

Vedlegg 1

Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett

1. juli 2016



Sammendrag

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har tidligere fattet vedtak i grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15 - heretter kalt markedet for tilgang og originering i mobilnett) 23. januar 2006 og 5. august 2010.

Dette vedlegget inneholder Nkoms vurdering av hvorvidt det fortsatt er behov for sektorspesifikk ex-ante regulering i det relevante markedet i de kommende to til tre år (tre-kriterie-test) og en oppdatert analyse av hvorvidt det finnes tilbyder(e) med sterk markedsstilling. Tre-kriterie-testen og analysen av sterk markedsstilling 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 analysen.

Kapittel 2 inneholder Nkoms avgrensning av det relevante markedet. Nkom har etter en ny vurdering hvor markedsutviklingen er hensyntatt, funnet at det relevante markedet skal omfatte grossisttilgang i alle offentlige GSM-, UMTS- og LTE-nett, og originering av tale, SMS og datatjenester for følgende eksterne tilgangsformer:

- Tilgang ved nasjonal gjesting
- MVNO-tilgang
- Tjenesteleverandørtilgang

Både tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester og tilgang for å tilby maskin-til-maskin-tjenester (M2M-tjenester) over mobilnett er inkludert. Videre inngår samlokalisering som en egen tilgangsform innenfor det relevante markedet. Det geografiske markedet er avgrenset til Norge.

Kapittel 3 gir en oversikt over markedsutviklingen og aktører på tilbudssiden og etterspørselssiden i det relevante markedet.

I kapittel 4 har Nkom gjennom tre-kriterie-testen vurdert om markedet fremdeles er berettiget for sektorspesifikk ex-ante regulering. De tre kumulative vilkårene som vurderingen er basert på, er:

1. Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse.
3. Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen.

Nkom mener markedet for tilgang og originering i mobilnett fortsatt preges av høye og varige strukturelle etableringshindre i form av svært kostbar utbygging, stor andel ugjenkallelige kostnader og vesentlige stordriftsfordeler for allerede etablerte aktører. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at det første kriteriet er oppfylt.

I vurderingen av det andre kriteriet har Nkom sett hen til strukturelle endringer og markedsadferd siden forrige analyse, og hvilken betydning dette vil ha for dynamikken i markedet innenfor analysens tidshorisont. I sluttbrukermarkedet har Telenor hatt en liten nedgang i markedsandeler målt i antall abonnement siden forrige analyse, men målt i omsetning er selskapets markedsandel økt noe. Telenor hadde omtrent 52 prosent av antall

abonnement og 58 prosent av den totale omsetningen ved utgangen av 2015. Telias oppkjøp av Tele2 medførte at den største utfordreren til de to etablerte tilbyderne ble en del av Telia, og Telia har således økt sin markedsandel. Telia hadde 37 prosent av antall abonnement og 33 prosent av omsetningen ved utgangen av 2015. Samlet kontrollerer de to etablerte aktørene rundt 90 prosent av sluttbrukermarkedet.

På nettverksnivå er det per i dag to tilbydere. Telenor har etter Telias oppkjøp av Tele2 en markedsandel på 59 prosent av trafikkminuttene, mens Telias andel utgjør 41 prosent. For data er fordelingen noenlunde den samme. Utviklingen i markedsandeler, både på sluttbrukernivå og grossistnivå, trekker etter Nkoms syn ikke i retning av at markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse. Tvert imot er markedet blitt mer konsentrert siden forrige analyse.

ICE kan bli en aggressiv tilbyder i sluttbrukermarkedet basert på tilgangsavtalen selskapet har inngått med Telia, samt trafikk i eget nett. Nkom har imidlertid ikke klare holdepunkter for at selskapet vil kunne disiplinere de etablerte nettverkstilbydere i det relevante grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont.

Flere saker Nkom har behandlet den senere tid, tyder på at Telenor i liten grad disiplineres av andre aktører på tilbudssiden i det relevante markedet. Det synes snarere som at den sektorspesifikke ex-ante reguleringen har hatt betydning for inngåelse av avtaler og vilkår for tilgang. Nkom har gjennom vurderingen av det andre kriteriet ikke funnet tilstrekkelige klare holdepunkter for dynamikk i markedet som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten fortsatt ex-ante regulering, og det andre kriteriet er dermed oppfylt.

Forutsigbar tilgang til infrastruktur er viktig for å nå målet om bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Nkom mener generell konkurranserett alene ikke er tilstrekkelig for å oppnå denne forutsigbarheten, og det tredje kriteriet er dermed også oppfylt.

På denne bakgrunn har Nkom konkludert med at de tre kriteriene for sektorspesifikk ex-ante regulering fortsatt er oppfylt.

I kapittel 5 vurderer Nkom om det finnes én eller flere tilbydere som alene eller sammen har sterk markedsstilling i det relevante markedet, altså om noen tilbyder har styrke til i stor grad å opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere.

Vurderingen tar utgangspunkt i tilbydernes markedsandeler. Telenors vedvarende høye markedsandel, både på sluttbrukernivå og grossistnivå, gir en sterk indikasjon på at Telenor har sterk markedsstilling alene. Nkom har derfor i analysen tatt utgangspunkt i kriteriene for enkeldominans. Både vurderingen av lønnsomhet, vertikal integrasjon og samdriftsfordeler støtter opp under en konklusjon om at Telenor har sterk markedsstilling. Nkom har også vurdert om det finnes disiplinerende faktorer som gjør at selskapet likevel ikke kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere innenfor analysens tidshorisont. Hverken vurderingen av kjøpermakt eller potensiell konkurranse tilsier at det finnes tilstrekkelig disiplinerende faktorer.

Nkom mener på denne bakgrunn at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i den perioden analysen omfatter, og således at Telenor har sterk markedsstilling i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett.

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og rammer for analysen	7
2	Avgrensning av det relevante markedet	9
2.1	Generelt om markedsavgrensningen	9
2.1.1	Produktmarkedet	9
2.1.2	Det geografiske markedet	11
2.2	Markedsavgrensningen i forrige vedtak.....	12
2.3	Avgrensning av produktmarkedet på sluttbrukernivå	13
2.3.1	Koblede tjenester	13
2.3.2	Internasjonal gjesting	13
2.3.3	Tilgang til mobilnett via ulike teknologiske plattformer	14
2.3.4	Tilgang og originering i fastnettet	15
2.3.5	Mobil bredbåndstelefon.....	16
2.3.6	VoLTE	17
2.3.7	Maskin-til-maskin-kommunikasjon	17
2.3.8	Forhåndsbetalte abonnement/kontantkort og etterbetalte abonnement	18
2.3.9	Bedrifts- og privatabonnement	18
2.3.10	Konklusjon sluttbrukermarkedet.....	19
2.3.11	Mobilt bredbånd	20
2.3.12	Sluttbrukermarkedet for maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) over mobilnett.....	24
2.4	Avgrensning av det avledede grossistmarkedet	25
2.4.1	Tilgang til mobilnett for kjøpere av grossistprodukter.....	25
2.4.2	Tjenester på grossistnivå	26
2.5	Avgrensning av det geografiske markedet.....	28
2.6	Konklusjon markedsavgrensning.....	28
3	Overblikk over markedsutvikling og markedsaktører	29
3.1	Sterk vekst i datatrafikk.....	29
3.2	Fastprisprodukter	30
3.3	Over-The-Top-tjenester.....	30
3.4	Dekning, kapasitet og hastighet	31
3.5	Aktører i markedet	32
3.5.1	Aktører på tilbudssiden	32
3.5.2	Aktører på etterspørselssiden	33
3.5.3	Oppsummert om markedsaktører	34
4	Tre-kriterie-test	34
4.1	Nærmere om gjennomføring av tre-kriterie-test.....	35
4.2	Første kriterium: Høye og varige etableringshindre	36
4.2.1	Generelt om det første kriteriet.....	36

4.2.2	Strukturelle etableringshindre	36
4.2.3	Regulatoriske etableringshindre	43
4.2.4	Konklusjon første kriterium.....	45
4.3	Andre kriterium: Markedet tenderer ikke mot effektiv konkurranse.....	46
4.3.1	Innledning.....	46
4.3.2	Utviklingen i markedsandeler.....	47
4.3.3	Markedskonsentrasjon.....	54
4.3.4	Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer	56
4.3.5	Markedsdynamikk	59
4.3.6	Prisutvikling	60
4.3.7	Markedsadferd	65
4.3.8	Betydningen av et tredje mobilnett	71
4.3.9	Potensiell konkurranse	75
4.3.10	Konklusjon andre kriterium.....	76
4.4	Tredje kriterium: Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig	77
4.4.1	Generelt om det tredje kriteriet.....	77
4.4.2	Forholdet mellom sektorspesifikk regulering og konkurranselovgivningen	78
4.4.3	Vurdering av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv i markedet.....	79
4.4.4	Konklusjon tredje kriterium.....	81
4.5	Konklusjon tre-kriterie-test.....	81
5	Analyse av markedet - enkeldominans	82
5.1	Rettslig grunnlag.....	82
5.2	Metode og indikatorer på sterk markedsstilling	82
5.3	Markedsandeler	83
5.3.1	Generelt om markedsandel som indikator for sterk markedsstilling.....	83
5.3.2	Markedsandeler på sluttbrukernivå.....	85
5.3.3	Utvikling i markedsandeler på sluttbrukernivå	87
5.3.4	Markedsandeler på grossistnivå.....	88
5.3.5	Oppsummert om markedsandeler	89
5.4	Lønnsomhet.....	89
5.5	Vertikal integrasjon	92
5.5.1	Betydningen av kvalitet og dekning i mobilnett som innsatsfaktor.....	92
5.5.2	Betydningen av eierskap og kontroll over nett for overføringskapasitet og andre innsatsfaktorer	93
5.5.3	Oppsummering og konklusjon vertikal integrasjon	94
5.6	Samdriftsfordeler	95
5.7	Foretakenes totale størrrelse	95
5.8	Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer	96
5.9	Tilgang til salgskanaler.....	97
5.10	Etableringshindre og potensiell konkurranse	98
5.11	Kjøpermakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.....	98

5.12 Oppsummering og konklusjon om sterk markedsstilling	101
--	-----

1 Bakgrunn og rammer for analysen

1. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).¹ 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 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 markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling (heretter omtalt som Retningslinjene)²
- Anbefaling om relevante markeder (heretter omtalt som Anbefalingen)³

4. I følge Retningslinjene skal det ligge en markedsanalyse til grunn for vurderingen av relevante markeder og av sterk markedsstilling. Vurderingen skal forankres i konkurranserettslig metode. Retningslinjene og Anbefalingen vil derfor, sammen med ekomlovens bestemmelser, særlig §§ 3-1 til 3-3, danne de rettslige rammene for markedsanalysen.

5. Den opprinnelige Anbefalingen⁴ om relevante markeder ble revidert i 2008. Antall forhåndsdefinerte markeder for ex-ante regulering ble da redusert fra 18 til 7. Kommisjonen revidert listen over relevante markeder på nytt og vedtok ny anbefaling 9. oktober 2014⁵. ESA publiserte likelydende anbefaling for EØS/EFTA-landene 11. mai 2016.

6. Grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15 - heretter kalt markedet for tilgang og originering i mobilnett) var ett av markedene som ble fjernet fra Anbefalingen i 2008. Nkom⁶ har imidlertid mulighet til å definere markeder som avviker fra Anbefalingen. For at et marked som avviker fra Anbefalingen skal være berettiget for sektorspesifikk ex-ante regulering, må de tre kumulative vilkår angitt i Anbefalingens avsnitt 2 flg. være oppfylt (tre-kriterie-test):

¹ 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).

² EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004.

³ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 med Kommisjonens Explanatory Note

⁴ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 var likelydende med Commission Recommendation of 11 February 2003.

⁵ COMMISSION RECOMMENDATION of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services

⁶ 1. januar 2015 skiftet Post- og teletilsynet (PT) navn til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). I dette varselet benyttes Nkom som betegnelse på myndigheten, også der det vises til vedtak og prosesser som gjelder for perioden da navnet var Post- og teletilsynet.

1. Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.⁷
3. Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen.

7. Dersom de tre kriteriene er oppfylt, skal det gjennomføres en markedsanalyse med sikte på å avdekke om det finnes tilbyder(e) i markedet som har sterk markedsstilling. Vilkåret sterk markedsstilling er i ekomloven lagt nært opp til den konkurranserettslige standarden dominerende stilling.

8. 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 Retningslinjene eller Anbefalingen, vil metodedokumentet vike. Dokumentet legger heller ingen føringer på Konkurransetilsynets vurderinger etter konkurranseloven. Metodedokumentet oppdateres løpende i den grad Retningslinjene og Anbefalingen blir endret. Denne analysen er basert på metodedokumentet datert 11. juni 2009.

9. Nkom har tidligere foretatt to analyser av markedet for tilgang og originerings i mobilnett, datert 23. januar 2006 og 5. august 2010. I analysen 5. august 2010 gjennomførte Nkom tre-kriterie-test og konkluderte med at markedet var berettiget for sektorspesifikk ex-ante regulering. Nkom varslet også nytt vedtak 16. januar 2014 med tilhørende markedsanalyse hvor tre-kriterie-test inngikk. Nkom konkluderte her med at markedet fortsatt var berettiget for sektorspesifikk ex-ante regulering. Den videre prosessen med notifisering og fastsettelse av vedtak ble imidlertid utsatt på grunn av stor usikkerhet rundt relevante markedsforhold, herunder utfallet av foretakssammenslutningen mellom Telia og Tele2s norske virksomhet. Etter at foretakssammenslutningen ble godkjent på vilkår av Konkurransetilsynet 5. februar 2015, valgte Nkom å foreta en ny analyse og varsle vedtak på nytt.

10. Dette vedlegget vil i det videre bli omtalt som markedsanalysen og inneholder Nkoms avgrensning av det relevante markedet, oppdatert vurdering av hvorvidt de tre kriteriene er oppfylt, samt analyse av om det finnes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling. Analysen er vedlegg til utkast til vedtak der Nkom ilegger forpliktelser på Telenor som er vurdert å ha sterk markedsstilling i det aktuelle relevante markedet.

11. Markedsandeler og annen statistikk i analysen er basert på Nkoms ekomstatistikk for 2015 med mindre annet er spesifisert.

12. Markedsanalysene vil være gjenstand for jevnlig revurderinger. I markeder med hyppige og omfattende endringer vil slike revurderinger måtte gjennomføres relativt ofte. Markedsanalysene er derfor begrenset fremadskuede, jf. Retningslinjene punkt 20. Denne analysen har en tidshorisont på to til tre år.

⁷ Anbefalingen benytter her begrepet "effective competition", som best kan oversettes med virksom konkurranse. Retningslinjene definerer dette til å være et marked hvor aktører med sterk markedsstilling er fraværende, jf. punkt 19. Dette kan ikke tolkes antitetisk, det vil si slik at tilstedeværelse av en aktør med sterk markedsstilling er til hinder for at markedet beveger seg mot virksom konkurranse. I Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 99 heter det "*Dersom ingen av tilbyderne har sterk markedsstilling så antas det å være bærekraftig konkurranse i markedet*". Begrepene har ikke nøyaktig samme meningsinnhold, men Nkom antar likevel at begrepene vil være sammenfallende for dette formålet.

2 Avgrensning av det relevante markedet

2.1 Generelt om markedsavgrensningen

13. I forbindelse med markedsanalysen må Nkom vurdere om ESAs forhåndsdefinerte markeder passer for norske forhold. Videre må det vurderes om allerede regulerte markeder som ikke lenger er i Anbefalingen, likevel kvalifiserer for ex-ante regulering på bakgrunn av nasjonale forhold. Ved vurderingen av om markedet likevel kvalifiserer for ex-ante regulering i Norge, skal det gis en avgrensning av produktmarkedet og foretas en avgrensning av det geografiske markedet.

14. Avgrensningen av relevante markeder skal gjøres etter samme fremgangsmåte som markedsavgrensning innenfor konkurranseretten. I enkelte tilfeller kan likevel markeder definert av konkurransemyndighetene avvike fra markeder definert i ESAs anbefaling eller av nasjonale tilsynsmyndigheter i henhold til artikkel 15 nr. 3 i rammedirektivet.⁸ Videre fremgår det av forarbeidene til ekomloven at sektorreguleringen kan ha et videre perspektiv på markedsinndelingen enn konkurransereguleringen ettersom den søker å ta hensyn til utviklingen frem i tid.⁹

2.1.1 Produktmarkedet

15. Kommisjonen har lagt til grunn at det naturlige utgangspunktet for å identifisere et marked med tanke på ex ante-regulering, er å definere sluttbrukermarkedet og deretter å utlede det korresponderende grossistmarkedet. Kommisjonen skriver følgende i Explanatory Note s. 6:

"The starting point for the identification of markets susceptible to ex ante regulation is the definition of retail markets over a given time horizon, taking into account demand-side and supply-side substitutability. Having defined retail markets, which are markets involving the supply and demand of end-users, it is then appropriate to identify the corresponding wholesale markets which are markets involving the demand and supply of products to at third party wishing to supply end-users."

16. Etterspørselen etter tjenester på grossistnivå avledes naturlig av det relevante markedet på sluttbrukernivå. Før det relevante grossistmarkedet avgrenses, vil Nkom derfor foreta en avgrensning av markedet for tilgang til og originerings i mobilnett på sluttbrukernivå.

17. Ved definisjonen av et relevant produktmarked er utgangspunktet en vurdering av substituerbarhet på etterspørselssiden. Substituerbarhet på etterspørselssiden foreligger når to eller flere produkter i markedet, etter sluttbrukerens oppfatning, er innbyrdes ombyttelige 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

⁸ Retningslinjene punkt 26 og Kommisjonens Explanatory Note s. 6.

⁹ Ot.prp nr. 58 2002-2003 side 99.

berørte foretakenes konkurranseadferd. Slike umiddelbare og direkte virkninger vil ha tilsvarende virkning som etterspørselssubstitusjon.¹⁰

19. En anerkjent metode for å vurdere substituerbarhet er den såkalte "hypotetisk monopolist-testen" (SSNIP¹¹), hvor man søker å finne det mest avgrensede marked der en hypotetisk monopolist kan utøve markedsrett. SSNIP-testen utføres ved å forutsette en marginal, men signifikant (i praksis 5-10 prosent) og varig, relativ prisøkning på det aktuelle produktet. Prisøkningen vil isolert sett bidra til å øke den hypotetiske monopolistens inntekter. Den relative prisøkningen kan imidlertid også forventes å føre til redusert salg av det aktuelle produktet. Det sentrale i SSNIP-testen er å vurdere den relative prisøkningens effekt på omsetningen av det relevante produktet for å vurdere om prisøkningen vil være lønnsom for den hypotetiske monopolisten. Dersom prisøkningen medfører kundefrafall av en viss størrelse, tyder det på at produktet har nære substitutter og at andre produkter derfor tilhører samme marked.

20. Den hypotetiske vurderingen bør suppleres med faktiske opplysninger om adferd på tilbuds- og etterspørselssiden, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. I et sluttbrukermarked bør blant annet sluttbrukernes informasjonstilgang, byttekostnader og andre innelåsningsmekanismer tas i betraktning på etterspørselssiden. 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.

21. Metoden betinger et betydelig omfang av data som ofte vil være vanskelig å fremskaffe. Anbefalingen stiller ikke absolutt krav om bruk av SSNIP-testen ved markedsavgrensning for markedsanalysene. Beskrivelsen av SSNIP-testen i Anbefalingen forstås som en beskrivelse av en fremgangsmåte og et sett begreper for å vurdere markedsavgrensning. Andre metoder vil derfor også kunne anvendes. I avgrensningen av det relevante produktmarkedet i denne analysen har Nkom benyttet de prinsipper som ligger til grunn for SSNIP-testen, men har ikke gjennomført noen kvantitativ SSNIP-test.

22. Produkter som ikke tilhører samme marked, men som er nært relatert, vil kunne utgjøre tilgrensende produktmarkeder. Sterk markedsstilling i et marked kan være med å styrke en tilbyders markedsstilling i et tilgrensende marked, jf. ekomloven § 3-1.

23. Formålet med markedsavgrensningen av et grossistmarked er å vurdere om mulighetene for substitusjon kan bidra til å begrense en hypotetisk monopolists mulighet til å øke prisen på et grossistprodukt ved at de som kjøper produktet velger et tilgrensende grossistprodukt. Det at det ikke kan påvises substitusjon mellom to produkter på grossistnivå, vil imidlertid ikke nødvendigvis være en indikasjon på at den hypotetiske monopolisten kan prise de ulike tjenestene uavhengig av hverandre. Dersom det finnes andre forhold som tilsier at en hypotetisk monopolist ikke kan prise tjenestene uavhengig av hverandre, kan det likevel være grunn til å inkludere tjenestene i det samme marked.

24. Et vurderingskriterium ved markedsavgrensning er også hvordan produktene blir oppfattet av aktørene på etterspørselssiden. Dersom de som etterspør produktene i betydelig grad ser prising av produktene samlet, og at det derfor er den samlede prisen som er av betydning for etterspørselen, vil en slik felles prisingsbegrensning kunne tilsi at produktene er i samme marked.

25. En tilnærming der markedet defineres ut fra rene substitusjonsvurderinger, kan føre til at produkter som normalt selges koblet og/eller ikke kan brukes uavhengig av hverandre og

¹⁰ 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.

¹¹ "Small but Significant Non-transitory Increase in Price". Se Retningslinjene pkt. 40.

derfor må regnes som nære komplementære produkter, ikke utgjør deler av samme marked. En markedsavgrensning basert på rene vurderinger av etterspørsels- og tilbudssidesubstitusjon mellom for eksempel tilgang til mobilnettet og originering av samtaler i mobilnettet, vil føre til at disse tjenestene ikke er del av samme relevante marked. Det at produkter som ikke utgjør fullgode substitutter, er nære komplementære tjenester og at tjenestene sjelden konsumeres hver for seg, kan tilsi at avgrensningen av det relevante produktmarkedet bør gjøres gjennom en identifisering av hvilke tjenester som normalt selges og konsumeres samlet.

26. Kommisjonen åpner for at andre forhold kan begrunne at produkter inngår i samme marked selv om substitusjonsvurderinger ikke tilsier dette. Markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett omfattet også i Kommisjonens opprinnelige Anbefaling tjenester som ikke er substituerbare. I Explanatory note fra november 2007 gir Kommisjonen uttrykk for at sluttbrukere i noen tilfeller kan foretrekke å kjøpe et koblet produkt fremfor å kjøpe produktene isolert og at det koblede produktet således utgjør det relevante produktmarkedet¹²:

"Communications companies provide a multitude of services to their customers, which are often sold as a bundle. In most cases the individual services in the bundle are not good demand-side substitutes for each other yet may be considered to be part of the same retail market if there is no more independent demand for individual parts of the bundle. On the supply side, bundling two or more components into one product is driven by savings in production, distribution and transaction costs, and the ability to improve the quality of the product. Bundling may also be related to the technology used where a given network can be configured to provide a large range of services."

27. Reduserte transaksjonskostnader ved å kjøpe produkter samlet, samt bekvemmelighet ved å kunne få flere tjenester over samme håndsett og SIM-kort, er oppgitt som forhold som kan begrunne at det koblede produktet utgjør det relevante produktmarkedet.

28. Kommisjonen fremhever imidlertid at det koblede produktet likevel ikke vil utgjøre det relevante produktmarkedet dersom et tilstrekkelig antall sluttbrukere vil kjøpe produktene separat ved en marginal, men signifikant og varig, relativ prisøkning på det koblede produktet.

2.1.2 Det geografiske markedet

29. Etter at det relevante produktmarkedet er fastlagt, foretas en geografisk avgrensning av markedet. I henhold til Retningslinjene pkt. 57 kan det geografiske markedet defineres som det området hvor det aktuelle produktet tilbys på tilnærmet like og tilstrekkelig homogene konkurransemessige betingelser.

30. Det følger imidlertid av Retningslinjene pkt. 60 at geografiske markeder innen elektronisk kommunikasjon tradisjonelt sett har blitt definert med utgangspunkt i det aktuelle nettets utbredelse, samt det stedlige virkeområdet (jurisdiksjon) for den rettslige reguleringen av markedet.

31. Nkom kan definere regionale eller nasjonale markeder. Kompetansen til å definere grenseoverskridende markeder ligger hos Kommisjonen og ESA.

32. 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.

¹² Commission Explanatory note 13 November 2007 chapter 3.2

33. BEREC¹³ har utarbeidet «Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies)» som ble publisert 5. juni 2014¹⁴. BEREC redegjør i dokumentet for anbefalt fremgangsmåte ved eventuell geografisk avgrensning av markedet.

34. Dersom SSNIP-testen tilsier at det er tilstrekkelig etterspørsel- og/eller tilbudssubstitusjon mellom ulike deler av landet, vil dette være en indikator på at det ikke er nødvendig å foreta en mer detaljert geografisk analyse. Forhold som at det ikke tilbys produkter som er priset ulikt eller av ulik produktkvalitet i ulike geografiske områder, og at alternative nett har tilnærmet landsdekkende dekning, er også indikatorer på at konkurranseforholdene er tilstrekkelig like i det nasjonale markedet, og at det ikke er behov for å foreta en mer detaljert geografisk analyse.

35. Det relevante spørsmålet under den hypotetiske monopolisttesten ved geografisk avgrensning av markedet er om en marginal, men varig prisøkning (5-10 prosent) i et område medfører at et tilstrekkelig antall sluttbrukere ville forflytte seg til et annet område eller om tilbydere fra andre områder som svar på prisøkningen ville begynne å tilby produktet i det aktuelle området slik at prisøkningen ikke ble lønnsom.

36. Ekomloven gjelder forutsetningsvis for norsk landterritorium. I henhold til ekomloven § 1-3 jf. forskrift av 4. juli 2003 nr. 882, gjelder ekomloven også for Svalbard, Jan Mayen, Bilandene og Antarktis. For Svalbards vedkommende er det imidlertid gjort unntak for kapittel 3 (sterk markedsstilling), kapittel 4 (tilgang) og § 9-3 (konsultasjonsprosedyre)¹⁵. Elektronisk kommunikasjon på Jan Mayen, Bilandene og Antarktis antas imidlertid å ha svært liten betydning for de markedsanalyser Nkom gjennomfører i henhold til ekomloven.

37. I videre omtale av Norge som stedlig virkeområde menes fastlands-Norge/norsk landterritorium.

38. I kapittel 2.5 vurderer Nkom hvorvidt det er behov for en detaljert geografisk analyse av det relevante markedet.

2.2 Markedsavgrensningen i forrige vedtak

39. I analysen som gjeldende regulering av markedet for tilgang og originering i offentlige mobilnett bygger på, ble det relevante produktmarkedet på grossistnivå avgrenset til:

- Tilgang til og samtaleoriginering (utgående taletelefoni) i offentlige mobilnett på grossistnivå, herunder i 2G- og 3G-nett
- Tilgang ved forhåndsbetalt kontantkort/abonnement og etterbetalt abonnement
- Tilgang for privatkunder/husholdninger og bedriftskunder
- Originerte SMS
- Andre mobile datatjenester

40. I analysen kom Nkom samtidig til at markedet ikke omfattet:

¹³ Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) ble etablert ved direktiv 25. november 2009 og erstattet European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG). I denne analysen benyttes BEREC som betegnelse på gruppen, også der det vises til dokumenter som er publisert under navnet ERG.

¹⁴

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

¹⁵ I forskriften § 1 første ledd fremkommer det at ekomloven gjelder på Svalbard, jfr. Svalbardloven § 3, men med unntak for kapittel 3 om sterk markedsstilling og kapittel 4 om tilgang og § 9-3 konsultasjonsprosedyre.

- Tilgang og originering i fastnett
- Mobil bredbåndstelefon
- Internasjonal gjesting

41. Det geografiske markedet ble avgrenset til Norge.

2.3 Avgrensning av produktmarkedet på sluttbrukernivå

42. Nkom vil, som beskrevet i punkt 2.1.1, først foreta en avgrensning av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå for deretter å utlede det relevante produktmarkedet på grossistnivå. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et én til én-forhold mellom produktene i det relevante sluttbrukermarkedet og det relevante grossistmarkedet.

43. Avgrensningen bygger på beskrivelsen av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett i de opprinnelige anbefalingene fra ESA og Kommisjonen, med tilhørende Explanatory Note. Nkom har også sett hen til våre vurderinger fra tidligere analyser.

2.3.1 Koblede tjenester

44. Sluttbrukerne skaffer seg tilgang til mobilnettet for å kunne ringe, motta samtaler, sende SMS, benytte seg av datatjenester for Internetttilgang osv. Fra sluttbrukernes ståsted er det ikke substituerbarhet mellom tilknytningen til mobilnettet og de ovennevnte tjenestene. Sluttbrukerne må imidlertid ha både tilknytning til mobilnett og tilgang til de tilhørende tjenestene på samme tid for å kunne nyttiggjøre seg av mobiltjenesten. Tilgang til mobilnett og mulighet for bruk av de tilhørende tjenester selges som et koblet produkt. Nkom mener derfor at tilgang til mobilnett og mulighet for bruk av de tilhørende tjenester er i samme produktmarked

45. For noen sluttbrukere kan det å kommunisere via SMS og datatrafikk til en viss grad erstatte tale i mobilnettet. Per i dag er imidlertid ikke SMS og data fullverdige substitutter til tale i mobilnett fra et sluttbrukerperspektiv. Det at tilgang til SMS og datatjenestene selges samlet til sluttbruker sammen med tilgang til mobilnettet, gjør imidlertid at disse tjenestene må sees på som et koblet produkt med felles prisbegrensninger.

46. Nkoms ekomstatistikk har vist at datatrafikk generert gjennom mobil Internetttilgang har vært i sterk vekst de siste årene. Datatrafikk knyttet til ordinære mobilabonnement hadde i 2009 et volum på 397 727 GB. I 2015 var volumet økt til 66 millioner GB, en økning på rundt 26 millioner GB fra året før. Nkom forventer fortsatt vekst i datatrafikk generert gjennom mobilabonnement i årene fremover. I dag er det i stor grad prisen for datatrafikk som er avgjørende for månedskostnaden for et mobilabonnement, ettersom produktpakkene ofte tilbys med ubegrenset mengde tale til faste og mobile nett innenlands og SMS. Dette gjør at prisingen av tale, SMS og data må sees i sammenheng.

47. På bakgrunn av dette anser Nkom tilgang til mobilnettet, tale, SMS og data for å være del av det samme relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.3.2 Internasjonal gjesting

48. På sluttbrukernivå innebærer internasjonal gjesting at den enkelte bruker kan ringe og motta samtaler, sende og motta SMS og bruke datatjenester med mobiltelefonen utenfor det landet brukeren har etablert abonnementsforholdet. Muligheten til å bruke mobiltelefonen i utlandet selges normalt sammen med abonnementet for innenlands bruk.¹⁶

¹⁶ Se informasjon om regelverket for internasjonal gjesting på www.nkom.no/internasjonalgjesting

49. For sluttbrukerne utgjør internasjonal gjesting per i dag ikke et substitutt for tilgang og originering av tale, SMS og datatjenester i nasjonale nett. Tale, SMS og datatrafikk har frem til nylig vært priset ulikt ut fra om de brukes innenlands eller utenlands. Nye regler for internasjonal gjesting skal imidlertid fjerne disse prisforskjellene fra 15. juni 2017 slik at det ikke skal koste mer å bruke telefonen på reise innenfor EØS-land enn hjemme. Enkelte tilbydere har allerede innført lik prising innenfor EØS for utvalgte abonnement. Det nye regelverket er imidlertid kun ment å gjelde for sluttbrukere på reise, og regelverket legger ikke opp til at sluttbrukere skal kunne substituere sitt nasjonale abonnement med gjestingstjenester (permanent gjesting). Regelverket har bestemmelser om «Fair use policy» som skal gi tilbyderne mulighet til å forhindre permanent gjesting. I tillegg vil Kommisjonen i perioden frem til 15. juni 2017 vurdere behovet for ytterligere tiltak for å forhindre slik bruk. Nkom legger således til grunn at Internasjonal gjesting heller ikke i den perioden analysen overskuer vil være et substitutt for tilgang og originering av tale, SMS og datatjenester i nasjonale nett. Derimot vil prisingen av internasjonal gjesting bli nærmere tilknyttet de nasjonale prisene. Et pakkeprodukt med inkludert forbruk skal for eksempel også kunne brukes på reise uten at det skal koste sluttbrukeren noe ekstra.

50. Kommisjonen la i sin opprinnelige Anbefaling til grunn at internasjonal gjesting i et etterspørselsperspektiv antas å utgjøre et eget sluttbrukermarked. I den reviderte Anbefalingen legges det imidlertid til grunn at internasjonal gjesting inngår som en del av et bredt sluttbrukermarked for mobiltjenester sammen med tilgang, nasjonale og internasjonale samtaler og SMS.

51. Nkom mener tilsvarende konklusjon som i Kommisjonens reviderte anbefaling må legges til grunn i Norge. Internasjonal gjesting er ikke et substitutt til nasjonale abonnement for sluttbrukere, men nært sammenkoblet. Forbrukere forventer å kunne bruke sitt ordinære abonnement også på reise. På bakgrunn av koblingen mellom ordinære mobilabonnement og internasjonal gjesting, mener Nkom at internasjonal gjesting er del av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.3.3 Tilgang til mobilnett via ulike teknologiske plattformer

52. Et annet spørsmål er om det i avgrensingen av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå er grunn til å foreta en differensiering med hensyn til hvilken teknologi de relevante tjenestene leveres over. For sluttbrukeren har det liten betydning om samtalen eller SMS-ene man sender går over GSM- eller UMTS-nettet. Mobiltelefoner som støtter begge disse teknologiene, er utbredt i det norske markedet. Én og samme samtale kan på ulike tidspunkt i samtalen skifte fra GSM til UMTS og omvendt. Dette skjer sømløst og uten at sluttbrukeren merker noe til skiftet. Tilgang til GSM- og UMTS-nett må dermed i stor grad anses som substitutter fra sluttbrukers ståsted. Tilgang til slike nett tilbys dessuten ikke som separate tjenester men som en samlet pakke. Etter Nkoms vurdering er derfor tale og SMS over både GSM- og UMTS-nett del av det samme relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

53. Telenor ASA (Telenor) og Telia Norge AS (Telia)¹⁷ tilbyr i økende grad tilgang til datatjenester i LTE-nett. LTE-nettene er under utbygging, og dekningsgraden øker stadig. Telenor, Telia og ICE Communications AS¹⁸ sikret seg ved auksjonen 2. desember 2013 frekvenser i 800 MHz-båndet som er egnet for utbygging av LTE. Telenor og Telia har tatt i bruk dette båndet for LTE, noe som har økt dekningsgraden og gitt trafikkvekst. ICE har også tatt i bruk dette båndet for å tilby LTE-nett til sine mobile bredbåndskunder. 1800 MHz-båndet,

¹⁷ Telia Norge AS er Telia AB sin norske virksomhet. Selskapet endret navn fra TeliaSonera Norge AS 1. mars 2016. Frem til januar 2011 var selskapets navn NetCom AS.

¹⁸ Telco Data som fikk tilslaget på frekvensene har senere skiftet navn til ICE Communications Norge AS som er søsterselskap til ICE Norge AS. For enkelhets skyld omtales selskapene heretter som ICE.

som ble tildelt samtidig med 800 MHz-båndet, er også et aktuelt frekvensbånd for LTE. De tre nevnte aktørene fikk også tilslag på frekvensressurser i dette båndet.

54. Tilgang til datatjenester i LTE-nett selges sammen med tilgang til data i 2G/3G-nett i ordinære mobilabonnement. Både Telenor og Telia har mobilabonnement som er differensiert etter datahastighet, men det tilbys ikke egne abonnement kun for LTE. For at sluttbrukerne skal kunne benytte LTE for datatjenester, forutsetter dette at sluttbrukeren har et håndsett som støtter LTE i de frekvensbånd som brukes til LTE i Norge. Slike håndsett har vært i salg en stund, og utbredelsen av håndsett som støtter LTE, forventes å øke i takt med utbyggingen av LTE-dekning.

55. Ulikheter i kapasitet for dataoverføring mellom GSM-, UMTS- og LTE-nett gjør at kvaliteten på tjenestene over de ulike mobilnettene kan oppleves forskjellig. Imidlertid er det også andre forhold enn teknologi som kan påvirke den opplevde hastigheten og kvaliteten, for eksempel vil antall brukere knyttet til den aktuelle basestasjonen og de topografiske forhold der vedkommende bruker befinner seg, være av betydning.

56. Sluttbrukere kan også få LTE-tilgang via dedikerte abonnement for mobilt bredbånd. Dedikerte mobile bredbåndsabonnement tilbys med tilgang til GSM, UMTS og LTE, avhengig av hvilken dekning som tilbys i området hvor sluttbrukeren befinner seg.

57. LTE-Advanced (LTE-A), eller 4G+, innebærer en oppgradering av LTE hvor overføringskapasiteten økes. LTE-A gjør det mulig å utnytte flere blokker på samme frekvens eller blokker på ulike frekvenser samtidig. Dette gjør blant annet at teoretisk overføringskapasitet vil kunne dobles sammenliknet med LTE. Både Telenor og Telia oppgraderer sitt mobilnett til LTE-A.

58. For sluttbrukerens vil tjenestene over LTE-A være substituerbare med tjenester over plattformene som er inkludert i denne analysen. LTE-A er også bakoverkompatibelt med eldre teknologier, slik at dersom sluttbruker beveger seg ut av et dekningsområde for LTE-A, vil pågående tjeneste videreføres innenfor rammene av den til enhver tid gjeldende teknologien som har dekning. Dersom det for enkelte tjenester i LTE-A skulle være tvil om hvorvidt de er substituerbare i et sluttbrukerperspektiv, vil dette måtte avgjøres etter en konkret vurdering når tjenestene er lansert.

59. Oppsummert mener Nkom at det ikke er grunnlag for å definere separate produktmarked avhengig av teknologi. LTE tilbys både som del av ordinære mobilabonnement og som del av tilgang til datanett i mobile bredbåndsabonnement. Nkom legger derfor til grunn at tilgang til mobiltjenester over LTE-nett er substituerbare med mobiltjenester over andre teknologier ut fra et etterspørselsperspektiv. At tilgang til LTE selges sammen med tilgang til GSM og UMTS, taler også for at det ikke er grunnlag for å differensiere teknologiene. Nkom finner derfor at mobiltjenester i LTE-nett er del av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

60. Nkom legger på samme måte til grunn at tilgang til mobiltjenester over LTE-A for en sluttbruker vil være substituerbart med mobiltjenester over andre databærere eller selges koplet sammen med slike tjenester. Dersom det er behov for nærmere vurdering av spesielle tjenester over LTE-A, vil dette måtte gjøres når tjenestene er lansert og tatt i bruk.

2.3.4 Tilgang og originering i fastnettet

61. Tilgang og originering av samtaler tilbys også over fastnettet, herunder bredbåndstelefon. Bredbåndstelefon er en telefontjeneste som benytter VoIP-teknologi¹⁹ for å overføre tale over IP-nett. Nkom har tidligere konkludert med at bredbåndstelefon tilrettelagt

¹⁹ VoIP (Voice over IP) innebærer en digitalisering og komprimering av tale til IP-pakker. Disse IP-pakkene transporteres via IP-nettverk. Signaleringsprotokollen SIP (Session Initial Protocol) benyttes for å finne rett adressat samt sette opp og koble ned selve samtalen.

for alle-til-alle-kommunikasjon er å betrakte som offentlig telefontjeneste og således underlagt ekomlovens regulering av slike tjenester.²⁰

62. Total mobiloriginert taletrafikk har de siste årene økt jevnt på bekostning av taletrafikk i fastnettet. I første halvår 2005 utgjorde mobiloriginert trafikk i overkant av 26 prosent av total taletrafikk fra fast- og mobiltelefoner. Tilsvarende tall for 2015 var 84 prosent. Fra fasttelefoni til mobiltelefoni er det således en betydelig grad av substitusjon.

63. Vurderingstemaet i denne markedsavgrensningen er imidlertid om en marginal, men signifikant og varig prisøkning på mobiltelefoni ville medføre overgang til fasttelefoni i et omfang som gjorde prisøkningen ulønnsom. Dagens bruksmønster til norske sluttbrukere tilsier imidlertid at dette er et lite sannsynlig scenario. Både veksten i taletrafikk og datatrafikk fra mobiltelefon tilsier at sluttbrukerne ikke vil bytte ut mobiliteten og de tilgjengelige tjenestene som mobiltelefonen gir, med fasttelefon.

64. Bredbåndstelefoni kan til en viss grad gi mobilitet gjennom nomadisk bruk. Nomadisk bruk innebærer at man kan koble seg opp på ulike fysiske faste tilknytningspunkter. Brukerne av slike tjenester kan potensielt få tilgang til innkommende og utgående samtaler fra et hvilket som helst punkt for Internettaksess over hele verden. Under en samtale er imidlertid brukeren bundet til lokasjonen, og man oppnår således ikke den samme mobilitet som med mobiltelefon.

65. På bakgrunn av dette finner Nkom at fasttelefonitjenester ikke inngår i det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.3.5 Mobil bredbåndstelefoni

66. Når IP-teknologi benyttes for tale over mobilt håndsett, kalles det ofte mobil bredbåndstelefoni.

67. Aktører som blant annet NextGenTel AS (merkevaren Telio) tilbyr mobil bredbåndstelefoni i Norge. En forutsetning for slike løsninger har normalt vært at en programvare eller applikasjon installeres i mobiltelefonen. I tillegg må mobiltelefonen ha en tilknytning til Internett. Enkelte løsninger forutsetter at sluttbrukeren befinner seg innenfor et område med et tilgjengelig trådløst tilgangspunkt (WLAN). Andre tjenester kan også benyttes ved tilgang til datatrafikk via mobilnettet. Nkom er ikke kjent med at det per i dag foreligger løsninger for handover av tale mellom tilgang via WLAN og mobilnett (2G/3G nett) i én og samme samtale. Det vises imidlertid til at dette antakelig vil bli mulig ved innføring av VoLTE, jf. kapittel 2.3.6.

68. En løsning for mobil bredbåndstelefoni som benytter WLAN, gir ikke samme mobilitet som tradisjonelt mobiltelefoni og vil derfor ikke være et fullgodt substitutt fra et sluttbrukerperspektiv.

69. Bredbåndstelefoniløsninger for mobiltelefoner som kan benyttes over mobilnettet, gir sluttbrukerne mulighet for mobilitet i større grad. Det er imidlertid andre forhold som gjør at disse løsningene i mange tilfeller ikke vil kunne betraktes som substituerbare med tradisjonell mobiltelefoni. Dersom en løsning for mobil bredbåndstelefoni ikke kan benytte mobilnummer, vil den av mange sluttbrukere heller ikke oppleves som et substitutt til tradisjonell mobiltelefoni, for eksempel for sluttbrukere som har innarbeidet et eksisterende mobilnummer og som ikke kan videreføre dette.

70. For at løsninger for mobil bredbåndstelefoni skal få tildelt 8-sifrede mobilnummer, må tjenestene kunne betegnes som fullverdige mobiltelefontjenester. Nkoms prinsippdokument for tildeling og bruk av nummer for landmobile tjenester (4- og 9-seriene) til mVoIP og andre nye

²⁰ Se Nkoms "Regulering av bredbåndstelefoni etter lov om elektronisk kommunikasjon" av 14. juni 2006.

tjenester, angir de krav som må være oppfylt for å kunne bruke mobilnummer til mobile bredbåndstjenester.²¹ Ett av kravene som stilles til en fullverdig mobiltelefon-tjeneste, er at sluttbrukeren kun skal trenge å forholde seg til én tilbyder for å få levert mobiltelefon-tjenesten, dvs. at kunden ikke skal behøve å ha et separat abonnement for tilgang til landmobilt nett (f.eks. mobilt bredbånd) i tillegg til et abonnement for tale- og SMS-tjenesten.

71. På bakgrunn av dette mener Nkom at mobil bredbåndstelefontoni, hvor det ikke tillates bruk av mobilnummer, ikke inngår i det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå. Den datatrafikken som VoIP over mobilnettet genererer, er imidlertid omfattet av det relevante produktmarkedet.

2.3.6 VoLTE

72. Tale over LTE, såkalt VoLTE (Voice over LTE) er lansert i flere land. VoLTE innebærer at taletrafikk sendes som IP-pakker, i likhet med bredbåndstelefontoni som nevnt ovenfor. Sluttbrukeren vil ikke trenge å installere egen applikasjon for å bruke VoLTE, men må ha en mobiltelefon som støtter teknologien. De fleste nye mobiltelefoner støtter VoLTE. Sluttbrukere med eldre håndsett vil imidlertid måtte bytte ut disse, og det vil derfor ta flere år før mobiltelefoner som støtter VoLTE har full utbredelse blant sluttkundene.

73. For sluttkunden vil VoLTE blant annet innebære talekvalitet som HD-voice (bedre lyd-kvalitet og bakgrunnsstøy dempes), raskere oppkoblingstid, bedre batterikapasitet og at 4G-hastighet er tilgjengelig for andre tjenester mens man snakker.

74. VoLTE vil også muliggjøre handover av samtaler mellom trådløse nett (WiFi) og mobilnett.

75. Telenor lanserte VoLTE vinteren 2016²². Deres kunder med nye telefoner må kun oppgradere operativsystemet og ringer deretter som normalt. Mobiltelefonen velger hvorvidt tale skal gå over LTE eller 2G/3G avhengig av hvilken kommunikasjonsform som gir best forbindelse. Prisene endres ikke om kunden benytter tale over LTE i stedet for tradisjonell tale-tjeneste.

76. På denne bakgrunn mener Nkom at tale over LTE i ordinære mobilabonnement er substituerbart med tale over 2G/3G for sluttbrukere, gitt at de har håndsett som støtter tjenesten.

77. Nkom legger dermed til grunn at VoLTE er en tjeneste som inngår i det relevante produktmarkedet.

2.3.7 Maskin-til-maskin-kommunikasjon

78. Maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) over mobilnett er automatisert eller delautomatisert utveksling av tale, SMS eller datatjenester mellom maskiner og er en nødvendig kommunikasjonsbærer for en rekke tjenester. M2M-kommunikasjonstjenester over mobilnett er vesentlig forskjellig fra tjenester som tilbys over ordinære mobilabonnement tiltenkt kommunikasjon mellom mennesker. M2M-kommunikasjon via mobilnettet brukes for eksempel til overføring av informasjon om varebeholdning, automatisk måleravlesning av strømforbruk, systemer for hytteoppvarming, alarmer, nødansrop fra kjøretøy og for å gjennomføre transaksjoner via betalingsterminaler.

79. Fra et sluttbrukerperspektiv vil ikke tale, SMS eller datatrafikk for M2M-formål over mobilnettet utgjøre et substitutt for tale, SMS eller data over ordinære mobiltelefonabonnement, ettersom M2M ikke brukes til kommunikasjon mellom mennesker. På tilbudssiden er det usikkert hvor raskt og til hvilken kostnad produksjonen kan omstilles fra

²¹ http://www.nkom.no/marked/nummerforvaltning/nummerforvaltning/nummer-for-landmobile-tjenester/_attachment/15744?_ts=14a387ec1c5

²² https://www.telenor.no/privat/dekning/4g-tale.jsp?icid=p-151211_privatforside_4G-Tale_tile

M2M til tradisjonelle mobilabonnement. Det er dermed ikke grunnlag for å hevde at tilbudssidesubstitusjon vil ha tilstrekkelig virkninger på salg av tradisjonelle mobilabonnement til at disse produktene kan anses som en del av samme marked.

80. På bakgrunn av dette mener Nkom at M2M-kommunikasjon over mobilnettet ikke er en del av det relevante sluttbrukermarkedet. Vi viser til nærmere vurdering i kapittel 2.3.12.

2.3.8 Forhåndsbetalte abonnement/kontantkort og etterbetalte abonnement

81. Både forhåndsbetalte og etterbetalte abonnement gir sluttbruker tilgang til mobiltjenestene som er en del av det relevante sluttbrukermarkedet. Både på tilbuds- og etterspørselssiden er det høy grad av substituerbarhet mellom de to ulike abonnementstypene på sluttbrukernivå. Fastprisabonnement hvor abonnementsprisen forhåndsbetales, og kun bruk utover hva som er inkludert i pakken betales etterskuddsvis, medfører også at skillet mellom forhåndsbetalt og etterbetalt delvis er i ferd med å viskes ut. På bakgrunn av dette finner Nkom at de to produkttypene er del av det samme relevante markedet på sluttbrukernivå.

2.3.9 Bedrifts- og privatabonnement

82. Bedrifts- og privatkunder etterspør i utgangspunktet de samme mobiltjenester, hvilket var en sentral årsak til at Nkom i de to foregående analysene har konkludert med at bedrifts- og privatabonnement inngår i samme sluttbrukermarked. Samtidig har Nkom indikert at det kan være ulike konkurranseforhold i de to segmentene. ESA påpekte i den tidligere Anbefalingen at det var usikkert om husholdninger og bedrifter vil være i samme marked for mobiltjenester. Nkom gjør i det følgende en fornyet vurdering av om bedrifts- og privatabonnement er substituerbare ut fra etterspørsels- og tilbudssiden.

83. Bedriftskunder etterspør i større grad mer avanserte og sammensatte tjenester enn privatkunder. Slike tjenester omfatter blant annet løsninger for samordnet kommunikasjon og sentralbordløsninger. Bedriftskunder vil videre i større grad etterspørre fasttelefoni som del av en samlet kommunikasjonsløsning. Bedriftskunder stiller også andre krav til kundeservice, for eksempel økte krav til tilgjengelighet. Mellomstore og store bedrifter fremforhandler normalt egne tilpassede avtaler som blant annet kan inneholde volumrabatter. I offentlig sektor inngås avtaler etter offentlige anbudskonkurranser.

84. Produktene som tilbys i privatmarkedet, er på den annen side mer standardiserte, både hva gjelder produktegenskaper og pris. Dette tilsier at bedriftskunder i mindre grad vil være tilbøyelige til å bytte til privatabonnement ved en marginal, men signifikant prisøkning på abonnement rettet mot bedriftsmarkedet. Enkeltmannsforetak og små bedrifter vil imidlertid antakelig i større grad enn mellomstore og store bedrifter kunne være tilbøyelig til å velge privatabonnement fremfor bedriftsabonnement. Høye bruddgebyr og mer langvarige avtaler er imidlertid utbredt også i denne delen av bedriftsmarkedet, noe som i praksis gjør det mindre attraktivt å bytte.

85. For privatkunder vil det ikke være et alternativ å bytte til bedriftsabonnement, da dette krever at man har et organisasjonsnummer. Etterspørselssidesubstitusjon indikerer derfor at det er grunnlag for å skille mellom bedrifts- og privatabonnement.

86. Dersom en tilbyder ønsker å vri sin produksjon og sitt nedslagsfelt fra privat til bedriftsmarkedet, setter dette endrede krav til kunnskap om teknologiske og markedsmessige forhold for å møte kravene til mer kompliserte og til dels spesialtilpassede tjenester. Satsing i bedriftsmarkedet innebærer et langt mer omfattende nivå på anbudshåndtering, kontraktsforhandlinger, kundeservice og oppfølging. En slik endring i markedssetting innebærer økte investeringer og økte kostnader. Samtidig vil det måtte tas høyde for at mange kunder i bedriftsmarkedet er i bindingstid, og det vil dermed være kostbart for en ny aktør å kjøpe ut disse. I motsatt retning vil tilbydere som ønsker å vri sin produksjon fra bedriftskunder

til privatkunder, antakelig måtte øke sine markedsføringskostnader betraktelig for å nå massemarkedet for eksempel gjennom TV- og kinoreklame.

87. Netteiere tilbyr som regel tjenester både til bedrift og privat. MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører har imidlertid gjerne konsentrert sin virksomhet om ett segment.

88. Tabell 1 viser markedsandelene innen mobiltelefoni for privat- og bedriftssegmentet i 2015, målt i antall abonnement og omsetning..

		Telenor	Telia	Andre
Privat	Abonnement	49 %	44 %	7 %
	Omsetning	52 %	43 %	4 %
Bedrift	Abonnement	60 %	16 %	24 %
	Omsetning	68 %	15 %	17 %

Tabell 1 Markedsandeler innen mobiltelefoni for privat- og bedriftssegmentet i 2015, målt i antall abonnement og omsetning.

89. Tabellen viser at Telenor er største tilbyder både i privat- og bedriftssegmentet, med henholdsvis 49 og 60 prosent markedsandel ved utgangen av 2015, målt i antall abonnement. I privatmarkedet har Telia en forholdsvis stor andel av antall abonnement, 44 prosent ved utgangen av 2015. Andelen er litt lavere målt i omsetning. Lycamobile og Chili Mobil er størst i gruppen Andre, med rundt 2 prosent markedsandel hver. Disse er ikke til stede i bedriftssegmentet.

90. I bedriftssegmentet er heller ikke Telia like sterkt til stede, og selskapet har 16 prosent av antall abonnement. Til gjengjeld er det en større andel andre aktører som er aktive i bedriftssegmentet enn i privatmarkedet. Phonerio, TDC og ICE er de største alternative tilbyderne med henholdsvis rundt 14, 4 og 3 prosent markedsandel. Disse har noe lavere markedsandel dersom man legger omsetningstall til grunn enn dersom man legger antall abonnement til grunn for beregning av markedsandeler.

91. Ulik tilstedeværelse av tilbydere i de to segmentene indikerer at konkurranseforholdene er forskjellige i de to segmentene.

92. På bakgrunn av vurderingene ovenfor mener Nkom at det er grunnlag for å definere to adskilte sluttbrukermarkeder, henholdsvis for bedrifts- og privatabonnement.

2.3.10 Konklusjon sluttbrukermarkedet

93. Nkom har kommet til at det relevante markedet på sluttbrukernivå omfatter tilgang til, samtaleoriginering, originering av SMS, andre mobile datatjenester og internasjonal gjesting i offentlige GSM- og UMTS-nett. Mobiltjenester i LTE-nett er også inkludert. Det relevante produktmarkedet omfatter tilgang ved forhåndsbetalt abonnement/kontantkort og etterbetalt abonnement. Sluttbrukermarkedet kan deles i et bedriftssegment og et privatsegment og omtales heretter som sluttbrukermarkeder for telefonkoblede mobiltjenester. Dedikerte abonnement for mobilt bredbånd og M2M-kommunikasjonstjenester er ikke inkludert i disse sluttbrukermarkeder.

2.3.11 Mobilt bredbånd

2.3.11.1 Generelt om sluttbrukermarkedet for mobilt bredbånd

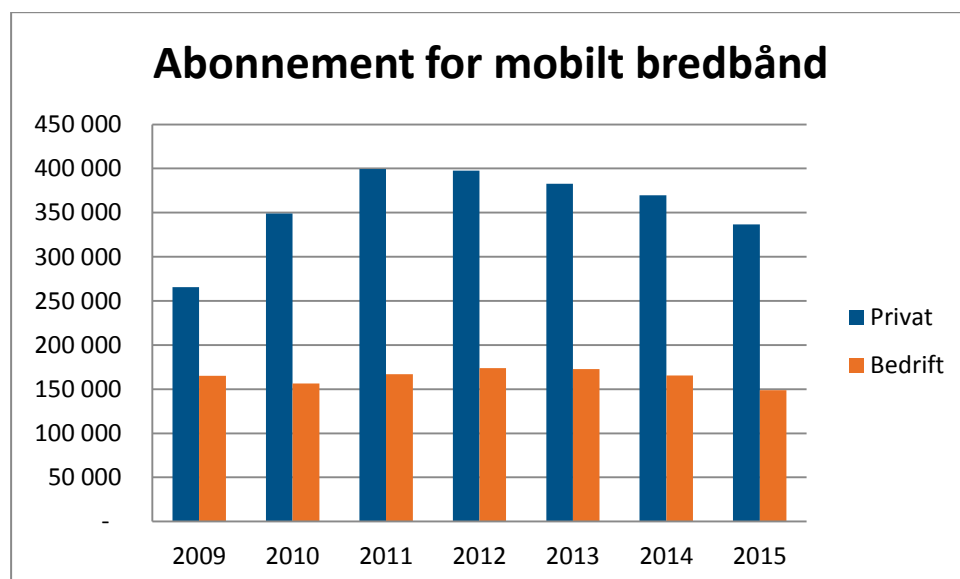
94. Nkom mener som nevnt ovenfor at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd ikke vil være et tilstrekkelig substitutt for tradisjonelle mobilabonnement bestående av tale, SMS og data. Etter hvert som tale over LTE (VoLTE), jf. kapittel 2.3.6, blir mer utbredt, vil imidlertid grensene kunne viskes mer ut.

95. Fra tilbudssiden er spørsmålet om det vil være relativt enkelt for en aktør å omstille seg fra å tilby dedikerte abonnement for mobilt bredbånd til å tilby tradisjonelle mobilabonnement. Underliggende teknologi vil i så tilfelle være av betydning. For en tilbyder som baserer sin produksjon av mobilt bredbånd hovedsakelig på LTE, vil introduksjon av tale over LTE antakelig gjøre en slik omstilling enklere enn tidligere. Men det forutsetter likevel at sluttkunden har håndsett som støtter teknologien og aktuelle frekvensbånd. Tilbudssidesubstitusjon vil dermed antakelig finne sted i sterkere grad over tid. Innenfor analysens tidshorisont mener imidlertid Nkom at det ikke vil være tilstrekkelig tilbudssidesubstitusjon.

96. Nkom har på dette grunnlag konkludert med at dedikerte abonnement for mobile bredbånd ikke er en del av det samme sluttbrukermarkedet som tradisjonell mobiltelefoni og således ikke innenfor sluttbrukermarkedene som er definert i kapittel 2.3.10.

97. Produksjonen av dedikerte abonnement for mobilt bredbånd skjer på samme måte som datatjenester i ordinære mobilabonnement og utgjør som et utgangspunkt et eget tilgrensende sluttbrukermarked.

98. Figuren nedenfor viser utviklingen i antall dedikerte abonnement for mobilt bredbånd.

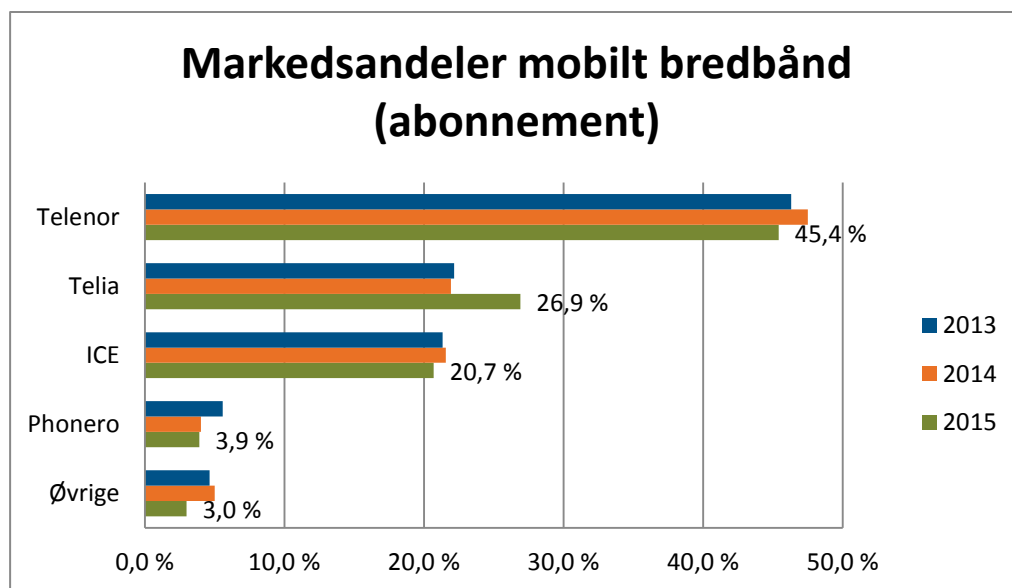


Figur 1 Utvikling i antall abonnement for mobilt bredbånd for perioden 2009 til 2015.

99. Antall abonnement for mobilt bredbånd økte hvert år frem til 2011. Deretter har det vært en årlig nedgang. Ved utgangen av 2015 var det 486.000 abonnement, og 31 prosent av disse var bedriftsabonnement.

100. Omsetningen for dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjorde rundt 1,25 milliarder kroner i 2015. Omsetningen var nærmest uendret fra 2014 til 2015.

101. Figuren nedenfor viser markedsandeler målt i antall abonnent for mobilt bredbånd.



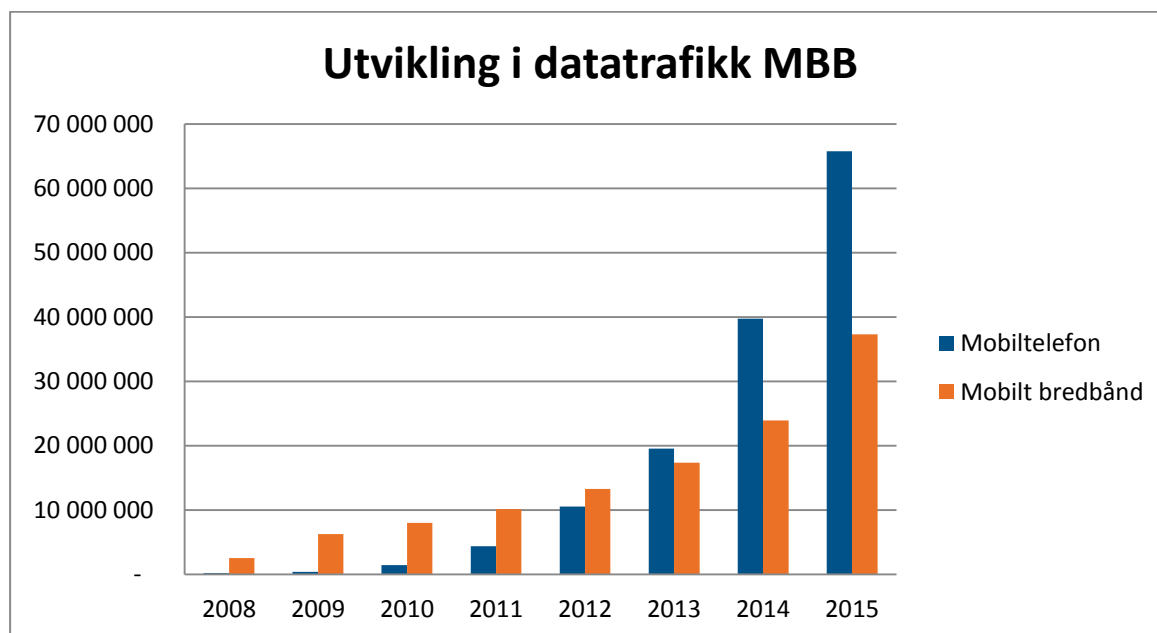
Figur 2 Utvikling i markedsandeler målt i antall abonnement for mobilt bredbånd for perioden 2013 til 2015.

102. Ved utgangen av 2015 hadde Telenor i overkant av 45 prosent av antall abonnement for mobilt bredbånd. Telia var nest største aktør med i overkant av 26 prosent (etter foretakssammenslutningen med Tele2). ICE har hatt en stabil markedsandel de siste årene på rundt 21 prosent. Samlet har disse tre aktørene over 93 prosent av antall abonnement i dette segmentet ved utgangen av 2015. Andre tilbydere har bare i beskjeden grad klart å få innpass i denne delen av markedet.

103. Det vil etter Nkoms syn særlig være datatrafikk i ordinære mobilabonnement og fast bredbånd som kan ha en disiplinerende effekt på mobilt bredbånd. Nedenfor vurderes i hvilken grad sluttbrukermarkedet for mobilt bredbånd er gjenstand for disiplinerende effekter fra disse tjenestene.

2.3.11.2 Disiplinerende effekter fra ordinære mobilabonnement

104. Datatrafikk over ordinære mobilabonnement utgjør en stadig større del av den totale datatrafikken. Frem til 2013 utgjorde dedikerte abonnement for mobilt bredbånd den største andelen av datatrafikken, mens nå genereres det klart mest datatrafikk fra ordinære mobilabonnement. Figuren nedenfor viser dette.

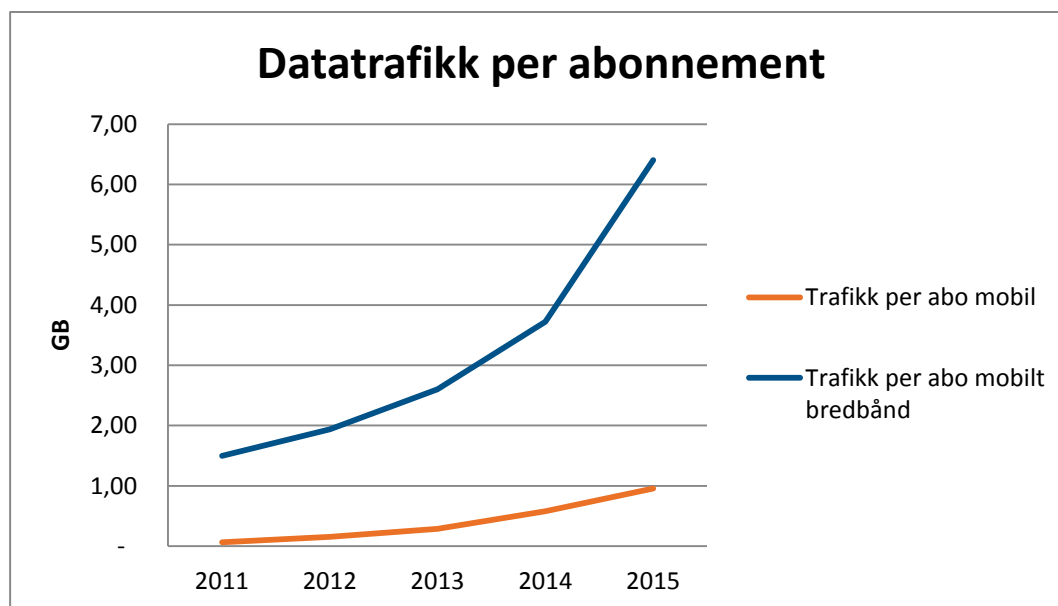


Figur 3 Utvikling i datatrafikk for ordinære mobilabonnement og dedikerte abonnement for mobilt bredbånd.

105. Mer enn 66 prosent av økningen i datatrafikk fra 2014 til 2015 var knyttet til ordinære abonnement, og av den totale trafikken i 2015 var 63 prosent knyttet til ordinære abonnement. Dette kan indikere en viss grad av substitusjon fra dedikerte abonnement for mobilt bredbånd til datatrafikk over ordinære mobilabonnement.

106. Tidligere var det store forskjeller i pris per GB, hvor enhetsprisene var langt høyere for ordinære abonnement enn for mobilt bredbånd. Dette har jevnet seg mer ut, og det er per i dag forholdsvis liten forskjell i enhetspris per GB for eksempel for 20-25 GB per måned. Abonnement for mobilt bredbånd har imidlertid normalt langt høyere inkluderte datavolumer enn for ordinære abonnement. Telenors mobilabonnement inkluderer opp til 60 GB per måned mens mobilt bredbånd inkluderer opp til 80 GB. Telias mobilabonnement inkluderer opp til 20 GB per måned, mens mobilt bredbånd inkluderer 200 GB. Nkom mener at denne ulikheten i produkttegenskaper dekker ulike sluttbrukerbehov. Tilbyderne vil etter Nkoms vurdering ha insentiver til å videreføre et slikt skille på datakapasitet mellom mobilabonnement og mobilt bredbånd.

107. Det er også store forskjeller i forbruksmønstre for mobilt bredbånd og datatrafikk over ordinære mobilabonnement. Figuren nedenfor viser gjennomsnittlig forbruk per abonnement per måned for mobilt bredbånd og ordinære mobilabonnement.



Figur 4 Utvikling i datatrafikk for ordinære mobilabonnement og dedikerte abonnement for mobilt bredbånd.

108. Figuren viser at kunder som har mobilt bredbånd bruker langt mer data per abonnement enn gjennomsnittlig mobilkunde bruker over ordinære mobilabonnement. Her må det imidlertid antakelig tas hensyn til at noen mobilkunder bruker lite eller ingen datatrafikk over ordinære mobilabonnement og dermed trekker ned gjennomsnittet. Forbruksmønstrene blant dem som faktisk bruker mobildata i en viss utstrekning, er antakelig noe jevnere enn det figuren viser.

109. Disse utviklingstrendene understøtter at mobilt bredbånd og datatrafikk knyttet til ordinære abonnement dekker ulike sluttbrukerbehov. Utviklingstrekken kan også indikere en viss grad av økende substitusjon fra mobilt bredbånd til ordinære mobilabonnement. Dette taler for at tilbudet av datatrafikk i ordinære mobilabonnement har disiplinerende virkninger for mobilt bredbånd i de kommende årene. Samtidig er det fremdeles forskjeller i produktens egenskaper og bruk som gjør at produktene ikke kan anses å være substitutter i den perioden som markedsanalysen overskuer.

2.3.11.3 Disiplinerende effekter fra fast bredbånd

110. 81 prosent av norske husholdninger hadde fast bredbånd ved utgangen av 2015. Antall abonnement passerte 2 millioner dette året. Til sammenlikning var det rundt 486 000 abonnement for mobilt bredbånd. Det tilsvarer i underkant av 25 prosent av det totale antall abonnement for fast bredbånd.

111. Mulighet for mobilitet utgjør et vesentlig skille mellom mobilt og fast bredbånd. De fleste sluttbrukere som har mobilt bredbånd, har antakelig skaffet seg dette med tanke på å utnytte muligheten for mobilitet. Det er derfor lite trolig at et tilstrekkelig antall sluttbrukere vil bytte fra mobilt til fast bredbånd ved en marginal, men signifikant prisøkning.

112. Mobilt bredbånd har ofte vært også vært anskaffet til hytter og fritidsboliger hvor det ikke har vært mulighet for fast bredbåndstilknytning eller at det ville bli for dyrt sett i forhold til forventet bruk.

113. Det er også vesentlige forskjeller i forbruksmønstre for fast og mobilt bredbånd. Fast bredbånd har normalt ubegrenset datamengde og høyere hastigheter enn mobilt bredbånd,

som også har begrensninger i månedlig datavolum. Dette innebærer at forbruket normalt vil være langt høyere for fast enn for mobilt bredbånd.

114. På denne bakgrunn mener Nkom at fast bredbånd i begrenset grad vil ha en disiplinerende effekt på mobilt bredbånd, og tjenestene er ikke substituerbare fra et sluttbrukerperspektiv.

2.3.11.4 Segmentering mellom privat og bedrift

115. I likhet med ordinære mobilabonnement mener Nkom at det er flere grunner til at privat- og bedriftsabonnement ikke er substituerbare i en slik grad at de kan anses for å være i samme marked. Privatkunder kan ikke kjøpe bedriftsabonnement, og bedriftskunder vil i mange tilfeller ikke ønske å kjøpe privatabonnement, med tanke på krav til tilgjengelig kundeservice, mulighet til å koble opp flere enheter samtidig og til å fremforhandle tilpassede avtaler etc.

116. Tilstedeværelse av ulike tilbydere i privat- og bedriftssegmentet gjør også at konkurranseforholdene for mobilt bredbånd kan være ulike i de to segmentene. Figuren viser markedsandel basert på abonnement og omsetning for privat- og bedriftsabonnement for mobilt bredbånd.

		Telenor	Telia	ICE	Andre
Privat	Abonnement	45 %	32 %	22 %	2 %
	Omsetning	43 %	34 %	22 %	1 %
Bedrift	Abonnement	47 %	16 %	18 %	19 %
	Omsetning	50 %	14 %	29 %	8 %

Tabell 2 Markedsandeler for mobilt bredbånd 2015.

117. Tallene viser at Telenor er største tilbyder både av privat- og bedriftsabonnement. I privatmarkedet er det nærmest kun Telia og ICE som er til stede i tillegg til Telenor. I bedriftsmarkedet har andre aktører nær 20 prosent av antall abonnement, men en langt lavere andel av omsetningen. Det er hovedsakelig Phonero og TDC som utgjør «Andre» i bedriftsmarkedet.

118. Nkom mener således det er grunnlag for å definere to adskilte sluttbrukermarkeder for mobilt bredbånd, henholdsvis for bedrifts- og privatabonnement.

2.3.11.5 Konklusjon

119. Nkom mener at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjør et tilgrensende marked til sluttbrukermarkedet som er avgrenset i kapittel 2.3.10. Markedet er til en viss grad disiplinert av datatrafikk over ordinære mobilabonnement og i mindre grad av fast bredbånd. Den disiplinerende effekten fra ordinære mobilabonnement kan forventes å være økende. Den disiplinerende effekten vil etter Nkoms vurdering imidlertid ikke være tilstrekkelig innenfor den perioden analysen overskuer til å anse at mobilt bredbånd og mobildata i ordinære mobilabonnement er i samme marked. Nkom mener det er grunnlag for å dele sluttbrukermarkedet for mobilt bredbånd i et privatmarked og et bedriftsmarked.

2.3.12 Sluttbrukermarkedet for maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) over mobilnett

120. Nkom mener som nevnt ovenfor at abonnement for M2M-kommunikasjon over mobilnett ikke er substituerbart med ordinære mobilabonnement og således ikke inngår i sluttbrukermarkedet som er definert i kapittel 2.3.10. M2M-tjenester i mobilnett er imidlertid nært tilgrenset til det relevante sluttbrukermarkedet og produseres med hovedsakelig samme innsatsfaktorer som ordinære mobiltjenester som inngår i markedet.

121. Utbredelsen av M2M-kommunikasjon over mobilnett har økt de siste årene. Ved utgangen av 2015 var det nesten 1,22 millioner SIM-kort som ble benyttet til M2M-kommunikasjon. Det forventes sterk volumvekst innenfor M2M-kommunikasjon, blant annet skal alle norske husstander ha automatisk måleravlesning innen 1. januar 2019.

122. Sluttbrukermarkedet for M2M-kommunikasjon over mobilnett vil innenfor de neste 2-3 år forventes å bestå av bedrifter som benytter slike tjenester i for eksempel måle- og styringssystemer, innenfor transport, handel, industri, helse og utstyrproducenter for såkalte «smarte hjem».

123. Telenor tilbyr per i dag to mobilbaserte M2M-produkter i sluttbrukermarkedet, M2M Basis og M2M Total. Begge består av en månedspris, samt variabel pris per SMS og per MB.

124. Nkom mener det er viktig å legge til rette for konkurranse om å tilby M2M-tjenester i mobilnett i det norske markedet. Per i dag er Telenor desidert største aktør med over 90 prosent markedsandel, Telia er nest største aktør med 4 prosent markedsandel, mens Com4 og Phonero har i overkant av 1 prosent markedsandel hver.

125. På denne bakgrunn mener Nkom at sluttbrukermarkedet for M2M-kommunikasjon over mobilnett utgjør et tilgrensende sluttbrukermarked til sluttbrukermarkedet som er definert i kapittel 2.3.10.

2.4 Avgrensning av det avledede grossistmarkedet

2.4.1 Tilgang til mobilnett for kjøpere av grossistprodukter

126. Tilgang til mobilnett er en forutsetning for aktører som ønsker å tilby mobiltjenester til sluttbrukere. Mens mobile nettverksoperatører (MNO) selv kontrollerer all infrastruktur som er nødvendig for å tilby tjenester i mobilnett til sluttbrukerne, vil andre aktører være avhengig av å kjøpe tilgang på grossistnivå for å kunne tilby slike tjenester.

127. Det finnes ulike former for tilgang til mobilnett på grossistnivå. Hva slags tilgang en tilgangskjøper ønsker å benytte seg av, vil i hovedsak avhenge av i hvilken grad tilgangskjøperen selv disponerer egen infrastruktur. Det kan i hovedsak skilles mellom 4 ulike tilgangsformer:

1) Nasjonal gjesting. Denne tilgangsformen er aktuell for aktører som har egne frekvensressurser og har bygd ut dekning i enkelte områder, men som har behov for å kjøpe tilgang til mobilnett i områder hvor de selv ikke har radiodekning.

2) MVNO-tilgang. En kjøper av MVNO-tilgang omtales som en virtuell nettverksoperatør. En MVNO har eget kjernenett og kontrollerer samtrafikk med andre tilbydere av telefonitjenester, men disponerer ikke egne frekvensressurser og har ikke eget radionett.

3) Tjenesteleverandørtilgang. Dette har vært en forholdsvis utbredt tilgangsform i Norge og innebærer at tilgangskjøperen ikke disponerer egen infrastruktur.

4) Samlokalisering. Denne tilgangsformen innebærer at aktører som tilbyr produkter innenfor det relevante grossistmarkedet og/eller sluttbrukermarkedene skal få mulighet til å innplassere utstyr i for eksempel master og hytter.

128. Alle nettverksoperatører i det norske markedet tilbyr også tilgang for egen tjenesteleverandørvirksomhet, også betegnet som "self supply".

129. Nkom vil videre vurdere hvilke tilgangsformer som er del av det relevante produktmarkedet på grossistnivå.

130. Som det fremgår ovenfor, har kjøpere av grossisttilgang ulike behov når det gjelder tilgang til infrastruktur, og de etterspør derfor ulike tilgangsprodukter. I motsetning til tjenesteleverandørtilgang, forutsetter for eksempel MVNO-tilgang at kjøperen har egne systemer for blant annet samtrafikk. Tilgang ved nasjonal gjesting krever i motsetning til de to andre tilgangsformene at kjøperen også disponerer frekvensressurser. Det at de ulike formene for tilgang dekker ulike behov og innebærer ulike tekniske løsninger, taler for at de ulike tilgangsformene ikke er fullgode substitutter for hverandre.

131. Produksjon av tjenestene som tilbys på sluttbrukernivå, forutsetter samlet sett likevel de samme innsatsfaktorene. Forskjellene ligger i at tilgangskjøperne i ulik grad kontrollerer disse selv. Tjenestene som tilgangskjøperne tilbyr sluttbrukere, er også de samme (tale, SMS og data) uavhengig av tilgangsform. Dette trekker i retning av å anse de ulike tilgangsformene som del av det samme relevante grossistmarkedet.

132. Nye aktører som vil tilby mobiltjenester på sluttbrukernivå, ønsker ofte å investere trinn for trinn ("the ladder of investment"). Gjeldende regulering av markedet for tilgang og samtaleoriginering er ment å legge til rette for en slik mulighet til gradvis å klatre oppover på investeringsstigen. Tele2 og Phonero (tidligere Ventelo) er eksempler på tilbydere som har beveget seg mellom ulike tilgangsformer. Dette taler også for at det er en viss grad av substitusjon på etterspørselssiden.

133. På bakgrunn av ovenstående anser Nkom at det relevante produktmarkedet på grossistnivå omfatter både nasjonal gjesting, tilgang for MVNOer og tilgang for tjenesteleverandører, herunder også nettverksoperatørens eget tjenesteleverandørledd. Grossistmarkedet omfatter tilgang via de samme teknologiske plattformer som avgrensingen på sluttbrukernivå omfatter, det vil si både GSM-, UMTS- og LTE-nett, herunder også LTE-A. Når det gjelder hastigheter for dataoverføring, setter ikke markedsdefinisjonen grenser, men omfatter de hastigheter som innenfor vedtaksperioden kan oppnås innenfor de nevnte teknologiene.

134. Nkom mener videre at samlokalisering er en tilgangsform som naturlig hører hjemme i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Muligheten til å innplassere utstyr i eksisterende lokasjoner er særlig viktig for nye aktører som bygger ut mobilnett. Den nære tilknytningen mellom tilgang for nasjonal gjesting og samlokalisering, gjør at Nkom mener samlokalisering også inngår i det relevante grossistmarkedet.

135. Når det gjelder internsalg ("self-supply"), viser Nkom til kapittel 3.3 i Kommisjonens Explanatory Note²³ til Anbefalingen fra 9. oktober 2014 og til BERECs rapport fra mars 2010²⁴. BERECs rapport omhandler først og fremst regulatørens behandling av internsalg i grossistmarkedet for bredbåndsaksess (marked 5), men også behandlingen av internsalg i andre markeder. Rapporten konkluderer med at et flertall av de europeiske regulatørene hensyntar internsalg både ved markedsavgrensingen og ved vurderingen av sterk markedsstilling. Nkom mener det er nødvendig å inkludere internsalg eller intern bruk for å gi et riktig bilde av markedet og styrkeforholdene på grossistnivå. Tilgang som leveres til MNOers interne tjenesteleverandørledd, inngår derfor i samme marked som tilgang som kjøpes av eksterne.

2.4.2 Tjenester på grossistnivå

136. For at kjøpere av grossistprodukter skal kunne tilby attraktive tjenester i de relevante sluttbrukermarkedene, må tilgangsproduktet omfatte tale, SMS og mobile datatjenester. Tilgangsproduktene som per i dag tilbys av de etablerte netteierne, både ved kjøp av

²³ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>

²⁴ http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/?doc=171

tenesteleverandørtilgang, MVNO-tilgang og nasjonal gjesting, omfatter tale, SMS og data i mobilnett.

137. Dersom en tenesteleverandør skal tilby tilgang til mobile datatenester ved hjelp av en tilgangsavtale med en annen netteier²⁵ enn den som leverer tale og SMS, forutsetter dette at tenestene tilbys på ulike SIM-kort. En løsning der sluttbruker må bytte SIM-kort for å benytte seg av de ulike gruppene av tenester, er etter Nkoms vurdering ikke et fullgodt alternativ til mobilabonnement som gir tilgang til alle tenestene på samme SIM-kort.

138. På sluttbrukernivå tilbys tilgang til Internett over mobilnettene også som dedikerte abonnement for mobilt bredbånd, uavhengig av taletelefoni og SMS, jf. avgrensingen av produktmarkedene i kapittel 2.3. På grossistnivå er imidlertid innsatsfaktorene som benyttes for å tilby datatrafikk i tradisjonelle mobilabonnement, de samme som for å tilby dedikerte abonnement for mobilt bredbånd. Mobile bredbåndprodukter tilbys ikke som et frittstående produkt på grossistnivå. Tilgangsprisen for mobil datatrafikk knyttes heller ikke opp mot hvordan produktet tilbys i sluttbrukermarkedet.

139. At tilgang selges koblet sammen med tale, SMS og andre datatenester på grossistnivå, taler for at disse tenestene inngår i samme relevante produktmarked.

140. Nkom har ovenfor kommet til at internasjonal gjesting er del av de relevante sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester. På grossistnivå vil det være utenlandske nettoperatører som etterspør internasjonal gjesting. Internasjonal gjesting utgjorde et eget marked på grossistnivå i Kommisjonens og ESAs opprinnelige Anbefaling. Erfaringene som ble gjort av nasjonale tilsynsmyndigheter og BEREC i tilknytning til markedsanalyser i dette markedet, viste imidlertid at det ikke var mulig å adressere konkurranseproblemene i dette markedet effektivt på nasjonalt nivå. Kommisjonen iverksatte derfor en felles forordning for internasjonal gjesting i 2007. Dette regelverket ble videreført og utvidet i nye forordninger i henholdsvis 2009, 2012 og 2015.²⁶ På denne bakgrunn mener Nkom at internasjonal gjesting ikke utgjør en del av det relevante produktmarkedet på grossistnivå.

141. Nkom har på bakgrunn av substitusjonsvurderinger funnet at M2M-kommunikasjon over mobilnett ikke inngår i de relevante sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester. På grossistnivå er imidlertid innsatsfaktorene som er nødvendig for å tilby M2M-tjenester i sluttbrukermarkedet, i stor grad de samme som er nødvendig for å tilby telefonkoblede mobiltjenester. Tilbydere av M2M-tjenester i sluttbrukermarkedet vil dermed i stor grad etterspørre de samme tenester på grossistnivå (både tale, SMS og datatenester) som tilbydere av telefonkoblede mobiltjenester. Ut fra et etterspørselsperspektiv er således grossistproduktene substituerbare.

142. Det er videre grunn til å anta at M2M-tjenester, i et fremadskuende perspektiv, i deler av sluttbrukermarkedet i større grad vil selges sammen med ordinære abonnement for tale, SMS og data. Disse forholdene taler for at tilgang for M2M-tjenester inngår i det relevante grossistmarkedet.

143. På bakgrunn av ovenstående finner Nkom at tilgang som muliggjør å tilby M2M-tjenester over mobilnett, er inkludert i det relevante grossistmarkedet. M2M-tjenester kan også tilbys over andre teknologier. Nkom ser imidlertid ikke behov for å gjøre en nærmere vurdering av disse teknologiene ettersom det relevante sluttbrukerproduktet i denne sammenheng er det koblede produktet bestående av tale, SMS og data i mobilnett.

²⁵ Erfaringer fra det norske markedet viser at muligheten for å oppnå tilgangsavtale med flere netteiere er svært begrenset. Det finnes imidlertid enkelte eksempler på at tenesteleverandører har hatt parallelle avtaler om tilgang med flere netteiere.

²⁶ For mer informasjon, se www.nkom.no/internasjonalgjesting

144. For øvrig inngår i utgangspunktet alle tjenester som tilbys sluttbrukere i tilknytning til tale, SMS og data, og realiseres over GSM-, UMTS-, og LTE-nett, i det relevante grossistmarkedet. Herunder inngår tale over LTE.

145. For øvrig vil fremtidige tjenester som kan realiseres innenfor de nevnte teknologiske plattformene (GSM-, UMTS- og LTE-nett), som et klart utgangspunkt være omfattet av det relevante markedet. Substituerbarhet kan imidlertid først vurderes når tjenestene er lansert og egenskapene er kjente. Dersom det for fremtidige tjenester skulle oppstå tvil om hvorvidt de er omfattet av det relevante markedet, vil dette måtte avgjøres på bakgrunn av en konkret vurdering.

2.5 Avgrensning av det geografiske markedet

146. Som det fremgår av kapittel 2.1.2, har geografiske markeder innen elektronisk kommunikasjon tradisjonelt sett blitt definert med utgangspunkt i det aktuelle nettets utbredelse, samt det stedlige virkeområdet (jurisdiksjon) for den rettslige reguleringen av markedet. Markedene har således vært ansett som nasjonale.

147. Bruksretten til tildelte frekvenser varierer noe med tanke på om de også omfatter Svalbard i tillegg til fastlandet.²⁷ Som nevnt i kapittel 2.1.2, gjelder imidlertid ikke ekomlovens kapittel 3 om sterk markedsstilling, kapittel 4 om tilgang og § 9-3 om konsultasjonsprosedyre, for Svalbard. Markedet kan dermed avgrenses mot Svalbard.

148. Ulik prising eller ulik produktkvalitet på grossisttjenester i forskjellige deler av landet, er momenter som kan tale for en oppdeling i flere geografiske markeder. Slik Nkom vurderer det, er det ikke vesentlige geografiske forskjeller med hensyn til hverken produktkvalitet eller prising i det norske markedet. Det forhold at sluttbrukerprisene for mobiltelefoni er like i hele landet og at mobilkunder av natur forflytter seg rundt, tilsier også at det relevante markedet ikke bør deles inn i flere lokale eller regionale delmarkeder.

149. Etter Nkoms oppfatning foreligger det ikke ulike konkurransemessige betingelser i stabile og klart avgrensede deler av landet som tilsier en geografisk oppdeling av markedet. Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er nødvendig med en videre analyse av spørsmålet om markedet skal oppdeles geografisk og at en nasjonal tilnærming til markedsdefinisjon og analyse er velbegrunnet.

150. Nkom holder således fast ved at det geografiske markedet for tilgang og originering i mobilnett er fastlands-Norge.

2.6 Konklusjon markedsavgrensning

151. Det relevante grossistmarkedet omfatter grossisttilgang i alle offentlige GSM-, UMTS- og LTE-nett, og originering av tale, SMS og datatjenester, for følgende eksterne tilgangsformer:

- Tilgang ved nasjonal gjesting
- MVNO-tilgang
- Tjenesteleverandørtilgang

152. Både tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester, tilgang for å tilby mobilt bredbånd og tilgang for å tilby M2M-tjenester er inkludert.

²⁷ I noen tilfeller er det egne tillatelser for Svalbard

153. Tilgang som leveres til MNOers interne tjenesteleverandørledd ("self supply"), inngår i samme marked som tilgang som kjøpes av eksterne.

154. Samlokalisering inngår som en egen tilgangsform innenfor det relevante grossistmarkedet.

155. Det geografiske markedet avgrenses til fastlands-Norge.

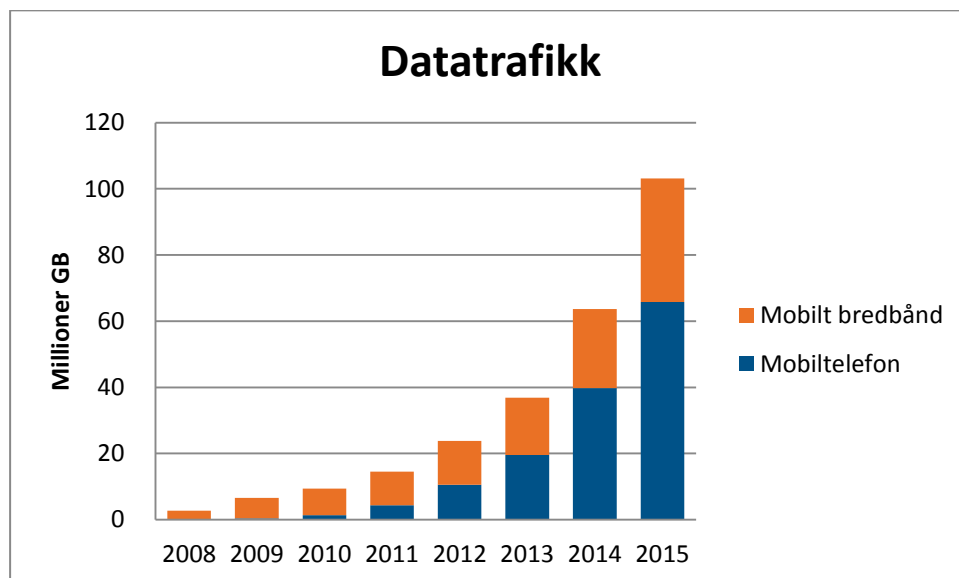
3 Overblikk over markedsutvikling og markedsaktører

156. Sluttbrukermarkedene har siden forrige markedsanalyse vært preget av fortsatt sterk vekst i datatrafikk, overgang til fastprisprodukter, samt høyere hastigheter og bedre dekning for mobildata. Nkom gir i dette kapittelet en nærmere beskrivelse av disse sentrale utviklingstrekkene i sluttbrukermarkedene. Deretter gis en oversikt over aktørene i markedene.

3.1 Sterk vekst i datatrafikk

157. Nkoms ekomstatistikk viser at det har vært en kraftig økning i datatrafikk siden forrige markedsanalyse. Total datatrafikk (samlet fra ordinære abonnement for mobiltelefoni og mobilt bredbånd) i 2015 var på over 103 millioner GB. Dette utgjør mer enn 16 ganger så mye trafikk som ved forrige analyse.²⁸

158. Figur 5 nedenfor viser total mengde datatrafikk og veksten i denne siste fem år, fordelt på dedikerte abonnement for mobilt bredbånd og ordinære mobiltelefonabonnement.



Figur 5 Utvikling i datatrafikk for perioden 2009 til 2015

159. Hovedvekten av datatrafikk har tidligere vært generert fra dedikerte abonnement for mobilt bredbånd. Denne andelen er imidlertid fallende, og trafikk fra ordinære

²⁸ I henhold til Nkoms ekomstatistikk for 2009 utgjorde total datatrafikk 6,76 millioner GB.

mobilabonnement utgjorde om lag 66 prosent av total datatrafikk i 2015. Fastprisprodukter og økende salg av smarttelefoner har vært en viktig årsak til denne utviklingen.

160. Det er liten tvil om at data vil bli en stadig viktigere del av tjenestene i det relevante markedet. Ericsson anslår at årlig vekst i mobil datatrafikk vil være 45 prosent i perioden 2015 til 2021.²⁹

3.2 Fastprisprodukter

161. Siden Telenor lanserte produktporteføljen Komplette våren 2011, har de fleste tilbyderne i stor grad gått fra å tilby abonnement basert på enhetsprising til å tilby abonnement basert på fastpris. Abonnementene som ble lansert utover i 2011, inkluderte en gitt mengde trafikk (tale, SMS og data) til en fast pris. Kun forbruk utover det som var inkludert i pakken, ble fakturert etterskuddsvis basert på enhetspriser for tale, SMS og MB. I følge Telenor har overgangen til fastprisprodukter bidratt til å øke gjennomsnittlig omsetning per kunde (ARPU).

162. I mai 2013 lanserte Telia produktporteføljen Smart som inkluderte ubegrenset bruk av tale, SMS og MMS, og hvor prisen kun ble bestemt av størrelsen på inkludert datamengde. Telia markedsførte de nye produktene med at dette var et bidrag til forenkling av prisstrukturene i markedet.³⁰ Telenor og andre tilbydere fulgte raskt opp med å lansere tilsvarende produkter.

163. Fremveksten av fastprisprodukter gjør at såkalte familie og venneprodukter har mindre betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedene enn ved forrige analyse. I den grad et fastprisprodukt inneholder så mye trafikk at kunden også kan ringe eller sende SMS til familie og venner innenfor pakken, har konseptet familie og venner liten betydning.

164. Når det gjelder mobilt bredbånd (i betydningen mobil bredbåndstilgang solgt separat fra tradisjonelle mobilabonnement), har også utviklingen siden forrige markedsanalyse vært at pakkene er blitt større og at tilbudet av pakker er økt.

3.3 Over-The-Top-tjenester

165. Den kraftige økningen av smarttelefoner har banet vei for såkalte Over-The-Top (OTT)-tjenester som Skype, facebook, WhatsApp og mange flere, også i mobilnett. Slike tjenester er antakelig viktige bidragsytere til den store veksten i datatrafikk fra mobiletelefoner. Tale- og meldingstjenester kan med slike tjenester leveres nettuavhengig og av andre aktører enn de tradisjonelle mobiloperatørene. OTT-aktørene har gjerne andre forretningsmodeller enn de tradisjonelle teleselskapene, noe som blant annet er av betydning for hvordan de priser sine tjenester. Typisk vil det ikke være løpende avgifter knyttet til deres tale- og meldingstjenester. Globale aktører som Google, Apple og Microsoft kan dermed overta tjenester som tidligere har vært viktige inntektskilder for mobiltilbydere. Det forventes at omfanget av OTT-tjenester vil fortsette å vokse. Denne trusselen har utvilsomt lagt press på mobiloperatørene med tanke på fremtidige inntekter.

166. For å beskytte seg mot inntektstap, har mobiltilbydere i flere land sperret tjenester som Skype for enkelte abonnementstyper. Kundene må da eventuelt kjøpe et dyrere abonnement for å kunne bruke Internett uten slike begrensninger. Enkelte norske mobiltilbydere har i media tidligere gitt uttrykk for at de også vil vurdere å innføre slike restriksjoner. Etter det Nkom kjenner til, har imidlertid ingen norske tilbydere gjennomført slike sperringer. Nkom har i flere

²⁹ <http://www.ericsson.com/res/docs/2015/mobility-report/ericsson-mobility-report-nov-2015.pdf>

³⁰ <http://www.insidetelecom.no/artikler/netcom-forenkler-mobilabonnementene/133121>

sammenhenger gitt uttrykk for at sperring av f.eks. Skype for noen abonnementsstyper ville være et brudd på de norske retningslinjene for nettnøytralitet som Nkom har utarbeidet i samarbeid med forbrukermyndighetene og bransjen.

167. Det har vært omtalt flere mulige strategier fra de tradisjonelle mobiltilbyderne for å møte trusselen fra OTT-tilbydere, jf. uttalte ønsker om å innføre sperringer for visse typer OTT-tjenester. Det synes imidlertid nå som at fastprispakker har vært et viktig virkemiddel i denne sammenheng. Ved å inkludere ubegrensede mengder tale og SMS i abonnementsprisen, og dermed kun fastsette abonnementsprisen ut fra størrelsen på datapakken, er ikke trusselen om gratis tale og SMS fra OTT-tilbydere like sterk. Store deler av kundemassene til de norske tilbyderne har nå gått over til slike fastprispakker. For både Telenor og Telia har satsingen på datatrafikk vært en tydelig strategi, og Telia har i flere sammenhenger omtalt seg som et dataselskap.³¹ I kapittel 4.3.9 vurderes den potensielle konkurransen fra OTT-aktører nærmere.

3.4 Dekning, kapasitet og hastighet

168. Dekning, kapasitet og hastighet i nettene har fått økt oppmerksomhet i markedsføringen de siste årene. Slike parametere kan være en måte å skille seg fra andre tilbydere på i et marked hvor tjenestene ellers er relativt homogene og prispresset er stort. Både Telenor og Telia benytter dekning aktivt i sin markedsføring av produkter på sluttbrukernivå. Begge tilbydere har gjort betydelige investeringer i sine nettverk i løpet av de siste årene for å forbedre kapasitet og dekning.

169. Telenor skriver på sin nettside at selskapet bygger det råeste mobilnettet og oppgir at de investerer over 4 milliarder årlig i sitt nett for å tilby best kapasitet, fart og dekning.³² Videre lover selskapet at 99,8 prosent av befolkningen vil ha 4G i løpet av våren 2018.

170. Telia har gjennom tilsagnet på den såkalte dekningsblokken i 800 MHz-båndet forpliktet seg til å bygge ut mobilt bredbånd via 3G eller 4G til 98 prosent av befolkningen innen utgangen av 2018. Selskapet skrev på sine nettsider i november 2015 at de bygger Norges raskeste mobilnett og at 95 prosent av befolkningen da hadde fått tilgang til 4G.³³ Telia har tidligere uttalt at målsetningen er at 98 prosent av befolkningen skal få tilgang til 4G innen utgangen av 2016. Selskapets «dekningsløft» kan følges tett på deres nettsider.

171. I en rapport fra Ericsson³⁴ fremkommer det at "network performance" er den viktigste driveren for kundelojalitet. Utbedring av dekning, kapasitet og hastighet har dobbelt så stor betydning for kundenes lojalitet sammenliknet med hvilke prisplaner som tilbys og forbedret kundeservice.

172. Telenor har ved flere anledninger gitt uttrykk for at markedsføring av dekning er en viktig konkurranseparameter for selskapet. Da Telenor i desember 2012 klaget til Forbrukerombudet (FO) på OneCalls påstand om å være "like bra - bare billigere", var det verste i følge selskapet at markedsføringen spredte villedende informasjon om dekning.³⁵ Telenor ga senere i denne sammenheng også uttrykk for at dekningsposisjonen er spesielt viktig for selskapet.³⁶

³¹ <http://www.mobilen.no/artikler/netcom-bli-et-dataselskap/133140>

³² <http://www.telenor.no/privat/dekning/>

³³ https://netcom.no/dekning/dekningsnyheter/artikkel/-/journal_content/56_INSTANCE_ZIb4/10156/2885877

³⁴ Ericsson Mobility Report, juni 2013

³⁵ <http://www.insidetelecom.no/artikler/telenor-til-frontalangrep-pa-one-call/130133>

³⁶ <http://www.insidetelecom.no/artikler/telenor-seiret-over-one-call/137485>

3.5 Aktører i markedet

173. I det relevante grossistmarkedet kan det skilles mellom aktører som er tilbydere av grossistprodukter og kjøpere av grossistprodukter. Alle aktørene er tilbydere i sluttbrukermarkedene.

3.5.1 Aktører på tilbudssiden

174. Telenor og Telia har tilnærmet landsdekkende GSM-nett (GSM 900/1800) i Norge. Videre har begge selskapene UMTS-nett, men med noe lavere dekningsgrad enn for GSM, og LTE-nett som er under utbygging. Begge selskapene opererer som nettverksoperatører, tjenesteleverandører og innholdsleverandører og må således betraktes som vertikalt integrerte selskaper.

175. Telenor eier mye av infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon i Norge, både fast aksessnett, transportnett for overføringskapasitet mv.³⁷ Telenor har eierinteresser i en rekke mobilselskaper i Europa og Asia. I det relevante grossistmarkedet tilbyr Telenor tilgang til nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering. I det norske sluttbrukermarkedet har selskapet merkenavnene Djuice, Talkmore og Dipper i tillegg til eget merkenavn.

176. Telia Norge AS er Telia Company AB³⁸ sin norske virksomhet. Telia Company AB har også mobilvirksomhet i flere land i Europa og Asia. Virksomheten omfatter de fleste områdene innen sektoren for elektronisk kommunikasjon.³⁹ Selskapet har operert med merkenavnene NetCom og Chess i det norske markedet. NetCom skiftet imidlertid navn til Telia i mars 2016.

177. Tele2 Norge AS (Tele2) og Network Norway etablerte i 2007 nettselskapet Mobile Norway AS (Mobile Norway), hvor de eide 50 prosent hver. Høsten 2011 kjøpte det svenske morselskapet til Tele2 (Tele2 AB) Network Norway.

178. Ved utgangen av 2013 dekket deres nett 75 prosent av befolkningen basert på lisenser både i 900 MHz-båndet og i 2GHz-båndet. Tele2 og Network Norway hadde i tillegg avtaler om nasjonal gjesting hos henholdsvis Telia og Telenor for å kunne gi sine sluttbrukere dekning i hele landet. Lisensene i 900-båndet gikk imidlertid ut 31. desember 2013, og Mobile Norway måtte innen ni måneder fra denne datoen avslutte virksomheten i dette båndet⁴⁰. De resterende frekvensene i 2GHz-båndet var ikke tilstrekkelige til å videreføre driften av nettverket. Selskapet kunne dermed ikke lenger drive sin virksomhet som netteier. Hverken Tele2 eller Network Norway hadde på dette tidspunktet grossistkunder. I sluttbrukermarkedet opererte selskapet med merkenavnene OneCall og MyCall i tillegg til Tele2/Network Norway.

179. 4. juli 2014 inngikk Telia Company AB avtale med Tele2 AB om kjøp av samtlige aksjer i Tele2s norske virksomhet. Foretakssammenslutningen ble godkjent av Konkurransetilsynet på vilkår i vedtak datert 5. februar 2015.

180. Telia viderefører foreløpig merkevarene OneCall og MyCall, mens merkevaren Tele2 er faset ut. Kundemassen under merkevaren Network Norway ble solgt til ICE som et vilkår for at foretakssammenslutningen skulle bli godkjent. ICE benytter imidlertid ikke Network Norway-navnet, men selger alle tjenester under merkenavnet ICE.

³⁷ En beskrivelse av Telenor finnes blant annet på <http://www.telenor.no/om/>.

³⁸ TeliaSonera AB skiftet navn til Telia Company AB i april 2016. I analysen benyttes gjennomgående Telia Company AB

³⁹ En beskrivelse av TeliaSonera finnes på <http://www.teliasonera.com/sv/om-oss/>

⁴⁰ Tele2 fikk imidlertid leie frekvensressurser fra ICE slik at virksomheten kunne fortsette med bruk av eget nett frem til 1. mars 2015.

3.5.2 Aktører på etterspørselssiden

181. ICE ble opprettet i 2003 og har tilbudt mobilt bredbånd i sluttbrukermarkedet basert på eget nett med CDMA-teknologi i 450 MHz-båndet. Selskapet har mer enn 75 prosent geografisk dekning i dette nettet.⁴¹ Antall basestasjoner som utnytter disse frekvensene, er begrenset og er innrettet for å produsere mobilt bredbånd til i områder som preges av spredt bebyggelse og fritidseiendommer. ICE har i løpet av 2015 skiftet ut sitt CDMA-nett med LTE og overført sine mobile bredbåndskunder til dette nettet. Per i dag finnes det ikke mobilhåndsett som støtter dette frekvensbåndet, slik at nettet kan kun benyttes for dedikert mobilt bredbånd.

182. ICE eies av det amerikanske selskapet Access Industries. Selskapet fikk tilslag på frekvensressurser både i 800, 900 og 1800 MHz-båndet ved frekvensauksjonen 2. desember 2013.

183. Vilkårene for at Telias oppkjøp av Tele2 skulle bli godkjent av Konkurransetilsynet, var i tillegg til salg av Network Norways kundemasse, at ICE fikk overta deler av infrastrukturen til Mobile Norway, at selskapet skulle få tilgang til nasjonal gjesting og tjenestetilbydertilgang hos Telia, tilgang til samlokalisering og mulighet til å kjøpe tre Tele2-butikker. I tillegg forpliktet Telia seg til å tilby MVNO-tilgang for norske aktører.⁴²

184. ICE inngikk således i november 2014 avtale med Mobile Norway om kjøp av et gitt antall basestasjoner og opsjon på et ytterligere antall. Disse basestasjonene oppgraderes til å bli et rent 4G-nett.

185. Tale og SMS var lenge ikke en del av sluttbrukertilbudet fra ICE. 15. juni 2015 lanserte imidlertid ICE tradisjonelle mobilprodukter basert på tilgangsavtale hos Telia. All trafikk til og fra mobiltelefoner gikk i Telias nett frem til juni 2016. Frem til da var det kun mobile bredbåndskunder i eget nett. Selskapet startet imidlertid på dette tidspunktet opp prosessen med å flytte deler av mobilkundenenes datatrafikk over i eget nett. ICE hadde ved årsskiftet 2015/2016 bygd ut LTE i 800 MHz til en dekningsgrad på 40 prosent av befolkningen.

186. Selskapet planlegger å tilby tale over LTE (VoLTE) på noe lenger sikt.⁴³

187. ICE er per i dag ikke tilbyder i grossistmarkedet. Det vises til kapittel 4.3.8 for en nærmere vurdering av ICE' muligheter til å bli en aktør på tilbudssiden i det relevante grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont.

188. Fire tilbydere kjøper per i dag MVNO-tilgang. TDC AS (TDC) har siden høsten 2005 hatt MVNO-avtale med Telenor. Samme år inngikk også Ventelo avtale om MVNO-tilgang med Telenor. Ventelo ble kjøpt opp av Phonero AS (Phonero) med virkning fra 1. januar 2015. Lyca Mobile inngikk i desember 2009 MVNO-avtale med Telia og lanserte kommersielle tjenester i det norske sluttbrukermarkedet i april 2010. Com4 AS (Com4) inngikk avtale med Telia i desember 2012. Selskapet selger abonnement for maskin-til-maskin-kommunikasjon.

189. En MVNO investerer i egen kjernenettinfrastruktur (for eksempel HLR/HSS, Switch, SMSC, MMSC, GGSN, IMS og EPS) og har alle tekniske systemer som er nødvendige for samtrafikk med andre nettverksoperatører. En MVNO har imidlertid i motsetning til tilbydere som etterspør nasjonal gjesting, ikke egne frekvensressurser eller eget radionett. Som MVNO vil tilbyderen ha egen IMSI-kode (International Mobile Subscriber Identity Code), egen nettverkskode (MNC) og tilby egne abonnement (SIM-kort) og tjenester til sluttbrukerne. En MVNO kan også bli tilbyder i grossistmarkedet ved å knytte til seg egne tjenesteleverandører.

⁴¹ <https://www.ice.no/private/about/>

⁴² <http://www.konkurransetilsynet.no/nb-NO/aktuelt/nyheter/20152/teliasoneras-kjop-av-tele2-tillates-pa-vilkar/> og <https://www.dn.no/nyheter/2015/02/05/0902/TeliaSonera/grnt-lys-for-mobilkjpet>

⁴³ <http://e24.no/privat/neste-aar-faar-telenor-og-netcom-en-skikkelig-konkurrent-aa-bryne-seg-paa/23335292>

190. En tjenesteleverandøravtale gir tilbydere uten eget nettverk en ikke-eksklusiv rett til å tilby, markedsføre og levere tjenester gjennom kontantkort eller abonnement til sluttbrukere. Sluttbrukeren har utelukkende et kontraktsrettslig forhold til tjenesteleverandøren. Tjenesteleverandørens trafikk rutes i henhold til nettoperatorens eller MVNOens samtrafikkavtaler og avtaler om gjesting med andre.

191. Ved forrige markedsanalyse var det i underkant av 20 tjenesteleverandører i markedet. Siden den gang har antall tilbydere blitt redusert, blant annet på bakgrunn av konkurser, oppkjøp og fusjoner. Det totale antallet tjenesteleverandører var 15⁴⁴ ved utgangen 2015. Flere av disse er en del av Altibox-samarbeidet.⁴⁵

3.5.3 Oppsummert om markedsaktører

192. Tabell 3 oppsummerer utviklingen i antall aktører på ulike nivå i det norske markedet.

	2006	2010	2015
Nettverkseiere	Telenor Telia	Telenor Telia Mobile Norway	Telenor Telia ICE
Tilbydere med avtale om nasjonal gjesting	Teletopia	Network Norway	ICE
Tilbydere med MVNO-tilgang	Tele2 TDC Ventelo	Tele2 TDC Ventelo	Com4 Lyca Mobile Phonero TDC
Uavhengige tjenesteleverandører	I underkant av 20	I underkant av 20	15

Tabell 3 Tilbydere og kjøpere i markedet for tilgang til og originering i mobilnett.

193. Som ved forrige analyse er det fortsatt bare Telenor og Telia som tilbyr produkter i grossistmarkedet utelukkende basert på egen infrastruktur. Mobile Norway utgjorde ved forrige analyse det tredje nettverket. Per i dag har ICE overtatt deler av deres nettverk og er i ferd med å etablere seg som netteier i det relevante markedet.

194. To nye MVNO-tilbydere har etablert seg i markedet siden forrige analyse, mens antall tjenesteleverandører er redusert.

4 Tre-kriterie-test

195. Markedet for tilgang og originering i mobilnett er ikke inkludert i ESAs gjeldende anbefaling om relevante markeder («Anbefalingen»). For at et marked som avviker fra

⁴⁴ Banzai 4G AS, Chili Mobil AS, Hello AS, Itum AS, Klepp Energi AS, Lyse Fiber AS, Mobitalk AS, NextGenTel AS, Notodden Energi AS, NTE Marked AS, PepCall AS, Phonect AS, Primafoon AS, Telipol AS og Xito. (Xito ble avvirket i mai 2016.)

⁴⁵ <http://www.altibox.no/omaltibox/historien>

Anbefalingen skal berettige for sektorspesifikk forhåndsregulering, må tre kumulative vilkår være oppfylt (tre-kriterie-test), jf. Anbefalingen avsnitt 2. De tre kumulative vilkårene er:

1. Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.
3. Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen.

196. Vurderingen av om de tre kriteriene er oppfylt skal ta utgangspunktet i en såkalt "modified greenfield approach". Det innebærer at kriteriene skal vurderes under en forutsetning om at markedet som er gjenstand for markedsanalyse, ikke er underlagt ex-ante regulering. En sentral problemstilling blir dermed i hvilken grad de gjeldende markedsforholdene kan tilskrives gjeldende forpliktelser. Regulering i tilstøtende markeder skal hensyntas.

197. Det følger av Anbefalingens fortale punkt 7 at de mest sentrale indikatorene for vurderingen av det første og andre kriteriet vil være tilsvarende dem som legges til grunn ved en analyse av om det er aktører i markedet med sterk markedsstilling.

198. Nkom vil i det videre vurdere hvorvidt de tre kriteriene er oppfylt for det norske markedet for tilgang og originering i mobilnett, og dermed hvorvidt det relevante markedet berettiger for sektorspesifikk forhåndsregulering.

4.1 Nærmere om gjennomføring av tre-kriterie-test

199. BEREC publiserte i 2008 anbefalinger om gjennomføring av en tre-kriterie-test. Ett av spørsmålene som behandles i rapporten, er bevisbyrde knyttet til hvorvidt kriteriene er oppfylt.⁴⁶ BEREC slår i rapporten fast at beviskravet i tre-kriterie-testen ikke kan anses å være strengere enn beviskravet for å konstatere sterk markedsstilling i markeder som har vært del av en tidligere anbefaling. BEREC peker videre på at det er en innbyrdes sammenheng mellom de to første kriteriene og analyse av om det finnes tilbyder med sterk markedsstilling, slik at funn av slik tilbyder ofte vil være tilstrekkelig til å konkludere med at det første og det andre kriteriet er oppfylt. BEREC anser også at kravet til sannsynlighet for at tre-kriterie-testen er oppfylt i tidligere anbefalte markeder, samsvarer med kravet til sannsynlighet for å finne, eller ikke finne, tilbyder med sterk markedsstilling i markeder som fortsatt er en del av Anbefalingen.⁴⁷

200. Etter BERECs oppfatning er kravet til bevis lavere for markeder som tidligere har vært en del av anbefalingen, enn for markeder som ikke har vært i anbefalingen. BEREC begrunner synpunktet med at årsakene til å fjerne et marked fra Anbefalingen ikke nødvendigvis gjør seg gjeldende på nasjonalt plan. BEREC antar videre at for å påvise at de tre kriteriene er oppfylt, er det i prinsippet tilstrekkelig å vise at hensynene som begrunnet å fjerne markedet fra Anbefalingen, ikke foreligger på nasjonalt plan.⁴⁸

201. Nkom mener i likhet med BEREC at det er en klar innbyrdes sammenheng mellom de to første kriteriene i tre-kriterie-testen og analysen av sterk markedsstilling. Nkom er videre enig i at funn av tilbyder med sterk markedsstilling kan tilsi at de to første kriteriene i tre-

⁴⁶ ERG (08) 21 ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test. Se: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/docs/Document/3661>

⁴⁷ Rapporten side 5.

⁴⁸ Rapporten side 5 og side 18.

kriterie-testen kan anses å være oppfylt. Av hensyn til blant annet robusthet, og uten å foregripe vurderingene under analysen av sterk markedsstilling, har Nkom imidlertid funnet det mest hensiktsmessig å foreta en eksplisitt og fullstendig analyse av samtlige av de tre kriteriene.

202. Ved gjennomføringen av tre-kriterie-testen tar Nkom utgangspunkt i dagens markedsforhold, med et fremadskuende perspektiv. Med hensyn til beviskrav legger Nkom til grunn at det ved gjennomføring av tre-kriterie-testen ikke er grunnlag for å fravike det alminnelige utgangspunkt om sannsynlighetsovervekt.

4.2 Første kriterium: Høye og varige etableringshindre

4.2.1 Generelt om det første kriteriet

203. Det første kriteriet som må undersøkes, er om det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet. Etableringshindre begrenser konkurransen ved å redusere nye tilbyders muligheter til å etablere seg i markedet, og kan være av ulik natur og forekomme av ulike årsaker. ESA skiller i Anbefalingen mellom strukturelle og regulatoriske etableringsbarrierer.

204. Ved vurdering av etableringshindre vil det være nødvendig å angi hvilken type etablering som er relevant.

205. Det fremgår av Samferdselsdepartementets (SD) vedtak 6. oktober 2006 at reguleringen av marked 15 bygger på en målsetning om å bidra til langsiktig, infrastrukturbasert konkurranse, altså konkurranse mellom flere parallelle mobilnett.

206. Den aktuelle etableringen må derfor være av en art som kan påvirke markedsdynamikken på en måte som er egnet til å oppnå hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen. Nkom legger til grunn at dette tilsier en etablering som MNO med avtale om nasjonal gjesting utenfor eget dekningsområde. Omfanget av egen dekning og andelen trafikk som kan produseres i eget nett, vil i denne sammenheng være sentralt for hvor konkurransedyktig en slik aktør vil være. Nkom har tidligere lagt til grunn at en MNO må ha mer enn 75 prosent befolkningsdekning for å være konkurransedyktig.⁴⁹ Tele2 oppnådde å ha i underkant av 50 prosent av trafikken i eget nett da selskapets mobilnett dekket 75 prosent av befolkningen. Tele2 hadde ingen eksterne kjøpere av tilgang i sitt mobilnett på dette tidspunktet og var etter Nkoms vurdering ikke en fullverdig aktør på tilbudssiden i det relevante grossistmarkedet. Nkom mener på dette grunnlag at en MNO både må ha befolkningsdekning som overstiger 75 prosent, og mer enn 50 prosent trafikk i eget nett for å kunne være en konkurrent til de etablerte netteierne i det relevante grossistmarkedet. Nkom anser på denne bakgrunn at det relevante utgangspunktet for vurderingen under det første kriteriet, er de etableringsbarrierer som en mobiltilbyder som bygger egen infrastruktur vil kunne møte.

207. I det følgende vil Nkom først drøfte strukturelle etableringsbarrierer og deretter regulatoriske etableringsbarrierer.

4.2.2 Strukturelle etableringshindre

208. I Anbefalingens fortale punkt 10 omtales strukturelle etableringsbarrierer med følgende:

”Structural barriers to entry result from original cost or demand conditions that create asymmetric conditions between incumbents and new entrants impeding or preventing market entry of the latter. For instance, high structural barriers may be found to exist

⁴⁹ Nkoms vedtak 26. juni 2012 etter anmodning fra Tele2 om endring av Samferdselsdepartementets vedtak av 11. mai 2011 vedrørende termineringspriser for Network Norway og Tele2 (sak 1105804).

when the market is characterised by absolute cost advantages, substantial economies of scale and/or scope, capacity constraints and high sunk cost.”

209. Nkom har vurdert følgende strukturelle etableringshindre:⁵⁰

- Kontroll over infrastruktur som er vanskelig dupliserbar, herunder ugjenkallelige kostnader (sunk costs),
- stordrifts- og samproduksjonsfordeler,
- tilgang til finansielle ressurser,
- tilgang til salgskanaler.

4.2.2.1 Kontroll over infrastruktur som er vanskelig dupliserbar

Innledning

210. Dersom en aktør kontrollerer infrastruktur som er vanskelig å duplisere, og denne infrastrukturen representerer en viktig innsatsfaktor i det relevante markedet, vil dette kunne utgjøre en vesentlig etableringsbarriere for potensielle konkurrenter.

211. Uten å ta stilling til om den aktuelle infrastrukturen i det berørte markedet kan ses på som en "essential facility"⁵¹ i konkurranserettslig forstand, vurderer Nkom i det følgende om kontroll over infrastruktur som er vanskelig dupliserbar, kan betraktes som en etableringsbarriere i det relevante markedet.

212. Det er nødvendig enten å eie eller på annen måte kontrollere fysisk infrastruktur i form av mobilnett for å tilby fullverdig, landsdekkende tilgang og originerings i mobilnett. Kontroll over slik fysisk infrastruktur vil innebære betydelige investeringer.

Investeringer og ugjenkallelige kostnader

213. Særtrekk ved topografi og spredning i bosetting innebærer at utbygging av mobilnett i Norge krever svært høye investeringer. I Europa er det kun Island som har lavere befolkningstetthet enn Norge.

214. Å etablere eget aksessnett med basestasjoner, master og radioutstyr er svært ressurskrevende. Etablering av basestasjoner vil typisk kunne inndeles i følgende tre kategorier: Egen basestasjon, samlokalisering hos andre operatører og innplassering hos tredjepart, for eksempel på taket av eksisterende bygg. Tilgang til allerede etablerte lokasjoner vil være av stor betydning for å redusere tidsbruk og kostnader ved utbygging av eget nett. Behovet for samlokalisering kan øke i takt med utrulling av nettverket. Økt behov for samlokalisering medfører at allerede etablerte aktører kan ha innflytelse på etableringstakten for en ny aktør. Tilsvarende har eiere av eksisterende bygg bestemmende innflytelse for utbyggingstakten ved at hvorvidt det gis tilgang, og hvilke betingelser som knyttes til tilgangen, i stor grad avgjøres av huseier. Økende oppmerksomhet hva gjelder potensielle negative effekter av en aktiv basestasjon, herunder frykten for stråling, kan influere på huseiers vilje til å inngå avtale og på betingelser for eventuell innplassering, og dette vil kunne hindre eller forsinke en ny aktør. Det er også en tendens til at huseiere og grunneiere ønsker en høyere kompensasjon for bruk av sin eiendom enn tidligere, og dette kan også bidra til at etableringshindringene øker.

⁵⁰ Kriteriene er basert på kriteriene i ESAs Retningslinjer for markedsanalyser og identifisering av sterk markedsstilling, pkt. 79. (<http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/5543/data.pdf>). Ugjenkallelige kostnader er særlig nevnt i retningslinjenes fotnote 86.

⁵¹ Jf. ESAs retningslinjer for markedsanalyse og identifisering av sterk markedsstilling, pkt. 82. Et produkt eller en tjeneste vil etter generell konkurranselovgivning betraktes som "essential facility" kun dersom det ikke foreligger potensielle substitutter for innsatsfaktoren.

215. Ugjenkallelige kostnader er én av de mest sentrale inngangsbarrierer og er særlig relevant i ekomsektoren hvor investeringer i infrastruktur er betydelige. Ugjenkallelige kostnader er kostnader som er påløpt og som ikke kan reverseres, for eksempel ved å selge eiendelen. I ekomsektoren vil ugjenkallelige kostnader eksempelvis være kostnader ved å utvikle, bygge og etablere nett for mobilkommunikasjon.

216. Kostnader knyttet til etablering av merkevare og markedsføringskostnader anses også som irreversible kostnader. Å bygge opp en tilstrekkelig kundemasse for et eventuelt nytt mobilnett, må antas å medføre betydelige markedsføringskostnader.

217. Ugjenkallelige kostnader fremstilles ofte som en motsats til bortfallskostnader, herunder variable kostnader. Variable kostnader kan henføres til selve utnyttelsen av nettet, for eksempel kostnader ved å produsere og transportere mobilkommunikasjon, og vil opphøre dersom bruken av nettet opphører.

218. Selskapet Hi3Gs engasjement i Norge illustrerer at ugjenkallelige kostnader kan påløpe uten at det iverksettes forretningsvirksomhet. Hi3G betalte i 2003 omlag 62 millioner kroner for en lisenstillatelse i 900 MHz-båndet. Årlig frekvensavgift påløp i tillegg med omlag 20 millioner kroner. I mars 2011 valgte selskapet, til tross for betydelige påløpte, ugjenkallelige kostnader, å levere tilbake sin lisens⁵².

219. Tilgang til eksisterende infrastruktur kan bidra til at etableringsbarrierer reduseres i noen grad. Det er i denne sammenheng relevant å vise til EUs direktiv om virkemidler for å redusere kostnader ved utrulling av høyhastighetsnett⁵³. Direktivet gir blant annet instruksjoner om tilgang til blant annet fysisk infrastruktur, grøfter og innendørs infrastruktur. På bakgrunn av dette direktivet sendte SD 3. juni 2016 forslag til ny lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon på høring⁵⁴. Det foreslåtte regelverket kan bidra til å redusere kostnader ved duplisering av infrastruktur, og det vil kunne redusere etableringshindre for aktører som har til hensikt å bygge infrastruktur, ved at de gjennom annet regelverk enn ekomregelverket gis økte rettigheter når det gjelder tilgang til eksisterende infrastruktur.

220. Gjennom LRIC-modelleringen har Nkom estimert kostnadene som påløper for en aktør som ønsker å ta steget fra å være MVNO til å bli en nasjonal operatør med eget radionettverk som dekker 75 prosent av befolkningen. Estimater inkluderer bl.a. investeringer i egne BSCer, MSCer og transmisjonskapasitet (E1-linker) for å knytte disse sammen. Kostnaden for en slik investering utgjør omlag 2 milliarder.⁵⁵ Etter Nkoms oppfatning vil en investeringskostnad i denne størrelsesorden i alle tilfeller representere et vesentlig etableringshinder.

221. Størrelsen på ugjenkallelige kostnader øker i takt med omfanget av nettutbyggingen og representerer etter Nkoms syn en vesentlig etableringsbarriere. Frekvenstillatelser vil i noen tilfeller stille krav til utbygging og således sette en nedre grense for nettverkets omfang. Mobilkundernes forventninger til kvalitet og dekning vil nok likevel ha større innflytelse på hvordan en nykommer må dimensjonere sitt mobilnettverk. For å være konkurransedyktige, må nye tilbydere av mobilkommunikasjon være i stand til å tilby en landsdekkende tjeneste fra lanseringstidspunktet.

—
52

http://www.regjeringen.no/Upload/SD/Vedlegg/Telekommunikasjon/konsesjoner_frekenstillatelser/brev_frekenstillatelse_2011.pdf

⁵³ Directive 2014/61/CE, se f.eks: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.155.01.0001.01.ENG

⁵⁴ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev---utkast-til-lov-om-tilrettelegging-for-utbygging-av-hoyhastighetsnett-for-elektronisk-kommunikasjon/id2502973/>.

⁵⁵ Beregningen er basert på Nkoms LRIC-modell versjon 7.1. Estimater gjelder for etablering av et tredje mobilnett som oppnår 75 prosent befolkningsdekning innen 2012 (2009 kroneverdi).

Utvikling i Norge

222. Telenor etablerte på 1980-tallet NMT-mobilnett og kunne gjenbruke deler av denne infrastrukturen ved utbygging av GSM-nettet, noe som ga selskapet en fordel sammenlignet med Telia. Gjennom sine tilnærmede landsdekkende mobilnett har Telenor og Telia en fordel sammenlignet med nye nettverksoperatører.

223. Hva angår øvrige markedsmessige forhold, har de godt utbygde nettene til Telenor og Telia lagt grunnlag for høye forventninger til dekning og kvalitet. Begge tilbydere dekker nær 100 prosent av befolkningen fordelt på 2G- og 3G-teknologi, mens den geografiske dekningen er noe lavere.

224. Telenor og Telia gjennomfører løpende forbedringer av dekning og kapasitet i sine mobilnett og informerer om dekningsutbyggingen på sine respektive hjemmesider. Det vises til kapittel 3.4 for mer informasjon om dekningsutbyggingen.

225. Telenor og Telia etablerte seg som netteiere i en periode hvor sluttbrukerne hadde mindre grunnlag for å stille høye krav til dekning, og sluttbrukerne hadde på de tidligere stadiene ingen alternative tilbydere med bedre dekning. Det synes rimelig å legge til grunn at dagens sluttbrukere vil forvente tilsvarende høy dekning hos en ny nettverkstilbyder som hos Telenor og Telia. En tilbyder som vurderer å bygge nett nå, må således kunne tilby tilsvarende eller nær tilsvarende dekning og kvalitet som Telenor og Telia for å kunne være et konkurransedyktig alternativ.

226. Tele2s nettutbyggingsselskap, Mobile Norway, hadde ved utgangen av 2013 bygd ut sitt 2G/3G-nettverk til å dekke 75 prosent av befolkningen. Det finansielle grunnlaget for nettverksutbygging har delvis vært basert på asymmetrisk regulering av Network Norways og Tele2s termineringspriser. Reguleringen av termineringsprisene har vært innrettet mot at de to selskapene skulle kunne oppnå en merinntekt på 2 milliarder kroner, som tilsvarer investeringskostnaden for et mobilnett som dekker 75 prosent av Norges befolkning. Mobile Norway har som nevnt avsluttet driften av nettverket på grunn av mangel på frekvensressurser, jf. kapittel 3.5

227. ICE hadde et eksisterende nett for mobilt bredbånd basert på CDMA 450, noe som bidrar til å forenkle etablering innenfor det relevante markedet. I tillegg har selskapet som beskrevet i kapittel 3.5, overvunnet noen av de nevnte etableringsbarrierene som en nykommer opplever gjennom overtakelse av eksisterende infrastruktur. Slik overtakelse er imidlertid en spesiell hendelse som eventuelt andre nye tilbydere ikke kan regne med å få mulighet til på samme måte. Samtidig viste selskapets omfattende investeringer i frekvensressurser at det uavhengig av tilgangen på eksisterende infrastruktur var store etableringshindre i markedet, som krevde svært god tilgang til finansielle ressurser for å kunne gjennomføre.

Konklusjon

228. Redegjørelsene over tilsier at kontroll over infrastruktur representerer et vesentlig etableringshinder for nye tilbydere. Telenor og Telia eier mobilnett som det er teknisk mulig å duplisere. Ugjenkallelige kostnader forbundet med nettverksinvestering vil imidlertid representere betydelige etableringshindre. Videre vil sluttbrukeres forventninger til dekning og kvalitet stille helt andre krav til en aktør som etablerer seg nå enn da disse tilbyderne startet utbygging av sine nett på 1990-tallet. For å kunne levere et konkurransedyktig sluttbrukertilbud, må nye tilbydere allerede fra lansering kunne tilby tilnærmet tilsvarende dekning og kvalitet som Telenor og Telia over tid har opparbeidet seg. ICE' overtakelse av deler av Tele2s infrastruktur representerer en delvis overtakelse av det tredje mobilnettverket i Norge og er etter Nkoms mening en klar indikasjon på at nye aktører må forholde seg til forventninger og krav til dekning ved lansering. Aktører som eventuelt etablerer seg basert på skrittvis investering, vil være avhengig av tilgang til eksisterende infrastruktur for å kunne etablere seg som netteier.

229. Konkurransetilsynet har ved behandling av Telias kjøp av Tele2s norske virksomhet vurdert irreversible investeringer og har blant annet konkludert med at etablering av basestasjoner i seg selv utgjør en vesentlig etableringshindring i grossistmarkedet. Konkurransetilsynets vurderinger av irreversible investeringer som del av etableringsbarrierer, sammenfaller i stor grad med Nkoms vurderinger. Nkom mener det er utvilsomt at utbygging av et tilstrekkelig stort mobilnett er svært ressurskrevende og derfor representerer et betydelig hinder for etablering.

4.2.2.2 Stordrifts- og samproduksjonsfordeler

230. Stordriftsfordeler foreligger når en økning i produksjonen medfører fallende enhetskostnad. Dette er karakteristisk for produksjon med relativt høye faste kostnader og lave variable kostnader. Stordriftsfordeler er egnet til å styrke markedsstillingen til etablerte aktører og kan dermed virke som et etableringshinder for nye nettverksoperatører. De etablerte nettverksoperatørene har dimensjonert nettene sine for å oppnå optimal utnyttelse av dem. En ny nettverksoperatør vil bruke tid på å bygge opp kundebase og trafikk og kan i startfasen ikke forvente å oppnå stordriftsfordeler i samme grad som de etablerte netteierne. Stordriftsfordeler bidrar på denne måten til å skape et asymmetrisk forhold mellom nye og etablerte tilbydere, noe som vil svekke konkurransekraften til en ny aktør.

231. Stordriftsfordelene for en nettverksoperatør finnes først og fremst i aksessnettet, som består av kostnadskrevede elementer som basestasjoner, master og radioutstyr. Siden Norge har forholdsvis liten befolkning, lav befolkningstetthet og få store byer, kan det i flere geografiske områder være lavt trafikkvolum og dermed utfordrende å utnytte stordriftsfordeler fullt ut.

232. Samproduksjonsfordeler er reduksjon i gjennomsnittlig enhetskostnad når mer enn én tjeneste produseres ved hjelp av felles produksjonsmidler, for eksempel felles infrastruktur eller felles administrative systemer.

233. Deler av aktørenes infrastruktur og støttesystemer kan benyttes til produksjon og leveranse av forskjellige tjenester. En horisontalt integrert aktør vil som følge av sin brede produktportefølje og store kundebase innen flere markeder for elektronisk kommunikasjon, ha økte samproduksjonsfordeler i det relevante markedet. Det vises i denne sammenheng også til analysen av enkeldominans i kapittel 5.6.

234. For å fastsette kostnadsorienterte priser for terminering av tale i mobilnett, har Nkom gjennom flere reguleringsperioder fått utviklet LRIC-modeller, som blant annet gir informasjon om sammenhengen mellom enhetskostnad for terminering og utviklingen i markedsandeler for norske tilbydere. En av forutsetningene i LRIC-modellene er at nettverkstrafikken over tid utvikler seg til å være jevnt fordelt over tre nettverk. Tidligere sensitivetsanalyser har vist at enhetskostnaden øker dersom realisert trafikkvolum blir lavere enn det som er prognostisert i modellen. Eksempelvis ville trafikkvolum i underkant av 35-40 prosent av prognostisert volum gi vesentlig høyere enhetskostnad for alle tre nettverksoperatørene. Stordriftsfordeler blir gradvis uttømt etter hvert som tilbyderne fyller nettene med trafikk.

235. LRIC-modelleringen har vist at både Telenor og Telia har dimensjonert nettene slik at de utnytter stordriftsfordeler i tilnærmet samme grad. De har dermed tilnærmet lik enhetskostnad selv om de i utgangspunktet har ulike markedsandeler. Gjeldende prisregulering for terminering av tale i mobilnett er basert LRIC-modellen for en generisk, effektiv operatør. De modellerte kostnader for en generisk operatør er tilnærmet lik kostnader som fremkommer i de operatørspesifikke modellene. Selv om det ikke er foretatt eksplisitte modelleringer i etterkant av foretakssammenslutningen mellom Telia og Tele2, foreligger det ingen klare indikasjoner på at dette i seg selv er et forhold som direkte påvirker nettverkskostnader. Telia melder imidlertid om positive synergier som følge av sammenslutningen, selv om dette synes å være spesielt knyttet til økt omsetning.

236. Nkom har ikke modellert nettverksstrukturen med korresponderende nettverkskostnader for ICE. Det generelle aspektet ved mobilnettverk med høy grad av faste kostnader og incentiver til å fylle eget nettverk med trafikk, forventes imidlertid å gjelde også for ICE' nettverk.

237. Betydningen av stordriftsfordeler kan reduseres dersom nye tilbydere velger å starte med utbygging kun i tettbebygde strøk hvor trafikkgrunnlaget er størst. Hvor raskt, og i hvilken grad en tilbyder med avtale om nasjonal gjesting vil kunne dra nytte av stordriftsfordeler, avhenger av hvor raskt trafikken overføres til eget nett og hvor mye som produseres via nasjonal gjesting. Gjennom strukturelle forhold ved tilgangsavtalen vil imidlertid vertsoperatøren ha mulighet til å påvirke muligheten for en kjøper av tilgang til å nyttiggjøre seg stordriftsfordeler. Eksempelvis kan dette skje ved at avtalen har forpliktelser om kjøp av et visst trafikkvolum i vertsnett (volumforpliktelser) og fastpriselementer. Volumforpliktelser er en effektiv måte å beholde trafikk i vertsoperatørens nett og er en mulighet til å påvirke hvor raskt nye netteiere kan oppnå fallende enhetskostnader som følge av økende volum i eget nett. Tilsvarende vil et betydelig, trafikkuaavhengig fastpriselement i tilgangsavtalen medføre at besparelsen ved å produsere trafikk i eget nett ikke får den effekt det ellers ville ha gjort om trafikkkostnaden i større grad var variabel. Både volumforpliktelser og prisstruktur kan derfor ha negativ innvirkning på muligheten for en kjøper av tilgang til å utnytte stordriftsfordeler.

238. Stordriftsfordeler og samproduksjonsfordeler kan også oppnås i tilknytning til salg, kundeservice, faktureringsystemer, administrasjon, etc., men trolig i mindre grad enn stordriftsfordelene knyttet til selve nettverket. Stordriftsfordeler knyttet til slike forhold kan imidlertid være av større betydning dersom en operatør har virksomhet i flere land og/eller innenfor flere tjenestetyper og derfor kan dele slike kostnader på flere enheter.

239. Selv om betydningen av stordriftsfordeler kan reduseres ved at nye tilbydere starter med utbygging kun i tettbebygde strøk og benytter nasjonal gjesting i mindre befolkede områder, utgjør stordriftsfordeler etter Nkoms oppfatning en vesentlig barriere for nyetablering i det norske mobilmarkedet. Utbygging og drift av mobilnett i Norge innebærer høye faste kostnader. Dette, i kombinasjon med forholdsvis lav befolkningstetthet, gjør at enhetskostnader kan bli uforholdsmessig høye dersom man ikke raskt oppnår en viss kundemasse.

240. Bredder i produktportefølje hos horisontalt integrerte aktører vil også gi samdriftsfordeler som nye tilbydere ikke kan oppnå på samme måte, og vil også kunne fungere som et etableringshinder.

4.2.2.3 Tilgang til finansielle ressurser

241. Tilgang til finansielle ressurser vil være av stor betydning for en aktørs mulighet til å etablere seg i markeder som krever store initielle investeringer.

242. Som det fremgår ovenfor, vil det være svært kapitalkrevende å etablere fullverdige alternativer til Telenors eller Telias landsdekkende mobilnett. Avtale om nasjonal gjesting kan redusere behovet for initielle investeringer og kan derfor i noen grad redusere betydningen av tilgang til kapital.

243. Tilgang til kapital vil også ha betydning for at en aktør skal kunne tilegne seg frekvensressurser. I auksjonen som ble gjennomført i desember 2013, ble det stilt krav til minstepriser på 50 millioner kroner for 2x5 MHz i 800 og 900 MHz-båndene og 5 millioner kroner i 1800 MHz-båndet. Aktørene bød på pakker av frekvenser i ulike bånd og betalte totalt nær 1,8 milliarder kroner for frekvensene som ble tildelt⁵⁶.

⁵⁶ Telia ga 626,7 millioner, Telco Data ga 705 millioner og Telenor ga 453 millioner for frekvensene de fikk tilsag på.

244. Oppsummert mener Nkom at god tilgang til finansielle ressurser vil være nødvendig for å kunne etablere seg som en reell utfordrer i markedet.

4.2.2.4 Tilgang til salgskanaler

245. Tilgang til distribusjons- og salgsnett er av stor betydning for å kunne vinne kunder i sluttbrukermarkedet. Mangelfull tilgang til slike salgskanaler vil virke som et hinder for nye aktører som har til hensikt å etablere seg og oppnå en betydelig markedsandel. Aktører som etablerer seg i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett, vil normalt være vertikalt integrerte og avhengig av å generere betydelige inntekter i sluttbrukermarkedet. Nkom mener derfor det er relevant å la tilgang til salgskanaler inngå i analysen av etableringsbarrierer i grossistmarkedet.

246. Relevante salgskanaler kan i denne sammenheng enten være fysiske eller nettbaserte. Dersom etablering av distribusjons- og salgskanaler er forbundet med betydelige kostnader, og dersom de eksisterende tilbydere allerede har veletablerte kanaler på attraktive lokasjoner, vil dette kunne skape betydelig ulikhet mellom etablerte og nye tilbydere. En slik ulikhet vil være en ulempe for nye aktører som etablerer seg i markedet. Mens det vil kreve en moderat investering å få på plass en nettbasert salgskanal, vil fysiske salgskanaler for mobilmarkedet være kostnadskrevende å etablere.

247. En mobilkunde vil kunne benytte flere salgskanaler i samme kjøpsprosess for å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap om utvalg og pris, slik at nettbaserte og fysiske salgskanaler vil kunne komplimentere hverandre. Nkom mener det er grunnlag for å fastslå at en stor andel av kundene ønsker å kunne henvende seg til et fysisk utsalgssted, både i kjøps situasjonen og med tanke på eventuelle feil og reklamasjoner. Håndsettene blir stadig mer komplekse, og ved bytte kan det være behov for assistanse for å beholde informasjon om kontakter, kalender og lignende. Økt kompleksitet kan bidra til å opprettholde behov for fysisk utsalgssted, både for privat- og bedriftsmarkedet.

248. Store elektronikkjeder som Elkjøp, Expert og Lefdal besørger en vesentlig del av salg av forbrukerelektronikk. Med bakgrunn i informasjon fra flere mindre tilbydere, fant Nkom i 2010 at det var trolig svært kostbart å få innpass hos de store kjedene, og at det dermed er vanskelig å få tilgang til fysiske salgskanaler. Nkoms oppfatning er at denne situasjonen ikke er vesentlig endret.

249. Flere av tilbydere har også etablert egne fysiske salgskanaler som synes å få økt betydning som eksklusiv kanal for egne produkter. Telia har 64 butikker som utgjør et landsdekkende nettverk av egne butikker for privatmarkedet, og har i tillegg 16 Telia Bedriftssenter for bedriftsmarkedet. Telenor har på tilsvarende måte landsdekkende butikker innrettet mot privatmarkedet. I tillegg eier Telenor flere forhandlerkjeder og konsoliderte i løpet av 2013 sine salgskanaler. Butikkjeden Telekiosken ble i juni 2013 integrert som del av Telenorbutikken⁵⁷. Kjedehuset, som eies 49 prosent av Telenor, er franchisehovedkontor for faghandelskjedene Nordialog, Telehuset, Telefast og mCare og henvender seg mot bedriftsmarkedet. Kjeden representerer om lag 65 avdelinger og 550 ansatte⁵⁸. Telering-kjeden⁵⁹ eies av Telenor med 47,5 prosent og har 115 forhandlere over hele landet som forhandler produkter fra både Telenor og Telia. I desember 2015 ble Comunit-kjeden kjøpt opp av Telering og hevder nå å være Norges største i SMB-markedet⁶⁰. Network Norway har etablert forhandlerkjeden Officer AS med 20 forhandlere over hele landet. Dette distribusjonsnettverket ble solgt til ICE i etterkant av at foretakssammenslutningen mellom Tele2 og Telia ble

⁵⁷ Telenors pressemelding 26. juni 2013: <http://www.telenor.com/no/news-and-media/press-releases/2013/telenor-overtar-telekiosken/>

⁵⁸ <http://kjedehuset.no/>

⁵⁹ <http://www.telering.no/velkommen-til-telering/>

⁶⁰ <http://www.insidetelecom.no/artikler/telering-kjoper-15-forhandlere/197180>

gjennomført. ICE fikk et tidsbegrenset tilbud om å kjøpe Tele2s tre butikker, men valgte ikke å benytte kjøpsopsjonen. For ICE innebærer de ervervede distribusjonskanalene en enklere tilgang til kundene og som sådan en lettere inntreden i markedet.

250. Endringene som har funnet sted når det gjelder satsingen på fysiske salgskanaler, viser at tilgang til fysiske salgskanaler er viktig for å skaffe og beholde kunder i dagens marked. Å etablere egne, fysiske utsalgssteder er utvilsomt kostbart, og tilgang til gode og sentrale lokasjoner i Norge vil kunne være en utfordring for nyetablerere.

251. Chili Mobil er et eksempel på en aktør som har lyktes i få en relativt stor kundemasse uten tilsvarende tilgang til fysiske salgskanaler. Slike eksempler er det imidlertid få av. Ved forrige analyse ble Ludo trukket frem som en aktør som hadde oppnådd en ikke ubetydelig kundemasse gjennom alternative salgskanaler som for eksempel sosiale medier. Som ved forrige analyse, mener Nkom at det fortsatt vil være nødvendig med samspill mellom ulike salgskanaler for å oppnå et tilstrekkelig stort kundegrunnlag. Alternative salgskanaler er således en faktor som bare i noen grad kan redusere betydningen av vanskelig tilgang til fysiske salgskanaler. Bruk av alternative salgskanaler kan på den annen side være egnet til å forsterke allerede etablerte posisjoner i markedet ettersom høy grad av kjennskap til merkenavn kan antas å være et fortrinn som vil øke effekten av alternative salgskanaler.

252. Oppsummert mener Nkom at tilgang til fysisk utsalgssted representerer en viktig etableringshindring. Tilgang til fysiske utsalgssteder er utvilsomt nødvendig for å tiltrekke seg og beholde kunder og utgjør samtidig en betydelig kostnad for aktørene. Det er tydelige tegn på at etablerte aktører satser stadig sterkere på egne fysiske utsalgssteder. Salg over Internett og andre kanaler kan på den ene siden redusere etableringsbarrieren, men samtidig kan ikke-fysiske kanaler bidra til å forsterke allerede etablerte posisjoner i markedet. Nkom mener at sluttbrukernes ønske og behov for et fysisk tilgjengelig utsalgssted for mobiltelefoner ikke vil endre seg vesentlig innenfor analysens tidshorizont, og finner derfor grunnlag for å fastslå at tilgang til fysiske salgskanaler utgjør et ikke ubetydelig hinder for etablering.

4.2.3 Regulatoriske etableringshindre

253. Regulatoriske etableringshindre eksisterer når markedsadgangen begrenses av regulatoriske forhold, for eksempel offentlige tillatelser og autorisasjoner, ressursbegrensninger, eksempelvis som gjelder frekvensressurser, eller begrensninger av hensyn til helse, miljø eller sikkerhet (direkte regulatoriske begrensninger). Ulike former for prisregulering kan også ha etableringshindrende virkninger, jf. Anbefalingens fortale pkt. 11. I det videre inngår en vurdering av om autorisasjoner, frekvenstillatelse eller prisregulering kan påvirke etablering.

4.2.3.1 Autorisasjoner og tilgang på frekvenser

254. Det stilles ikke krav til autorisasjon eller liknende for å etablere seg som netteier i Norge. Imidlertid er det nødvendig å inneha tillatelse til å disponere og bruke frekvenser for å produsere mobiltjenester i eget nett. Frekvenstillatelser betraktes som en begrenset ressurs, og mangel på tilgang til frekvenser kan være en regulatorisk etableringshindring.

255. Frekvenser har ulike kvaliteter med hensyn til rekkevidde og gjennomtrengingsevne. Ved vurderingen av regulatoriske etableringshindre er det således relevant å undersøke ikke bare om det finnes ledige frekvenser, men også hvilke frekvenser som er ledig. En aktør som vurderer å etablere seg i det relevante markedet, må i tillegg ta i betraktning at frekvenstillatelser gis med begrenset varighet. I tillegg vil enkelte frekvenstillatelser gis med betingelser knyttet til dekningskrav. Dekningskrav i tillatelsene vil ofte være bestemmende for nødvendig utbyggingstakt og forutsetter at lisensinnehaver har kapasitet, finansielt og reelt, til å forestå den påkrevde utbyggingen.

256. Frekvenser med lang rekkevidde og god gjennomtrengingsevne blir ofte ansett som mer attraktive for produksjon av tjenester i mobilnett. Frekvensene i 800 MHz-båndet (790-862

MHz), er av en slik karakter. Disse ble ledige da de siste analoge kringkastingssendingene ble slukket i desember 2009. Regjeringen har bestemt at disse frekvensene skal brukes til mobilt bredbånd. Frekvensene ble tildelt ved auksjon 2. til 10. desember 2013. ICE, Telenor og Telia fikk tilslag på 2x10 MHz hver, hvor Telia fikk dekningsblokken som innebærer krav om 98 prosent befolkningsdekning innen fem år etter at tillatelsen er gitt. For Telenor og ICE er kravet til utbygging 40 prosent befolkningsdekning i løpet av fire år. All tilgjengelig kapasitet i 800 MHz-båndet ble fordelt i auksjonen, og varigheten på tillatelsene er 20 år.

257. Frekvensene i 900 MHz-båndet har i stor grad sammenfallende egenskaper med tanke på signalutbredelse, og båndet er godt egnet til å dekke større områder med færre basestasjoner enn hva utnyttelse av for eksempel 1800 MHz eller 2,1 GHz-båndene vil kreve. Deler av frekvensressursene i dette båndet ble fordelt i samme auksjon som 800 MHz-båndet. Også her fikk ICE, Telenor og Telia tilslag med 2x5 MHz til hver. I tillegg hadde Telenor og Telia tillatelser på 2x10 MHz fra tidligere som utløper i 2017. Båndet er tildelt under et prinsipp om teknologinøytralitet og benyttes i dag både til GSM og til UMTS. Mobile Norway hadde frem til 31. desember 2013 2x5 MHz i dette båndet, men fikk i auksjonen ikke tilslag på videre bruk av frekvenser i båndet.

258. Auksjonen 2. desember 2013 viste at det var konkurranse om å få tildelt frekvensressurser i dekningsbåndene (frekvenser med lang rekkevidde). Mobile Norway fikk ikke fornyet frekvensene de hadde i 900-båndet og nådde heller ikke frem i konkurransen om frekvenser i 800-båndet. Nkom har påbegynt arbeidet med tildelinger av de delene av 900 MHz-båndet hvor tillatelsen utløper 31. desember 2017. Auksjonen vil omfatte 2x20 MHz i 900 MHz-båndet som i dag disponeres av Telenor og Telia. Knapp tilgang på frekvensressurser i dekningsbåndene må dermed anses som et etableringshinder.

259. 1800 MHz-båndet er egnet for 4G/LTE. Frekvensene i dette båndet har imidlertid kortere rekkevidde og dårligere evne til å trenge inn i bygninger enn frekvensene i 900 MHz-båndet. Rekkevidden på frekvensene er avgjørende for hvor tett basestasjonene må bygges. Kortere rekkevidde vil derfor være en ulempe ved at tilbyderen vil måtte etablere flere basestasjoner for å oppnå samme dekning. Økt behov for basestasjoner vil også kunne øke behovet for byggetillatelser, noe som vil øke etableringskostnaden ytterligere. Ulempen ved kortere rekkevidde vil særlig gjøre seg gjeldende i mer spredtbygde strøk. Som kapasitetsbånd er likevel 1800 MHz-båndet velegnet. Båndet består av totalt 2x75 MHz og gir gode muligheter for å tilby høy kapasitet for mobilt bredbånd. I tillegg vil propagasjonsegenskapene kunne være en fordel i tettbygde strøk der man gjerne ikke ønsker stor geografisk dekning fra hver basestasjon. Telenor har etter siste auksjon i desember 2015 totalt 2 x 30 MHz i dette båndet, Telia har 2 x 25 MHz og ICE har 2 x 20 MHz.

260. Aktørene er også avhengige av at det finnes sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med de aktuelle frekvensbåndene. En viss andel av sluttbrukerutstyret (mobiltelefoner som benytter 3G) er ikke mulig å bruke i 1800 MHz-båndet, men det tilbys også en ikke ubetydelig mengde sluttbrukerutstyr (for eksempel Iphone 5 og 6) som kan bruke 4G/LTE i 1800 MHz-båndet.

261. Frekvensbåndet 1920-1980 / 2110-2170 MHz (2 GHz-båndet) er kjernebåndet for produksjon av tredjegerasjons mobiltelefoni og mobilt bredbånd (UMTS og HSPA). Lisenser som opprinnelig hadde varighet til desember 2012, utgjorde 75 prosent av totalt spektrum i båndet. Disse ble tildelt på nytt ved auksjon i november 2012 med 20 års varighet. Frekvensene i 2 GHz-båndet er etter auksjonen i 2012 delt likt mellom Mobile Norway, Telenor og Telia. Telia har midlertidig tillatelse til å bruke de frekvensressursene i 2 GHz-båndet som tidligere er tildelt Mobile Norway. Tillatelsen løper ut 5. august 2016.

262. Stortinget fastsetter frekvensavgiftens størrelse ved de årlige budsjettbehandlinger. SD besørger innkrevingen av frekvensavgiften både for 800 MHz-båndet, 900 MHz-båndet, 1800 MHz-båndet og 2 GHz-båndet. Avhengig av frekvensbånd utgjør frekvensavgiften for 2016 mellom 1,3 og 1,4 million kroner per MHz frekvensdupleks lisensinnehaveren disponerer.

Avgiften er ikke knyttet opp mot tilbyders størrelse eller omsetning og kan dermed virke favoriserende for etablerte aktører og gjøre etablering mindre attraktivt.

263. Ekomloven § 9-4 regulerer behandlingstiden for å avgjøre tillatelser/tildeling til normalt seks uker, men kan i særlige tilfeller utvides til maksimalt åtte måneder, for eksempel i en situasjon der man gjennomfører auksjon. Saksbehandlingstid i tilknytning til frekvensforvaltning vil etter Nkoms vurdering i alminnelighet ikke kunne anses som et etableringshinder. Auksjonen for fordeling av 800 MHz-båndet tok imidlertid lengre tid å gjennomføre enn først forutsatt.

4.2.3.2 Prisregulering

264. I tilknytning til regulering av termineringspriser i mobilnett har Nkom og SD lagt vekt på at eksisterende infrastruktur skal utnyttes effektivt gjennom blant annet pristaksregulering basert på LRIC. Dersom termineringspriser fastsettes høyere enn underliggende kostnader, vil det generelt ha som virkning at det skjer en overføring fra mindre til større tilbydere, blant annet som følge av ulik andel av on-net/off-net trafikk.

265. Tidligere har imidlertid myndighetene lagt vekt på å redusere etableringshindre for nye tilbydere ved at disse har fått tillatelse til å sette høyere termineringspriser i en oppstartsperiode. Spesielt har dette vært gjeldende for Network Norway og Tele2 som gjennom prisreguleringsregimet fikk støtte til å etablere mobilnettverk.

266. Fra 1. januar 2013 har imidlertid termineringsprisene vært regulert symmetrisk for alle aktører. Eventuelle nye aktører vil ikke kunne forvente asymmetrisk regulering av termineringspriser.

4.2.3.3 Konklusjon regulatoriske etableringshindre

267. Det er ikke krav til autorisasjon for å etablere seg som mobiltilbyder i Norge. Når det gjelder frekvensressurser, er det per i dag ingen ledige frekvenser i kapasitetsbånd (1800 MHz og 2 GHz), og det har vist seg å være knapphet på tilgjengelige dekningsfrekvenser (800 MHz og 900 MHz). Tilgang på frekvenser utgjør således et hinder for etablering.

268. Prisregulering, herunder maksimalpriser for terminering, er etter Nkoms mening i seg selv ikke en regulatorisk hindring for nykommere.

269. På bakgrunn av ovenstående vurderinger mener Nkom at det som følge av knapphet på relevante frekvenser, foreligger høye og til dels varige regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.

4.2.4 Konklusjon første kriterium

270. Det norske markedet for tilgang og originering i mobilnett er etter Nkoms vurdering preget av høye og varige strukturelle etableringshindre. Det er nødvendig å kontrollere egen nettverksinfrastruktur, og det er nødvendig å ha tilgang til salgskanaler. Infrastruktur er krevende å etablere, blant annet som følge av behov for betydelige investeringer og høy grad av irreversible kostnader (sunk costs).

271. Sluttbrukernes høye forventninger til dekning og kapasitet innebærer at nykommere må kunne tilby tilnærmet samme dekning og kvalitet som de etablerte tilbyderne, Telenor og Telia, for å være konkurransedyktige. ICE' overtagelse av deler av Tele2s infrastruktur representerer en delvis overtagelse av det tredje mobilnettverket i Norge, og dette viser etter Nkoms mening at nye aktører må forholde seg til forventninger og krav til utbredelse og dekning allerede ved lansering.

272. Telenors og Telias betydelige investeringer i å oppgradere sine mobilnett er et forhold som bidrar til å øke etableringsbarrierene ytterligere. Nkom kan ikke se at det er holdepunkter for at sluttbrukernes forventninger til dekning og kvalitet vil avta i tiden fremover, snarere er det grunn til å tro at de vil øke.

273. Det eksisterer til dels varige regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet. Det finnes per i dag ikke ledige frekvenser i de tradisjonelle frekvensbåndene for offentlig mobilkommunikasjon for mobilutbygging. Frekvensressursene på i alt omtrent 2x20 MHz i 900 MHz-båndet som disponeres av Telenor og Telia frem til 31. desember 2017, tildeles på nytt gjennom auksjon som er under planlegging. Det er uvisst hvilke aktører som vil disponere disse frekvensressursene etter auksjonen, men de vil minimum bli fordelt på to aktører. Knapphet på frekvensressurser innebærer derfor et etableringshinder per i dag.

274. Reguleringen av termineringspriser anses ikke å være et etableringshinder i seg selv. Symmetrisk regulering basert på LRIC innebærer imidlertid at nye aktører ikke kan forvente inntekter fra terminering utover dekning av trafikkdrivne kostnader.

275. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående at det foreligger høye og varige etableringsbarrierer i det relevante markedet og således at det første kriteriet er oppfylt.

4.3 Andre kriterium: Markedet tenderer ikke mot effektiv konkurranse

4.3.1 Innledning

276. Det følger av Anbefalingens fortale punkt 12 at andre strukturelle forhold kan tilsa at markedet beveger seg mot bærekraftig konkurranse, selv om markedet er preget av høye og ikke forbigående etableringsbarrierer. Det andre kriteriet i tre-kriterie-testen er således hvorvidt det aktuelle markedet, bak etableringsbarrierene, har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse.

277. Vurderingen under det andre kriteriet er begrenset fremadskuende. Det følger av Explanatory Note at kriteriet ikke er oppfylt dersom det er tilstrekkelig klare holdepunkter⁶¹ for dynamikk i markedet i løpet av analysens tidshorison som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering.

278. Hvorvidt markedet kan anses å bevege seg mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering innenfor denne analysens tidshorison, vil måtte avgjøres etter en bred vurdering av markedsforholdene. Hverken ESAs Anbefaling eller BERECs veiledning⁶² er uttømmende når det gjelder hvilke momenter som skal vurderes, og det er derfor opp til den nasjonale regulatøren å vurdere hvilke momenter som best belyser det andre kriteriet, hensyntatt forholdene i det nasjonale markedet.⁶³

279. Det relevante markedet er et grossistmarked (et oppstrømsmarked). Ettersom konkurransen på sluttbrukernivå til en viss grad vil avspeile konkurransen på grossistnivå/nettverksnivå, vil deler av analysen under det andre kriteriet være knyttet til konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedene (nedstrømsmarkedene) for mobiltjenester.

280. Nkom vil i de følgende kapitlene vurdere om det relevante markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse på bakgrunn av følgende forhold:

- Utvikling i markedsandeler
- Markedskonsentrasjon
- Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer

⁶¹ "clear evidence"

⁶² ERGs Report on Guidance on the application of the three criteria test, s 12-13

⁶³ Markedsandeler, prisutvikling og tilbyderadferd, kontroll over infrastruktur som er vanskelig duplisierbar, diversifisering, ekspansjonshindringer og potensiell konkurranse er momenter som nevnes i ERGs Report on Guidance on the application of the three criteria test, s 12-13

- Markedsdynamikk
- Prisutvikling og utvikling i avtalevilkår på grossistnivå
- Markedsadferd
- Betydning av et tredje mobilnett
- Potensiell konkurranse

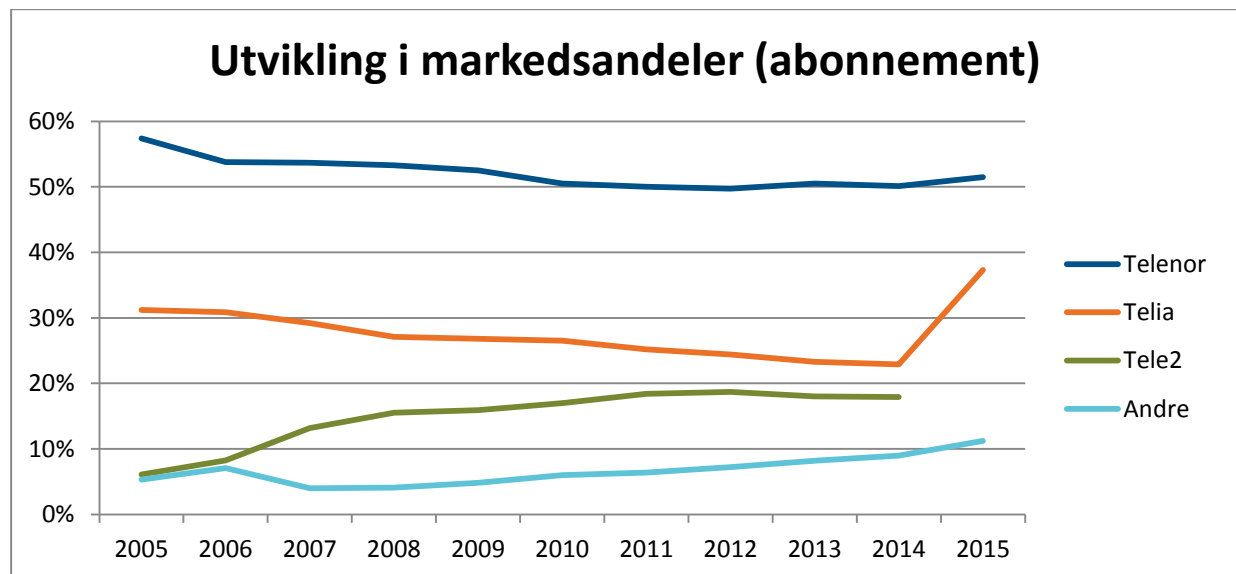
4.3.2 Utviklingen i markedsandeler

281. Et naturlig utgangspunkt for vurderingen av hvorvidt markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse, vil være en analyse av markedsandeler og utviklingen i disse. Det følger av Retningslinjene avsnitt 76 at det er en presumpsjon for sterk markedsstilling ved markedsandeler på over 50 prosent, og videre at enkeldominans normalt vil kunne finnes hos tilbydere med markedsandeler over 40 prosent.⁶⁴ Retningslinjene knytter seg til analysen av sterk markedsstilling. Ettersom det er en nær sammenheng mellom det andre kriteriet og denne analysen, legger Nkom til grunn at terskelverdiene for sterk markedsstilling også har relevans ved vurderingen av om markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse.

282. I det følgende vurderer Nkom utviklingen i markedsandeler på henholdsvis sluttbruker- og grossistnivå.

4.3.2.1 Utvikling i markedsandeler på sluttbrukernivå

283. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler på sluttbrukernivå i perioden 2005 til utgangen av 2015. Perioden viser utviklingen fra Nkoms første analyse av marked 15.⁶⁵



Figur 6 Markedsandeler basert på antall abonnement i perioden 2005 til 2015. Privat og bedrift samlet.

284. Ved utgangen av 2015 var det mer enn 5,71 millioner abonnement for mobiltelefoni⁶⁶. Abonnementene var fordelt mellom tilbyderne slik figuren over viser.⁶⁷ De største tilbyderne i

⁶⁴ According to established case-law, very large market shares - in excess of 50% - are in themselves, save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position.

⁶⁵ I vedtak av 23. januar 2006 var analysen basert på statistikk frem tom. 1. halvår 2005. I vedtak av 5. august 2010 var analysen basert på statistikk frem tom. 2009.

kategorien Andre er Phonero og Lycamobile med henholdsvis 3,6 og 1,9 prosent ved utgangen av 2015.

285. Figur 2 over viser at Telenors markedsandel basert på antall abonnement utgjorde 51,5 prosent ved utgangen av 2015 (privat og bedrift samlet). Markedsandelen var nær 53 prosent ved forrige markedsanalyse og er dermed redusert med omtrent 1,5 prosentpoeng siden 2009. Reduksjonen har i hovedsak funnet sted i løpet av den første delen av perioden. Telenors markedsandel har i to perioder vært like i underkant av 50 prosent, ved utgangen av første halvår 2011 og utgangen av første halvår 2014, men helårstallene har i begge tilfeller vist markedsandel over 50 prosent.

286. Telia hadde ved forrige markedsanalyse rundt 27 prosent av antall abonnement. Selskapets markedsandel falt noe og var ved utgangen av 2014 22,9 prosent. Etter oppkjøpet av Tele2 økte Telias markedsandel til 37,3 prosent ved utgangen av 2015.

287. Tele2s markedsandel, som inkluderer abonnement for alle merkevarene hos både Tele2 og Network Norway, utgjorde 17,9 prosent ved utgangen av 2014. Ett av vilkårene for foretakssammenslutningen var at ICE fikk kjøpe kunder under merkevaren Network Norway. Denne andelen utgjorde omtrent én prosent av antall abonnement.

288. Tabellen nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på antall abonnement ved utgangen av 2015 og ved de to foregående analysene av marked 15.

Abonnement	1. halvår 2005	2009	2015
Telenor	56 %	53 %	52 %
Telia	27 %	27 %	37 %
Tele2	5 %	16 %	
Andre	12 %	5 %	11 %

Tabell 4 Markedsandeler på sluttbrukernivå basert på antall abonnement første halvår 2005, helårstall for 2009 og 2015. Privat og bedrift samlet.

289. Til sammenligning var markedsandelene til de tre største operatørene i Sverige, Telia, Tele2 og Telenor, henholdsvis 36 prosent, 27 prosent og 17 prosent ved utgangen av 2015, målt i antall abonnement.⁶⁸

290. I Danmark har den største aktøren TDC en markedsandel på 38 prosent målt i antall abonnement ved utgangen av 2014. Den nest største tilbyderen var Telenor med 24 prosent i markedsandel, mens Telia var tredje største aktør med en andel på 18 prosent.⁶⁹

291. I Finland hadde Elisa, som største aktør, en markedsandel på 39 prosent målt i antall mobilabonnement ved utgangen av 2015. Nest største aktør var Telia med en markedsandel på 34 prosent, mens den tredje største aktøren var selskapet DNA med en andel på 26 prosent.⁷⁰

⁶⁶ Mobiltelefonabonnement omfatter aktive kontantkort, dvs. kort som har vært brukt siste tre måneder, og etterbetalte abonnement.

⁶⁷ Network Norways markedsandel er medregnet i Tele2s andel og inkluderer både OneCall og MyCall (Lebara skiftet navn til MyCall i oktober 2012).

⁶⁸ Kilde: PTS statistikkportalen Svensk telemarknad 2015.

⁶⁹ Kilde: Telestatistik, andet halvår 2014. <http://erhvervsstyrelsen.dk/telestatistik-andet-halvaar-2014>

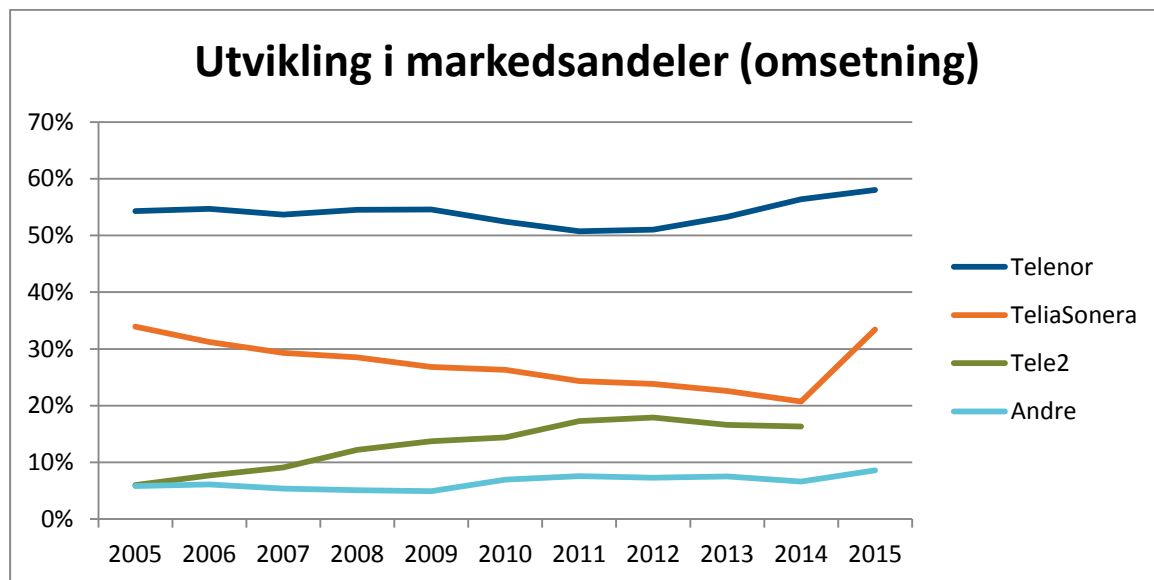
⁷⁰ Kilde:

<https://www.viestintavirasto.fi/en/statisticsandreports/statistics/2013/marketsharesofmobilesubscriptions.html>

292. Nkom konstaterer at den største aktøren i Norge, Telenor, har en langt høyere markedsandel enn de største tilbyderne i disse landene, hvor tilsynsmyndighetene har konkludert med at markedet for tilgang og originering i mobilnett er preget av bærekraftig konkurranse og dermed ikke pålagt sektorspesifikk regulering.

293. Tilsynsmyndigheten på Island opphevet regulering i marked 15 i 2012. Hovedbegrunnelsen var at en tredje tilbyder med eget mobilnettverk, som tiltrådte markedet i 2007, klarte å etablere seg i markedet på forholdsvis kort tid. Selskapet hadde oppnådd en markedsandel på 24 prosent målt i antall abonnement per juni 2011. De to største tilbyderne, Siminn og Vodafone,⁷¹ hadde på samme tidspunkt henholdsvis 40 og 31 prosent markedsandel.⁷¹ Nkom konstaterer at markedsandelen til den største aktøren også på Island er vesentlig lavere enn i Norge og at en tredje aktør relativt raskt har klart å oppnå en forholdsvis høy markedsandel.

294. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet fra 2005 til 2015 (privat og bedrift samlet). Tallene for omsetning omfatter alle tjenester solgt i tilknytning til et abonnement, herunder faste og variable inntekter for tale, SMS og data. Omsetning fra terminering og videresalg er ikke inkludert.



Figur 7 Utvikling i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet fra 2005 til 2015. Privat og bedrift samlet.

295. Telenor hadde både ved forrige analyse og ved utgangen av 2015 høyere markedsandel målt i omsetning sammenlignet med markedsandel målt i abonnement. Til tross for at Telenors markedsandel basert på antall abonnement har holdt seg forholdsvis stabil de siste to årene, har Telenor i samme periode økt sin andel basert på omsetning.

296. For Telia er bildet motsatt, markedsandel målt i omsetning ved utgangen av 2015 var lavere enn markedsandel målt i antall abonnement.

⁷¹ Kilde: Market Analysis Market 15, 20. February 2012.

Omsetning	1. halvår 2005	2009	2015
Telenor	56 %	55 %	58 %
Telia	27 %	27 %	33 %
Tele2	5 %	14 %	
Andre	12 %	5 %	9 %

Tabell 5 Markedsandeler på sluttbrukernivå basert på omsetning første halvår 2005, helårstall for 2009 og 2015. Privat og bedrift samlet.

297. Tabellen ovenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på omsetning i 2015 og ved de to foregående analysene av marked 15. Tabellen viser at Telenors andel av omsetningen i 2015 har økt sammenlignet med markedsandelene målt i omsetning ved de to foregående analysene. I perioden fra forrige analyse i 2009 til 2014 sank Telias markedsandel med 6 prosentpoeng til 20,7 prosent. Etter oppkjøpet av Tele2 økte imidlertid Telias markedsandel målt i omsetning til 33 prosent. Tele2s markedsandel målt i omsetning i 2014 var 16,3 prosent.

298. Tabell 6 viser markedsandelene innen mobiltelefoni for privat- og bedriftsmarkedet i 2015, målt i antall abonnement og omsetning. Privatmarkedet er størst med 77 prosent av alle abonnement.

		Telenor	Telia	Andre
Privat	Abonnement	48,8 %	44,0 %	7,2 %
	Omsetning	52,2 %	43,5 %	4,3 %
Bedrift	Abonnement	60,3 %	15,7 %	24,0 %
	Omsetning	67,7 %	15,0 %	17,3 %

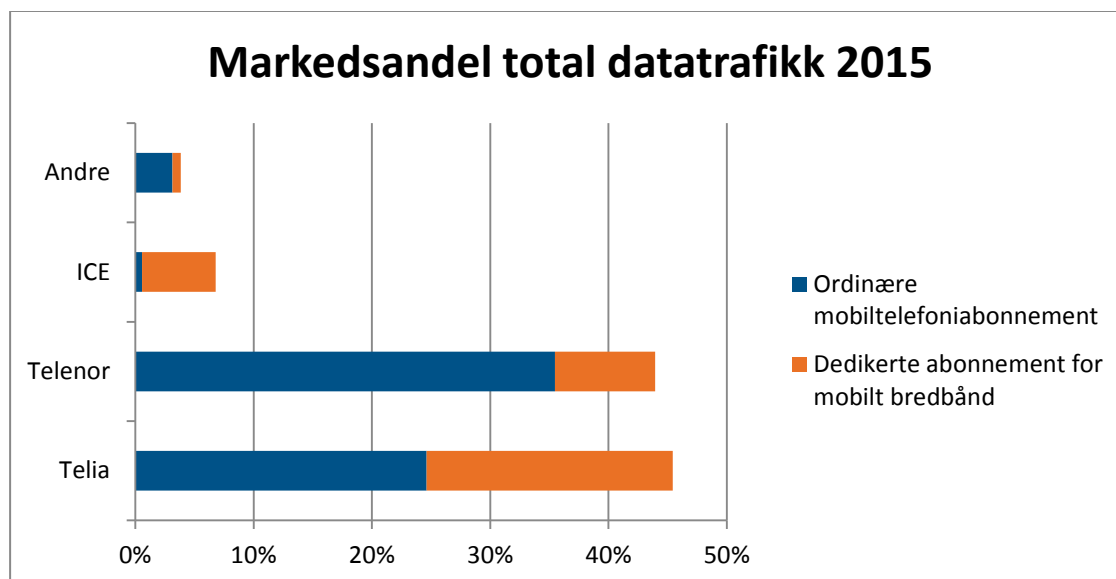
Tabell 6 Markedsandeler innen mobiltelefoni for privat- og bedriftssegmentet i 2015, målt i antall abonnement og omsetning.

299. Tabellen viser at Telenor har større markedsandel i privatmarkedet enn Telia. Andre aktører har samlet relativt beskjeden tilstedeværelse i privatmarkedet, særlig dersom omsetning legges til grunn.

300. Derimot har Telenor en vesentlig større markedsandel i bedriftsmarkedet enn de øvrige aktørene, også sammenlignet med Telia. Telenor er rundt fire ganger så stor som Telia i bedriftsmarkedet, både målt ved antall abonnement og ved omsetning. Andre aktører har imidlertid en sterkere tilstedeværelse i bedriftsmarkedet enn i privatmarkedet. Dette gjelder blant annet MVNOene Phonero og TDC, som har markedsandeler i bedriftsmarkedet basert på abonnement på henholdsvis 10 prosent og 2 prosent ved utgangen av 2015.

301. Ett av vilkårene for Telias oppkjøp av Tele2 var at Telia solgte Network Norways kunder i bedriftsmarkedet til ICE. Denne kundemassen utgjorde omtrent 1 prosent av totalt antall mobiltelefoniabonnement og endret således totalbildet i liten grad.

302. Mobildata er et område i sterk vekst og således et område av økende betydning. Figuren nedenfor viser fordelingen av datatrafikken i mobilnett i 2015. Figuren viser at Telenor har størst markedsandel på omlag 44 prosent, fordelt på trafikk over mobiltelefoniabonnement på 35 prosent og dedikerte abonnement for mobilt bredbånd på 9 prosent. Etter oppkjøpet av Tele2 utgjør Telias markedsandel om lag 45 prosent, fordelt med 24 prosent over ordinære mobiltelefoniabonnement og 21 prosent over dedikerte abonnement for mobilt bredbånd.



Figur 8 Markedsandeler 2015 for total datatrafikk i mobilnett for ordinære mobiltelefoniabonnement og dedikerte abonnement for mobilt bredbånd.

303. Telenors andel av datatrafikk er noe lavere enn selskapets markedsandel målt i antall ordinære mobilabonnement. Telia har derimot større andel av datatrafikk enn selskapets markedsandel målt i antall ordinære mobilabonnement. Telias slutt kunder synes å generere mer datatrafikk per abonnement sammenlignet med Telenors slutt kunder.

304. ICE, som frem til sommeren 2015 kun konkurrerte i markedet for dedikerte abonnement for mobilt bredbånd, står for omtrent 7 prosent av den totale datatrafikken i mobilnett i 2015.

305. Samlet sett står Telenor og Telia for omtrent 90 prosent av den totale datatrafikken i mobilnett i 2015.

306. Frem til 2011 var den største årlige økningen i datatrafikk knyttet til dedikerte abonnement for mobilt bredbånd. Fra og med 2012 har imidlertid økningen i datatrafikk for ordinære mobiltelefoniabonnement vært større enn økningen for abonnement for mobilt bredbånd. I 2015 var 36 prosent av total datatrafikk knyttet til mobilt bredbånd. Utviklingen viser at en stadig mindre del av den totale datatrafikken er tilknyttet dedikerte mobile bredbånd. Dette viser at sluttbrukerne i stadig større grad bruker sitt ordinære mobilabonnement til tjenester som tidligere baserte seg på dedikerte mobile bredbånd. På grunnlag av at trenden synes å gå mot substitusjon fra dedikerte abonnement for mobile bredbånd til ordinære mobilabonnement, mener Nkom det også er relevant å se hen til markedssituasjonen i dette markedet.

4.3.2.2 Utvikling i markedsandeler på nettverksnivå

307. For å vurdere markedsandeler på nettverksnivå, har Nkom tatt utgangspunkt i aktørene med eget mobilnett. Markedsandelene er beregnet på grunnlag av antall originerte minutter i de aktuelle mobilnettene. Intertrafikk inngår som en del av markedet og inkluderes derfor i beregningen. Trafikk fra MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er inkludert i trafikken til netteierne.⁷²

⁷² For Telenor inkluderer tallene for 2014 og 2015 antall originerte minutter hos TDC, Phonero, Hello, Mobitalk, Phonet, Telipol, Chili Mobil, ACN Norge, Pepcall, Xito og Primafon. For Telia er ICE, Lycamobile, NextGenTel,

308. Ved beregningen av markedsandeler på nettverksnivå for 2014 er det nødvendig å ta hensyn til at en del av Tele2s trafikk var nasjonal gjesting.⁷³ Denne trafikken er henført til vertsnettet.

309. Som følge av Telias oppkjøp av Tele2, påvirkes markedsandelene i grossistmarkedet. Vilkår for oppkjøpet var bl.a. at Telia solgte Network Norways kundemasse i bedriftsmarkedet, distribusjonsnettverk og frekvenser til ICE. I tillegg skulle Telia tilby ICE nasjonal gjesting og tjenestetilbydertilgang. Dette innebærer at Telias markedsandel på grossistnivå etter oppkjøpet også omfatter trafikk som tidligere ble generert hos Tele2. Dette gjelder også for trafikk som genereres av sluttbrukere hos ICE, da ICE har grossistavtale med Telia.

310. Tabellen nedenfor viser fordelingen av markedsandeler i 2014, etter at nasjonal gjesting er hensyntatt, og for 2015, etter Telias oppkjøp av Tele2. Tele2s andel av taletrafikk i eget nett i januar 2015 er lagt til grunn for beregningene av nasjonal gjesting i 2014.⁷⁴

Trafikkminutter	1. halvår 2005	2009	2014	2015
Telenor	71 %	63 %	64 %	59 %
Telia	29 %	36 %	28 %	41 %
Mobile Norway		1 %	8 %	

Tabell 7 Markedsandeler på nettverksnivå første halvår 2005, helårstall 2009 og 2014 og 2015. Kilde: Nkoms ekomstatistikk og informasjon fra Tele2.

311. Telenors markedsandel utgjorde omtrent 64 prosent i 2014 og var på dette tidspunktet nærmest uendret siden forrige markedsanalyse. Som følge av Telias oppkjøp av Tele2 reduseres trafikkandelen i Telenors nett til 59 prosent i 2015. Reduksjonen kommer som følge av at Tele2 etter oppkjøpet ikke lenger har trafikk som går som nasjonal gjesting i Telenors nett.

312. Telias markedsandel utgjorde 28 prosent i 2014.⁷⁵ I løpet av 2015 økte trafikkandelen med rundt 13 prosentpoeng som følge av at gjestingstrafikken fra Network Norway ble overført til Telias nett og trafikken som tidligere gikk i Mobile Norways nett ble overført til Telias nett.

313. Mobile Norways markedsandel utgjorde omtrent 8 prosent på nettverksnivå i 2014.

314. Nkom har også beregnet markedsandeler på nettverksnivå basert på datatrafikk over ordinære mobilabonnement i 2014 og 2015, som vist i tabell 8. Trafikk fra MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er også her inkludert i trafikken til netteierne. Datatrafikk hos Network Norway og Tele2, som gikk som nasjonal gjesting i henholdsvis Telenors og Telias nett i 2014, er hensyntatt i beregningen.⁷⁶

Lyse Fiber, Notodden Energi, NTE Marked, Klepp Energi og Banzai inkludert. Tallene for Mobile Norway for 2014 inkluderer Network Norway, Tele2, OneCall og MyCall.

⁷³ Beregningene legger til grunn at sluttbrukere hos Tele2 gjestet i Telias mobilnett og Network Norways sluttbrukere gjestet i Telenors nett.

⁷⁴ E-post fra Tele2 til Nkom datert 2. februar 2015. I januar 2015 var Tele2s andel av taletrafikk i eget nett 44,2 prosent.

⁷⁵ I beregningene for 2014 er det lagt til grunn at andelen taletrafikk i eget nett utgjorde 44,2 prosent, mens resterende del av taletrafikken inngår i beregningen av Telias markedsandel.

⁷⁶ E-post fra Tele2 til Nkom datert 2. februar 2015; i januar 2015 var Tele2s andel av datatrafikk i eget nett på 43,8 prosent.

Datatrafikk over Mobiltelefoniabonnement	2014	2015
Telenor	60 %	60 %
Telia	33 %	40 %
Mobile Norway	6 %	

Tabell 8 Markedsandeler på nettverksnivå basert på datatrafikk over ordinære mobiltelefoniabonnement i 2014 og 2015. Kilde: Nkoms ekomstatistikk og informasjon fra Tele2.

315. Tabell 8 viser at mobildatatrafikken fordeler seg forholdsvis likt i de to nettene sammenlignet med trafikkminutter.

316. Datatrafikk over ordinære mobilabonnement fordeler seg etter oppkjøpet med 60 prosent hos Telenor og 40 prosent hos Telia. Telias oppkjøp av Tele2 medfører at andelen for datatrafikk øker med 8 prosentpoeng.

317. Tilgang til datatrafikk for å tilby mobilt bredbånd er også en del av det relevante grossistmarkedet. Det er derfor relevant å se hvordan den samlede datatrafikken fordeler seg mellom nettene når datatrafikk over mobile bredbåndabonnement inkluderes. Tabellen nedenfor viser fordelingen av datatrafikk mellom mobilnettene til Telenor, Telia og ICE i 2015. Trafikk fra MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er også her inkludert i trafikken til netteierne.

Datatrafikk over Mobiltelefoniabonnement og mobile bredbåndabonnement	2015
Telenor	47 %
Telia	46 %
ICE	7 %

Tabell 9 Markedsandeler på nettverksnivå basert på datatrafikk over tradisjonelle mobiltelefoniabonnemnt og mobile bredbåndabonnement i 2015

318. Tabellen viser at ICE oppnår en markedsandel på 7 prosent på grossistnivå. Telenor og Telia oppnår omtrent like store markedsandeler. Etter oppkjøpet har således Telenor og Telia blitt noe mer jevnbyrdige når det gjelder fordelingen av datatrafikk mellom de to mobilnettene.

4.3.2.3 Samlet vurdering av utvikling i markedsandeler

319. På sluttbrukernivå har Telenor hatt en nedgang på ett prosentpoeng målt i antall ordinære mobilabonnement siden forrige analyse, mens andelen målt i omsetning er økt med tre prosentpoeng (privat og bedrift samlet). Frem til utgangen av 2012 falt Telenors markedsandel basert på omsetning og nærmest seg nivået for markedsandelen målt i antall abonnement. Fra første halvår 2013 har imidlertid Telenors markedsandel målt i omsetning økt. Markedsandelene for antall abonnement og omsetning er henholdsvis 52 og 58 prosent ved utgangen av 2015.

320. Telia hadde på sluttbrukernivå en nedgang på 4 prosentpoeng for antall ordinære mobilabonnement og 6 prosentpoeng for omsetning frem til utgangen av 2014. Med Telias oppkjøp av Tele2 økes deres markedsandel til 37 prosent basert på antall abonnement og 33 prosent basert på omsetning ved utgangen av 2015. Sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester domineres dermed av to store mobilnettverksoperatører. Andre aktører utgjør til

sammen kun 11 prosent av markedet (privat og bedrift samlet), hvorav de største tilbyderne har omtrent 3 prosent markedsandel.

321. På nettverksnivå har Telias oppkjøp av Tele2 endret fordelingen av trafikk i nettene siden forrige analyse. Oppkjøpet innebærer at Telenors markedsandel basert på antall trafikkminutter på grossistnivå for 2015 er redusert til 59 prosent fordi nasjonal gjesting fra Network Norway faller bort. Telias markedsandel har økt til 41 prosent som følge av at Tele2s samlede trafikk er overført til Telias nett. Markedsandeler basert på datatrafikk⁷⁷ fordeler seg med 60 prosent i Telenors nett og 40 prosent i Telias nett i 2015. Etter oppkjøpet blir således Telenor og Telia noe mer jevnbyrdige når det gjelder fordelingen av trafikken mellom de to nettene.

322. ICE lanserte sommeren 2015 tradisjonelle mobilprodukter i sluttbrukermarkedet basert på tilgang til Telias nett. Som beskrevet i kapittel 4.3.8, er det usikkert hvor aggressiv utfordrer ICE over tid vil kunne være basert på tilgangsvilkårene i avtalen. ICE hadde ved inngangen til 2016 bygd ut LTE i 800 MHz-båndet til å dekke 40 prosent av befolkningen, men benyttet dette nettet foreløpig kun for mobilt bredbånd. Den videre strategien for utbygging av ICE' infrastruktur er ikke kjent, og det er derfor vanskelig å forutsi hvilken effekt ICE vil ha på fordelingen av markedsandeler på nettverksnivå.

323. Samlet sett mener Nkom at markedsandelene til de to etablerte netteierne etter oppkjøpet av Tele2, både på sluttbrukernivå og grossistnivå, isolert sett taler for at markedet ikke tenderer mot effektiv konkurranse. På sluttbrukernivå dekker disse aktørene omtrent 90 prosent av markedet, mens det på grossistnivå ikke er andre aktører til stede som tilbyr tilgang innenfor det relevante markedet. Det er lite sannsynlig at ICE vil kunne bli en attraktiv tilbyder av tilgang innenfor analysens tidshorisont. Sett i sammenheng med utviklingen i markedsandelene de siste fem år, legger Nkom til grunn at markedsandeler på nettverksnivå antakelig ikke vil endre seg betydelig i løpet av analysens tidshorisont. Dette indikerer isolert sett at markedet ikke vil tendere mot bærekraftig konkurranse i løpet av analysens tidshorisont.

4.3.3 Markedskonsentrasjon

324. I vurderingen av de strukturelle markedsforholdene benyttes tradisjonelt forskjellige former for konsentrasjonsindekser. Konsentrasjonsindeksene har til hensikt å gi et bilde av konkurranseintensiteten i markedet. Markedskonsentrasjon vil i denne sammenheng være et mål på antall aktører på tilbuds- og/eller etterspørselssiden i det relevante markedet og deres relative størrelser. Høy markeds-konsentrasjon vil ofte være et uttrykk for begrenset konkurranse. Hva som kan anses for å være høy markeds-konsentrasjon, vil kunne variere med ulike markeder.

325. Markedskonsentrasjon kan beregnes etter forskjellige metoder, hvor de mest alminnelige er summarisk rateindeks, også kalt konsentrasjonsratio (CR), og Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI).

326. CR brukes vanligvis til å vise omfanget av markedet som kontrolleres av de største tilbyderne i bransjen. Konsentrasjonsforholdene varierer fra 0 til 1, hvor CR vil nærme seg verdien 0 dersom det er svært mange aktører som konkurrerer i markedet. CR lik 1 betyr monopol.

327. CR₂ oppgis som summen av de to største tilbydernes markedsandel. Generelt vurderes CR₂ ut fra at jo høyere verdien er, desto lavere antas konkurransetrykket på markedet generelt å være. I en beregning av CR₂ tas det imidlertid ikke høyde for det samlede antall tilbydere i markedet og den relative størrelsesfordeling mellom de to tilbyderne som inngår i indeksen.

⁷⁷ Inkluderer datatrafikk over ordinære mobiltelefoniabonnement.

328. Som et utgangspunkt synes det naturlig å anta at konkurransen kan være sterkere i markeder med flere jevnstore aktører. Derfor oppgis konsentrasjonen også ved hjelp av HHI-indeksen.

329. HHI beregnes ved å kvadrere markedsandelen til hvert selskap som konkurrerer i et marked, og deretter summere de resulterende tall. Ved å kvadrere markedsandelene gis selskaper med store markedsandeler relativt mer vekt enn selskaper med små markedsandeler. En høyere indeks tilsier således et mer konsentrert marked. Dersom det er mange tilbydere med liten markedsandel, vil indeksen nærme seg 0.⁷⁸ Dersom en sammenligner HHI i to markeder med like mange aktører, og det ene markedet har ujevnt fordelte markedsandeler mens aktørene i det andre markedet er like store, vil HHI være høyest i det førstnevnte markedet. Dette markedet vil dermed være mest konsentrert. Nedgang i HHI-indeksen kan generelt indikere økt konkurranseintensitet og redusert markedsrett.

330. Tabellen nedenfor viser utvikling i markedskonsentrasjon fra tidligere markedsanalyser i marked 15. Beregningene er basert på originerte trafikkminutter for netteierne hvor trafikk originert hos tjenesteleverandører eller MVNO-tilbydere er inkludert hos vertsoperatør. Som ved vurderingen av markedsandeler på nettverksnivå, mener Nkom at trafikk som produseres ved nasjonal gjesting, også bør henføres til vertsoperatøren. Trafikk fra nasjonal gjesting i Telenors og Telias nett er derfor inkludert i deres tall for 2014.

Originerte trafikkminutter	1.halvår 2005	2009	2014	2015
CR2	1	0,99	0,92	1
HHI	0,59 ⁷⁹	0,53 ⁸⁰	0,49 ⁸¹	0,52 ⁸²

Tabell 10 Konsentrasjonsindeksene HHI og CR2 for grossistmarkedet basert på originerte trafikkminutter.

331. At CR2 i tabellen over har verdien 1 i 2005, skyldes at det da var kun to nettverksoperatører, Telenor og Telia. Mobile Norways inntreden i markedet innebar at CR2 ble redusert. Ved utgangen av 2014 var CR2 lik 0,92, noe som kunne indikere noe større grad av konkurranse enn tidligere.⁸³ CR2 får igjen verdien 1 etter Telias oppkjøp av Tele2, da det igjen er kun to nettverksoperatører i markedet. Når ICE etter hvert overfører trafikk til sitt eget nett, vil CR2 gradvis bli redusert.

332. HHI er også redusert siden forrige analyse og frem til Telias oppkjøp av Tele2. Når trafikk fra nasjonal gjesting i Telenor og Telias nett inkluderes i deres tall for 2014, er HHI 0,49. Dette tilsier at konsentrasjonen i det relevante markedet er høy. For 2015, etter Telias oppkjøp av Tele2, øker HHI til 0,52. Dette tilsier at konsentrasjonen i markedet øker og indikerer at konkurranseintensiteten i markedet er begrenset. HHI-indeksen viser at det relevante markedet etter Telias oppkjøp av Tele2 er blitt mer konsentrert i Norge.

⁷⁸ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-7/id672264/_s107

⁷⁹ Basert på 1. halvår 2005 hvor Telenor og Telia hadde henholdsvis 71 og 29 prosent markedsandel basert på trafikkminutter. $(0,71^2 + 0,29^2 = 0,58)$

⁸⁰ Basert på helårstall for 2009 hvor Telenor, Telia og Mobile Norway hadde henholdsvis 63, 36 og 1 prosent av trafikkminuttene $(0,63^2 + 0,36^2 + 0,01^2 = 0,53)$

⁸¹ Basert på helårstall for 2014 hvor Telenor, Telia og Mobile Norway hadde henholdsvis 64, 28 og 8 prosent av trafikkminuttene. $(0,64^2 + 0,28^2 + 0,08^2 = 0,49)$

⁸² Basert på helårstall for 2015 hvor trafikkminuttene fordeles mellom Telenor og Telias nett med henholdsvis 59 og 41 prosent $(0,59^2 + 0,41^2 = 0,52)$

⁸³ Siden CR beregnes på grunnlag av originerte minutter, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Telenor og Telias andel av trafikk i nettverket. CR3 vil gi verdien 1, og ikke kunne si noe om hvor stor del av markedet som kontrolleres av de største tilbyderne.

333. I Danmark, hvor tilsynet i 2008 konkluderte med at det var effektiv konkurranse i det relevante markedet, var tilsvarende HHI lik 0,35 i 2005 og 0,33 for første halvår 2007 (fire tilbydere). I Sverige konkluderte tilsynet i 2005 med at det var effektiv konkurranse i det relevante markedet. Da hadde HHI ligget jevnt på drøyt 0,35 de siste fire årene. På Island konkluderte tilsynet i 2012 med at det var effektiv konkurranse i det relevante markedet. Da hadde HHI sunket jevnt siden 2008 og var 0,35 i 2010.

334. Basert på tilgangsavtalen med Telia har ICE lansert mobilprodukter i sluttbrukermarkedet. Selskapet har i juni 2016 startet opp prosessen med å overføre deler av kundenes trafikk til eget nett. Nkom legger imidlertid til grunn at ICE i løpet av analysens tidshorisont sannsynligvis ikke vil oppnå en markedsandel på nivå med Tele2 før oppkjøpet.

335. Dersom markedsandelen til tre netteiere hadde vært jevnt fordelt, ville HHI vært 0,33. Etter Nkoms vurdering er det lite sannsynlig at HHI innenfor analysens tidshorisont vil nå tilsvarende verdier som i Danmark, Sverige og Island på de tidspunkter det ble konkludert med at de relevante markedene var preget av effektiv konkurranse.

336. Oppsummert registrerer Nkom at konsentrasjonsindeksen målt ut i fra CR2 og HHI har vært noe fallende siden forrige markedsanalyse, noe som tilsier økt konkurranseintensitet, men at disse øker igjen etter Telias oppkjøp av Tele2. Situasjonen etter oppkjøpet i det relevante markedet er fortsatt høy konsentrasjon målt ved begge disse parameterne. Markedskonsentrasjonen målt ved HHI etter Telias oppkjøp av Tele2 er betydelig høyere i Norge enn i Danmark, Sverige og Island på det tidspunktet disse landene konkluderte med effektiv konkurranse. Samlet er det Nkoms oppfatning at utviklingen i markeds-konsentrasjonen i det relevante markedet ikke gir holdepunkter for å anse at markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse.

4.3.4 Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer

337. Ulike former for begrensninger eller kostnader knyttet til skifte av tilbyder kan redusere konkurranseintensiteten, både på sluttbrukernivå og grossistnivå. I dette kapittelet vurderer Nkom tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer i henholdsvis sluttbrukermarkedet og grossistmarkedet og betydningen av disse forholdene for vurderingen av konkurransesituasjonen.

4.3.4.1 Sluttbrukermarkedet

338. Sluttbrukerne står overfor et stort antall produkter og tilbydere av mobiltelefoni. Nkom legger til grunn at kundene i utgangspunktet har god tilgang på informasjon via tilbydernes nettsider. Imidlertid er det en utfordring å sammenlikne produktene. Det finnes flere kommersielle prissammenlikningstjenester, men ikke alle gir fullstendig informasjon om hvilke tilbud som finnes. Sluttbrukernes mulighet til sammenlikning kompliseres også av forhold som subsidierte håndsett og kopling av mobilabonnement med andre tjenester, for eksempel tilgang til musikkjenester og bankID. I tillegg markedsføres dekning og kapasitet aktivt av tilbyderne, noe som forsterker utfordringene med å kunne sammenlikne produktene.

339. De rene byttekostnadene i privatmarkedet (sluttbrukernivå) kan etter Nkoms oppfatning ikke sies å være særlig høye. Etableringskostnadene forbundet med å skifte tilbyder er generelt sett lave, og de fleste tilbydere tilbyr gratis etablering og portering av nummer. Prosedyrene for nummerportering må også anses for å være forholdsvis ukompliserte. Tidsvinduet som avgivende tilbyder skal ha tilgjengelig for teknisk gjennomføring av nummerportering, er nå kun 8 timer i følge bransjenormen Administrative Rutiner for Nummerportabilitet. Videre fastsetter ekomforskriften § 3-6 at gjennomføring av portering skal skje senest ved utgangen av påfølgende virkedag etter at avgivende tilbyder har mottatt korrekt anmodning fra mottakende tilbyder. Mellom tilbyderne vil portering derfor ta fra 8 til 16 virketimer. For sluttbruker kan det imidlertid ta lenger tid, da dette er avhengig av hvor rask tilgang han har til nytt SIM-kort.

340. Bindingstid og familie- og venneprodukter kan ha innelåsende effekter i sluttbrukermarkedet. Ekomloven § 2-4 stiller imidlertid krav til maksimalt 12 måneders bindingstid som hovedregel, men mulighet for opp til 24 måneders bindingstid i særlige tilfeller. Vilkåret forutsetter at tilbyder gir sluttbruker en økonomisk fordel. Mulighetene til innlåsing av kunder i privatmarkedet er dermed forholdsvis begrensede. Å ha kunder i bindingstid muliggjør imidlertid holdback- og winback-tilbud i større grad, noe som kan virke konkurransebegrensende. Totalt sett mener Nkom likevel ikke at bruk av bindingstid i privatmarkedet begrenser konkurransen i vesentlig grad.

341. Kravene i ekomloven § 2-4 kan imidlertid fravikes utenfor forbrukerforhold, jf. ekomloven § 2-4, 5. ledd. I bedriftsmarkedet opererer en rekke tilbydere med bindingstid på 24 måneder eller mer og bruddgebyr på rundt kr. 3000, uten gradvis nedtrapping. Aktører som ønsker å skaffe kunder i dette markedet, vil ofte måtte påregne å betale ut kunden, noe som øker kundeakkvisjonskostnaden. Imidlertid gis det også i bedriftsmarkedet tilbud uten bindingstid, særlig rettet mot små og mellomstore bedrifter. Nkom anser likevel at bruk av bindingstid og bruddgebyr har vært og er i større grad et hinder for mobilitet i bedriftsmarkedet enn i privatmarkedet.

342. Familie- og venneprodukter med ulike begrensninger har de siste årene eksistert hos de fleste tilbydere. Betydningen av denne type tjenester er imidlertid vesentlig redusert som følge av pakketilbud med ubegrenset eller nærmest ubegrenset antall minutter og SMS. Familie- og venneprodukter gir per i dag først og fremst en merverdi dersom man har tradisjonelle abonnement basert på enhetsprising eller ved å kunne ringe hjem med tomt kontantkort. Den innelåsende effekten av denne type tjeneste er således vesentlig redusert og forventes å få enda mindre betydning i et to til tre års perspektiv.

343. De direkte byttekostnadene i privatmarkedet kan i liten grad sies å være til hinder for konkurransen. Det kan imidlertid være utfordrende for forbrukerne å orientere seg i markedet, noe som kan begrense mobiliteten. I bedriftsmarkedet vil lange bindingstider og høye bruddgebyrer i større grad kunne fungere som hinder for mobilitet.

4.3.4.2 Grossistmarkedet

344. På nettverksnivå er kjøpernes tilgang til informasjon mer begrenset. Telenor har i henhold til Nkoms vedtak 5. august 2010 vært pålagt å offentliggjøre standardavtaler for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting. Plikten til offentliggjøring har imidlertid ikke omfattet informasjon om priser. Disse skal gjøres tilgjengelig for tilbydere som henvender seg til Telenor. Telia publiserer ikke standardavtaler for MVNO-tilgang eller nasjonal gjesting. I tillegg har det historisk vært slik at både Telenor og Telia har krevd eksklusivitet under forhandlinger om tilgang. Dette innebærer at kjøpere av tilgang ikke har hatt mulighet til å sette flere tilbud opp mot hverandre i en forhandlingssituasjon. I følge Telenor er imidlertid dette ikke lenger praksis for selskapet.

345. Innlåsningsmekanismer kan etableres gjennom avtaler. For kjøpere av tilgang innebærer dette at de blir fratatt det viktigste kortet i forhandling om priser, nemlig trusselen om å flytte kundemassen.


346. Krav om eksklusivitet vil for eksempel begrense muligheten til å bruke andre eller flere nett. Telenor har i sine standardavtaler og faktiske avtaler både for MVNO og nasjonal gjesting krav om absolutt eksklusivitet. Dette innebærer at tilgangskjøper eller selskaper som inngår i samme konsern som tilgangskjøper, og eventuelle tjenesteleverandører og/eller MVNO-operatører som tilgangskjøperen måtte videreselge til, ikke kan kjøpe tilgang fra andre enn Telenor. Dette gjelder uavhengig av om bruken av flere nett er knyttet til ett eller flere SIM-kort.

347. Krav til bindingstid er et annet forhold som kan benyttes til å låse inne kunder. Telenors standardavtaler både for MVNO og nasjonal gjesting har nå krav om 18 måneders bindingstid. Dette er vesentlig kortere bindingstid enn hva som var praksis for noen år tilbake. Dette øker mulighetene for markedsdynamikk, noe Nkom mener er et steg i riktig retning. Imidlertid må

det legges til grunn at standardavtalen er utarbeidet på bakgrunn av myndighetsvedtak. Telenor har lagt til grunn en forståelse av Nkoms vedtak 23. mars 2012, jf. SDs vedtak av 20. desember 2012, om blant annet like avtalevilkår mellom tilgangskjøpere og tilgangsformer. Etter Nkoms syn er det ikke gitt at denne avtaletiden ville blitt tilbudt i et marked uten ex-ante regulering.

348. Direkte byttekostnader i tilknytning til bytte av vertsnett varierer avhengig av tilgangsform. Tilbydere med avtale om nasjonal gjesting, og i de fleste tilfeller også MVNO-tilbydere, vil ha egne operatørkoder og trenger således ikke bytte SIM-kort hos sluttkundene sine ved bytte av vertsoperatør. Vertsoperatørene kan imidlertid ha ulike tekniske profiler på grunn av ulike utstyrsleverandører, noe som kan skape behov for tilpasninger ved et eventuelt bytte og derigjennom øke byttekostnadene. For tjenesteleverandører vil imidlertid et bytte av vertsoperatør gjøre det nødvendig å bytte SIM-kort hos sluttkundene. Dette kan være en forholdsvis omfattende prosess som ofte må forventes å føre til et visst tap av kunder.

349. Byttekostnader kan også oppstå ved at vertsnettet har utbedret dekning i enkelte områder etter anmodning fra tilgangskjøperen. Dette gjelder særlig for MVNO-tilbydere i bedriftsmarkedet som har behov for dekning i gitte områder for å tilfredsstille kravene til sine kunder. For å gjennomføre endringene, kan vertsnettet stille krav om kompensasjon og bindingstid.

350. Endring i dekning og kapasitet ved bytte av vertsoperatør er også et forhold som gjør det mindre attraktivt å bytte vertsoperatør. Dette kan ha en direkte kostnadmessig konsekvens, blant annet knyttet til å gjøre sluttbrukerne oppmerksom på endringen. I tillegg har sluttbruker rett til å heve avtalen dersom endringen er til ugunst for bruker, jf. ekomforskriften § 1-8. Dersom byttet av vertsoperatør innebærer dårligere dekning og kapasitet for sluttbrukere, vil det kunne innebære økte byttekostnader. Sluttbrukernes oppfatning av ulikheter i dekning er ytterligere et forhold som kan øke en tilbyders byttekostnader. OneCalls overgang til Telias mobilnett medførte for eksempel mange henvendelser fra kunder som var negative til å skifte nett. Tilbydere med tilgang til Telenors nett benyttet dermed sin dekning aktivt i markedsføringen for å tiltrekke seg OneCalls kunder.⁸⁴ I den grad tilbyderen anser at kundene foretrekker dekning fra en gitt operatør, kan det ved overgang til annen vertsoperatør være nødvendig å kompensere kundene for å redusere tap av kunder. Betydningen av kundenes oppfatning av dekning synes å være spesielt viktig for tilbydere som har en stor andel bedriftskunder. [Unntatt offentlighet: 

4.3.4.3 Konklusjon

351. Slik Nkom ser det, er det per i dag hverken byttekostnader eller innlåsningsmekanismer i privatmarkedet som er vesentlig til hinder for konkurranse. Markedet må imidlertid kunne sies å være komplekst, og det kan være utfordrende for sluttbrukerne å sammenlikne de ulike tilbudene. Dette kan redusere mobiliteten i markedet. I bedriftsmarkedet er imidlertid de direkte byttekostnadene ofte høyere på grunn av lange bindingstider og høye bruddgebyr.

352. Tilgang til informasjon, innlåsingeffekter og byttekostnader på nettverksnivå er etter Nkoms syn av større betydning for utviklingen av dynamikken i det relevante markedet. På nettverksnivå er markedet mindre transparent ettersom prisvilkår ikke er offentlig tilgjengelig.

353. Bindingstiden i Telenors gjeldende standardavtale er redusert til 18 måneder. Dette er vesentlig kortere bindingstid enn tidligere avtaler og legger således til rette for større grad av markedsdynamikk. Det er imidlertid andre kostnader forbundet med bytte av vertsoperatør

⁸⁴ http://www.insidetelecom.no/artikler/one-call-kundene-flykter/167584?utm_source=Insidetelecom

som kan gjøre at dette i mange tilfeller vil være lite attraktivt. Dette gjelder særlig kostnader knyttet til å endre dekning, herunder tap av kunder.

354. Vurderingen av tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer gir således ingen entydige konklusjoner på hvorvidt markedet tenderer mot konkurranse eller ikke.

4.3.5 Markedsdynamikk

355. Ved forrige markedsanalyse viste Nkom til at Tele2 og Network Norway hadde byttet vertssoperatør og at dette kunne tyde på at det var noe bevegelse i tilgangsmarkedet. Med henblikk på å vurdere hvordan tendensen til dynamikk har utviklet seg, gjør Nkom i det følgende rede for de endringer som har skjedd siden forrige markedsanalyse i form av bytte av vertssoperatør, oppkjøp, avgang og nyetableringer.

356. Tele2 ABs oppkjøp av Network Norway høsten 2011 og Tele2s overgang fra å være aktør med MVNO-avtale til å ha trafikk i eget nett og avtale om nasjonal gjesting hos Telia, representerte en større strukturell endring siden forrige markedsanalyse. Ved utgangen av 2013 hadde Tele2s nett en dekningsgrad på rundt 75 prosent av befolkningen, mens andelen trafikk var lavere enn hva dekningsgraden til nettverket kunne tilsi.⁸⁵

357. I auksjonen om frekvenser i 800 og 900 MHz-båndet i desember 2013 fikk ICE tilslaget på betydelige frekvensressurser, mens Mobile Norway ikke nådde frem og mistet sine tillatelser i 900 MHz-båndet. Våren 2014 ble det kjent at Telenor med virkning fra 1. juli 2014 skulle være vertssoperatør for den samlede trafikken til Tele2, Network Norway, My Call og One Call. Dette ville innebære at trafikk som tidligere gikk i Telias nett, nå skulle samles hos Telenor. I juli samme år annonserte imidlertid Telia sitt oppkjøp av Tele2s norske virksomhet. I februar 2015 godkjente Konkurransetilsynet foretakssammenslutningen, forutsatt avhjelpende tiltak som gjør det lettere for ICE å etablere seg som konkurrent med egen infrastruktur⁸⁶.

358. På grunnlag av avtale om salg av Tele2 til Telia forpliktet Tele2 seg til å ha en MVNO-avtale⁸⁷ med Telia med virkning fra 1. oktober 2014. Forflytning av kunder fra Telenors til Telias nett ble påbegynt i 2014 og fortsatte i 2015. Alle Tele2-kunder ble i løpet av høsten 2015 overført til NetComs abonnement, slik at merkevaren Tele2 blir faset ut.

359. Våren 2014 inngikk både Phonero og TDC nye avtaler om MVNO-tilgang, men ingen valgte å bytte vertssoperatør. Begge ble værende hos Telenor.

360. Det har vært noen bytter av verstoperatør blant de mindre tjenesteleverandørene. Network Norway solgte tidligere tilgang til Telipol, Call Norwegian og Altibox. Førstnevnte kjøper nå tilgang hos Telenor, mens Call Norwegian har inngått et samarbeid med Talkmore om videresalg av deres abonnement. Altibox kjøper nå tilgang hos Telia. Samtlige bytter av vertssoperatør på tjenesteleverandørnivå har dermed vært fra det tredje mobilnettet til de to etablerte netteierne. Markedsandelene til disse tilgangskjøperne er imidlertid forholdsvis små, slik at byttene ikke gjør større utslag på markedsandeler på grossistnivå. At en forholdsvis stor andel av Network Norways trafikk har vært produsert gjennom nasjonal gjesting i Telenors nett, bidrar også til at byttene har hatt svært beskjedent utslag på henholdsvis Telenors og Mobile Norways markedsandeler for trafikk på grossistnivå.

361. To nye MVNO-avtaler er gjort virksomme siden forrige analyse. Lycamobile inngikk tilgangsavtale med Telia i desember 2009. Selskapet har virksomhet i flere europeiske land og

⁸⁵ Se Anmodning om endring av Samferdselsdepartementets vedtak, fra Tele2, 16. mars 2012, side 8.

⁸⁶ Nærmere beskrivelse av fusjonen mellom Tele2 og Telia samt avhjelpende tiltak og transaksjoner som gjelder ICE er beskrevet i kapittel om «Betydningen av et tredje mobilnett».

⁸⁷ Avtale om MVNO-tilgang var en «fallback»-løsning for det tilfellet at foretakssammenslutningen ikke skulle bli godkjent av Konkurransetilsynet.

har i følge selskapets hjemmeside over 15 millioner kunder⁸⁸ på verdensbasis. Selskapet har etter over seks års tilstedeværelse i det norske markedet oppnådd en markedsandel på rundt 2 prosent, hovedsakelig ved å innrette sine tilbud som kontantkort for det etniske segmentet som i stor grad etterspør samtaler til utlandet. Com4 inngikk avtale med Telia i desember 2012. Selskapet startet salg av M2M-løsninger i mars 2013.

362. På tjenesteleverandørsiden er det et fåtall nye aktører som har inngått avtale og lansert produkter i sluttbrukermarkedet siden forrige analyse. Xito inngikk tjenesteleverandøravtale med Telenor rundt årsskiftet 2009/2010 og hadde ved utgangen av 2015 i overkant av 7500 kontantkortkunder. Selskapets virksomhet ble imidlertid avvirket i mai 2016. Chili Mobil lanserte salg av kontantkort rettet mot privatmarkedet i april 2011 basert på tilgang hos Telenor. Ved utgangen av 2015 hadde Chili Mobil rundt 75.000 kunder. Banzai etablerte seg som tilbyder basert på tjenesteleverandøravtale med Telia våren 2014. Selskapet selger mobilabonnement og mobilt bredbånd. PepCall lanserte mobilabonnement i privatmarkedet i mars 2015 basert på tilgangsavtale hos Telenor og har foreløpig rundt 5000 kunder. I juni 2016 startet en av Norges største nettbutikker for forbrukerelektronikk opp som tjenesteleverandør, også i Telenors nett. Selskapet satser på å selge abonnement med store datapakker i kombinasjon med mobiltelefoner.

363. I 2006/2007 var det flere eksempler på at små tjenesteleverandører vokste forholdsvis raskt og ble kjøpt opp av de mer etablerte tilbyderne. For eksempel kjøpte Telia Chess i 2006, Telenor kjøpte Talkmore i 2007, og Network Norway kjøpte Lebara og OneCall samme år. En tilsvarende utvikling hadde Ludo Mobil AS (Ludo) som ble etablert i 2009. Ludo oppnådde i overkant av 40.000 kunder før det ble kjent at selskapet hadde finansielle utfordringer. En stor del av kundene forlot selskapet som følge av dette. Da Chess kjøpte Ludos kundemasse i februar 2012, hadde selskapet om lag 22.000 kunder.⁸⁹

364. Redegjørelsene over knyttet til bytte av vertoperatører viser at det i perioden siden forrige markedsanalyse har vært få bytter utover de som er knyttet til Tele2. Øvrige bytter har hatt liten effekt på trafikkfordeling på nettverksnivå. Tele2s avgang fra det norske markedet har resultert i en økt markedskonsentrasjon og har således ikke bidratt til økt markedsdynamikk.

365. Det fremkommer også at det er et begrenset antall nye tilbydere i sluttbrukermarkedet. De nye MVNOene har etablert seg i sine utvalgte markedssegmenter og utgjør liten konkurransekraft utover det. Enkelte nye tjenestetilbydere er etablert, men totalt sett er det likevel færre tjenesteleverandører ved utgangen av 2015 enn ved forrige analyse, jf. kapittel 3.5.

366. ICE har nylig lansert mobilprodukter på sluttbrukernivå og vil på lengre sikt antakelig kunne bidra til dynamikk også i grossistmarkedet. Videre utvikling av ICE' infrastruktur er ikke kjent, og dermed er det for tidlig å forutsi hvilken effekt ICE vil ha på markedsdynamikk i et lengre tidsperspektiv.

367. Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke foreligger en dynamikk i det relevante markedet som med tilstrekkelig klare holdepunkter tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering innenfor analysens tidshorisont.

4.3.6 Prisutvikling

368. Prisutviklingen i sluttbruker- og grossistmarkedet kan si noe om i hvilken grad det er konkurranse i markedet.

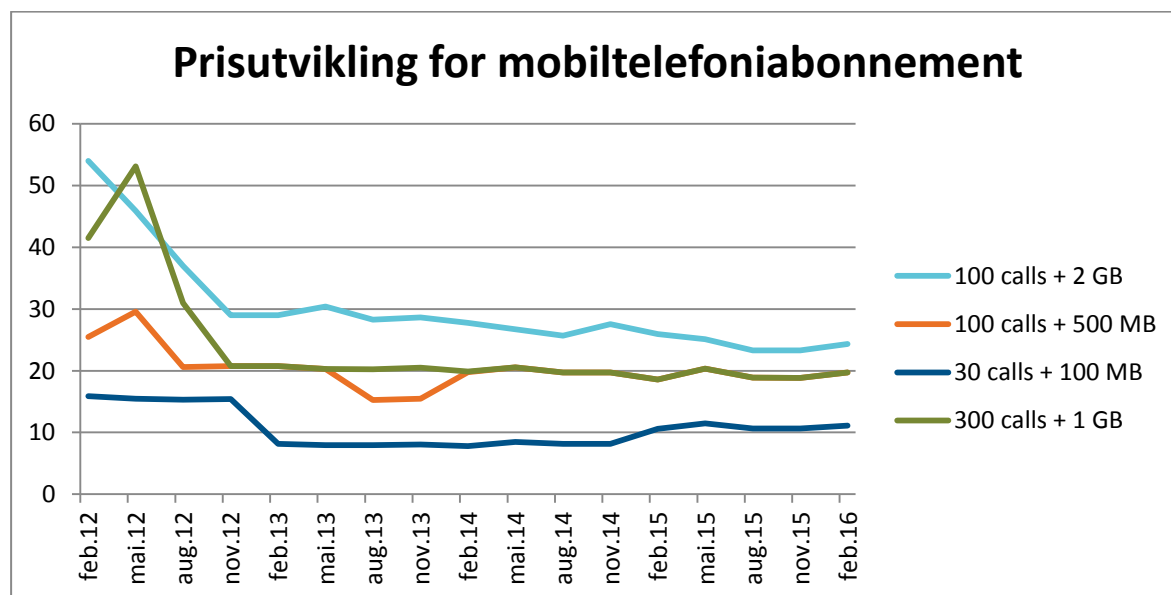
⁸⁸ <http://www.lycamobile.com/aboutus>

⁸⁹ <http://www.digi.no/890399/chess-overtar-ludo-kundene>

4.3.6.1 Sluttbrukermarkedet

369. Sluttbrukermarkedet for mobiltelefoni har over flere år vært preget av fallende priser. De siste par år kan det imidlertid se ut som at prisene har stabilisert seg.

370. Figuren nedenfor gir et bilde av prisutvikling for de rimeligste abonnementene fra Telenor og Telia siste tre år. Det er tatt utgangspunkt i såkalte OECD-kurver (baskets), som skal representere en gitt bruk av mobilabonnementet til tale, SMS og data.

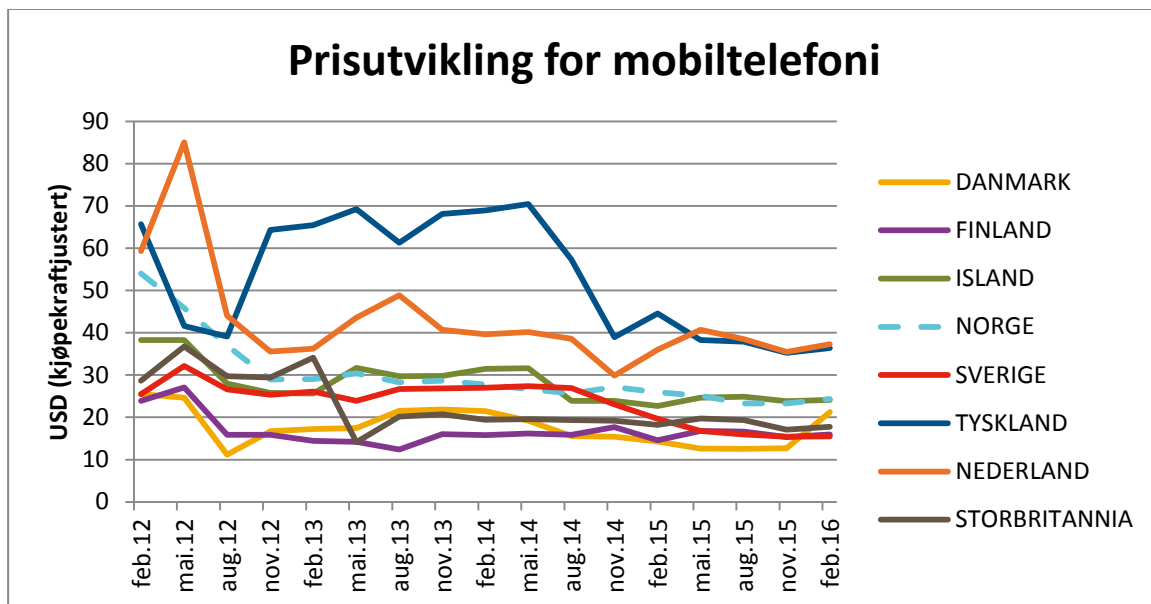


Figur 9 Prisutvikling for tale og data fra februar 2012 til februar 2016 basert på Telias og Telenors rimeligste abonnement. Kilde: Teligen

371. Figuren viser at prisene har falt i begynnelsen av perioden, for så å flate ut fra 2013.⁹⁰ Trenden synes nå å være at mobilabonnement generelt ikke blir billigere, men at mengden trafikk som er inkludert i hvert abonnement øker. Dette vanskeliggjør sammenlikning over lang tid, ettersom forbruksmønstrene raskt blir utdatert.

372. Sammenlikning med andre land indikerer også at sluttbrukerprisene i Norge er forholdsvis lave. Figuren nedenfor viser prisutviklingen for mobiltelefoni fra februar 2012 til februar 2016 for enkelte OECD-land. For et forbruk basert på 100 samtaler og 2 GB per måned, plasserer Norge seg over Danmark, Sverige og Finland, men under land som Nederland og Tyskland. Mot slutten av perioden ligger mobilprisene i Norge på omtrent samme nivå som på Island.

⁹⁰ Relativt kort tidsintervall skyldes at det ikke finnes sammenliknbare kurver for et lenger tidsrom.



Figur 10 Prisutvikling for mobiltelefoni fra februar 2012 til februar 2016 for utvalgte land i OECD med utgangspunkt i forbruk på 100 samtaler og 2 GB per måned. Kilde: Teligen

373. Det er liten tvil om at det har vært et sterkt prispress i sluttbrukermarkedet de senere år. Introduksjonen av fastprisprodukter synes å ha gitt økt ARPU for netteiere⁹¹, samtidig som prispresset på tilbydere uten eget landsdekkende nett antakelig er økt. Utviklingen i retning av stadig mer innhold i pakkene, øker dette presset.

374. Prisreduksjonene indikerer isolert sett at det er økt konkurranse i sluttbrukermarkedet. Videre diskuteres imidlertid flere forhold som etter Nkoms vurdering viser at prisutviklingen i sluttbrukermarkedet ikke direkte kan tas til inntekt for en utvikling i retning mot bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet uten videre sektorspesifikk regulering.

4.3.6.2 Prisutvikling på grossistnivå

375. På grossistnivå er prisvilkårene i Telenors tilgangsavtaler endret ved flere anledninger. Å følge utviklingen i prisvilkårene direkte, er vanskelig, blant annet fordi strukturene i avtalene har endret seg over tid. Videre har elementer som volumrabatter og fastpris-komponenter gjort at det må tas en rekke forutsetninger for å kunne vurdere utviklingen over tid. Resultatene fra Telenors rapportering av regnskapsmessig skille kan imidlertid gi indikasjoner på utviklingen i tilgangskjøperes konkurranseevne.

376. Telenor har i gjeldende reguleringsperiode vært underlagt krav om ikke-diskriminerende priser for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting. Telenor er dermed pålagt ikke å ta høyere pris fra eksterne MVNO-tilbydere og tilbydere med avtale om nasjonal gjesting enn hva de ville tatt fra egen sluttbrukervirksomhet, med unntak for eventuelle forskjeller som kan begrunnes i objektive forhold.

377. Ikke-diskrimineringskravet er fulgt opp med et krav om halvårlig og helårlig rapportering av regnskapsmessig skille. Et sentralt formål med plikten til å rapportere regnskapsmessig skille, er å sikre at kjøpere av MVNO-tilgang og nasjonal gjesting totalt sett kan oppnå rimelig margin dersom de er like effektive i sin virksomhet som Telenor.

⁹¹ <http://www.insidetelecom.no/artikler/sterk-mobilvekst-i-telenor-norge/167551> og <http://www.insidetelecom.no/artikler/netcom-tallene-ganske-sa-fornoyd/164483>

378. Det regnskapsmessige skillet er innrettet mot å vise marginen for Telenors sluttbrukervirksomhet som om denne var organisert som en MVNO eller som en aktør som kjøper nasjonal gjesting. Rapporteringen baserer seg derfor på vilkårene i Telenors standardavtale for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting.

379. Den sektorspesifikke reguleringen som Telenor har vært underlagt i perioden, innebærer således at Telenors sluttbrukerpriser og tilgangspriser til en viss grad henger sammen. Dersom marginene i Telenors sluttbrukervirksomhet i utgangspunktet er lave, vil reduksjoner i sluttbrukerpris normalt måtte reflekteres i reduserte tilgangspriser.

380. Tabell 11 viser resultatmarginen (før kalkulatorisk rente) [u.off.] beregnet på grunnlag av helårsrapporteringene av regnskapsmessig skille for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting for årene 2011 til og med 2014.

Margin	MVNO	Nasjonal gjesting
2011		
2012		
2013		
2014		

Tabell 11 Resultatmargin (før kalkulatorisk rente) i prosent beregnet på grunnlag av helårsrapporteringene av regnskapsmessig skille for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting 2011-2014.

381. Tabell 11 viser at resultatmarginen økte fra 2011 til 2012 for begge tilgangsformene, men spesielt for MVNO-tilgang. Den forbedrede resultatmarginen for MVNO-tilgang kom som effekt av Nkom og SDs vedtak etter TDCs klage på diskriminerende tilgangsvilkår hos Telenor fra desember 2010. Se kapittel 4.3.7 for nærmere informasjon om klagesaken

382. Effekten av SDs vedtak ble synliggjort i rapporteringen av regnskapsmessig skille for MVNO-tilgang for andre halvår 2012. Det regnskapsmessige skillet for andre halvår 2012 viste en betydelig forbedret resultatmargin i rapporteringen sammenlignet med første halvår 2012. Dermed ble resultatmarginen i helårsrapporteringen for 2012 også forbedret sammenlignet med 2011.

383. I rapporteringen av det regnskapsmessige skillet for nasjonal gjesting for 2011 og 2012 er Telenors avtale med Network Norway lagt til grunn. Network Norway ble i perioden oktober 2011 til november 2012 tilleggsfakturert på bakgrunn av påstand om mislighold. For første halvår 2012 rapporterte Telenor også det regnskapsmessige skillet basert på prisene som ble benyttet ved fakturering av nasjonal gjesting (i tillegg til standardavtalen). Tilleggsrapporten viste et resultat som var betydelig svakere sammenlignet med rapporten basert på priser uten tilleggsfakturering. Resultatmarginen for 2012, som fremkommer av tabell 11, ville vært betydelig lavere dersom rapporteringen hadde vært basert på fakturerte priser.

384. I brev av 8. november 2012 til Nkom opplyste Telenor om at tilgangsprisene i henhold til tilleggsfaktureringen ble justert ned med virkning fra 1. januar 2012. Network Norway ble først informert om etterjusteringen i brev av 6. juni 2012. Overfor Nkom begrunnet Telenor prisreduksjonen med at selskapet ønsket å «unngå en diskusjon mellom avtalepartene om prisene i forhold til prinsippet om ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet». Nkom var av den oppfatning at tilgangsprisene ble redusert til et nivå Telenor anså som nødvendig for ikke å komme i konflikt med kravet til ikke-diskriminering. Samtidig påpekte

Nkom overfor Telenor at etterjustering av tilgangspriser gir tilgangskjøper redusert forutsigbarhet om tilgangsvilkår og dermed redusert mulighet for å konkurrere effektivt.⁹²

385. Tabell 11 viser videre at resultatmarginen ble redusert fra 2012 til 2013 for begge tilgangsformene. Hovedårsaken var vesentlige endringer i Telenors standardvilkår for tilgangskjøpere med virkning fra andre halvår 2013.

386. Telenor utarbeidet nye standardavtaler for både MVNO-tilgang og nasjonal gjesting i mai/juni 2013. I juni 2013 ble disse nye standardavtalene presentert og tilbudt aktuelle kjøpere av MVNO-tilgang og nasjonal gjesting av Telenor. I løpet av sommeren gjennomførte Telenor forhandlinger med aktuelle kjøpere av MVNO-tilgang og nasjonal gjesting, noe som resulterte i endringer i de nye standardvilkårene med virkning fra 1. september 2013.

387. Vilkårene i de nye og de reviderte standardavtalene ble lagt til grunn for Telenors rapportering av det regnskapsmessige skillet for andre halvår 2013. Vilkårene i de nye standardavtalene medførte økte tilgangskostnader både for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting. Halvårsrapporteringene for 2013 viste at tilgangskostnadene økte med over u.off. [redacted] for begge tilgangsformene fra første halvår 2013 til andre halvår 2013. Nkom oppfattet at kostnadsøkningen i hovedsak skyldtes økt datatrafikk og innføring av hastighetsbasert prising av datatrafikk på grossistnivå og at den endrede prisstrukturen i de nye standardavtalene syntes å gi en større økning i tilgangskostnader enn volumøkningen isolert sett skulle tilsi. Telenor bekreftet at kostnadsøkningen i hovedsak skyldtes økning i datavolumet med u.off. [redacted] men at også økning i antall abonnement og økt datahastighet blant Telenors sluttbrukere bidro til økning i tilgangskostnadene.⁹³

388. I brev av 4. juni 2013 til Telenor uttrykte Nkom bekymring over flere forhold i de varslede standardavtalene, herunder at prisene for datatrafikk syntes å øke, blant annet på grunn av innføring av hastighetsbasert prising av datatrafikk. Også i forbindelse med oppfølgingen av det regnskapsmessige skillet⁹⁴ uttrykte Nkom bekymring for tilgangskjøperes konkurranseevne i sluttbrukermarkedet som følge av reduserte resultatmarginer.

389. Resultatmarginen for 2014, både for MVNO og nasjonal gjesting, er lavere sammenlignet med resultatmarginen for 2013. Telenors rapporteringer i 2014 viser fortsatt en betydelig volumøkning i datatrafikken sammenlignet med 2013. Dette har økt kostnaden for datatrafikk. Med virkning fra 1. juli 2014 endret Telenor prismodellen for beregning av hastighetstilleggene i standardavtalene. Dette førte til reduserte tilgangskostnader for hastighet. Reduserte tilgangskostnader som følge av endret prismodell for hastighetstilleggene, utlignet økte tilgangskostnader som følge av økt datavolum.

390. Halvårsrapporteringen av det regnskapsmessige skillet for første halvår 2015 viser at resultatmarginen er noe lavere sammenlignet med andre halvår 2014 for begge tilgangsformene. Regnskapsoppstillingene viser at totale inntekter har økt, men at kostnader til nettoperatør har økt relativt sett mer, hovedsakelig som følge av økt datatrafikk.

391. Med virkning fra 1. januar 2015 reduserte Telenor prisene for hastighetstilleggene i standardavtalene for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang. Isolert sett førte dette til en reduksjon av tilgangskostnadene for hastighet sammenlignet med andre halvår 2014. Dette ble delvis utlignet av økningen i antall abonnement samt økt gjennomsnittlig hastighet på abonnementene, men prisreduksjonen veiet mest og gav lavere tilgangskostnader for hastighet i første halvår 2015.

392. Fra 1. oktober 2015 har Telenor igjen endret prisvilkårene for hastighetstillegg i standardavtalene for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang. Det er innført et hastighetsfradrag på

⁹² Nkoms brev til Telenor datert 16. januar 2013.

⁹³ Telenors brev til Nkom datert 20. juni 2014.

⁹⁴ Nkoms brev til Telenor datert 9. juli 2014 og 20. august 2014.

hastigheter lavere enn 8 Mbit/s, mens hastighetstillegg for hastigheter over 8 Mbit/s er justert. Prisene for hastigheter opptil 25 Mbit/s er redusert, mens for hastigheter over 40 Mbit/s er prisene økt. Det er også gått bort fra gjennomsnittsberegningen av hastighet som ble innført i 2014. Effekten av disse endringene fremkommer i rapporteringen av det regnskapsmessige skillet i andre halvår 2015. Rapporteringen viser at tilgangskostnadene for hastighet er økt sammenlignet med første halvår 2015. I tillegg viser rapporteringen at stadig økende databruk bidrar til økte kostnader til nettoperatør. Dette er medvirkende til at resultatmarginen i andre halvår 2015 er betydelig lavere både for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang sammenlignet med de tre foregående årene.

393. For tjenesteleverandører har SIM-avgiften økt vesentlig i 2015, fra u.off. [redacted] per MSISDN. På samme tid ble det innført hastighetsfradrag for hastigheter under 8 Mbit/s, samt lavere hastighetstillegg for høyere hastigheter. Effekten av dette er at høyere hastigheter gir en lavere pris enn tidligere, mens det for lave hastigheter har blitt en prisøkning, da økningen i SIM-avgiften overstiger hastighetsfradraget som blir gitt. For tjenesteleverandører kan dette være en svært uheldig utvikling. Enkelte av deres kundesegment, for eksempel kontantkortkunder, har lite forbruk, og SIM-avgiften slår dermed tungt ut. Selv om prisene for høye hastigheter er blitt noe lavere etter siste prisreduksjon, hevder tjenesteleverandører at det er umulig å konkurrere om å tilby høyere hastigheter. Nkom har imidlertid ikke full oversikt over utviklingen i tilgangspriser for tjenesteleverandører ettersom denne tilgangsformen ikke har vært regulert.

4.3.6.3 Konklusjon

394. Oppsummert mener Nkom at vilkårene i de nye standardavtalene i 2013 med økte priser for data på grossistnivå og en utvikling med økt etterspørsel etter datatrafikk og høyere datahastigheter i sluttbrukermarkedet, var egnet til å redusere tilgangskjøpers konkurransevne i en del av sluttbrukermarkedet som er i vekst. Etter Nkoms syn kan dermed prispresset i sluttbrukermarkedet ikke tas til inntekt for at markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse uten å se hen til utviklingen i prisvilkårene for tilgangskjøpere. Det er flere forhold som indikerer at den sektorspesifikke reguleringen synes å være en nødvendig disiplinerende mekanisme for Telenors tilgangsvilkår på grossistnivå. Samlet sett mener Nkom utviklingen i vilkårene for tilgangskjøper og prosessene rundt avtaleendringene ikke gir indikasjoner på at markedet for tilgang og originering i mobilnett vil bevege seg mot bærekraftig konkurranse uten sektorspesifikk regulering.

4.3.7 Markedsadferd

4.3.7.1 Innledning

395. Ved vurderingen av det andre kriteriet vil det i tillegg til strukturelle indikatorer være relevant å vurdere den reelle adferden som er observert i markedet.

396. Det understrekes at observert adferd i hovedsak har funnet sted i perioden forut for foretakssammenslutningen mellom Telia og Tele2. Markedsandelene er etter sammenslutningen jevnere fordelt, både på sluttbruker og på grossistnivå, og det kan ikke utelukkes at fremtidig markedsadferd vil preges av en noe større jevnbyrdighet mellom Telenor og Telia.

397. Da Kommisjonen på generelt grunnlag konkluderte med at markedet for tilgang og originering i mobilnett ikke lenger berettiger for forhåndsregulering, ble det tillagt vekt at netteiere inngår tilgangsavtaler på kommersielle vilkår.⁹⁵ Nkom legger til grunn at Kommisjonen med dette først og fremst sikter til at tilgangsavtaler ble inngått uten at selgeren

⁹⁵ Explanatory Note, 13. november 2007, side 4.

av tilgang var forpliktet til slik avtaleinngåelse i kraft av sektorspesifikk forhåndsregulering. Ved vurderingen av det andre kriteriet vil slik frivillig avtaleinngåelse være å anse som en adferdsmessig indikator.

398. Telenor har fra og med januar 2006 vært pålagt særskilte forpliktelser i marked 15, herunder tilgangsplikt, plikt til rapportering av regnskapsmessig skille og krav til ikke-diskriminering. Tilgangsavtalene i Norge er således inngått under et regulert regime. I det store flertallet av medlemslandene i EU har tilsynsmyndighetene ikke funnet tilbyder med sterk markedsstilling i marked 15 og dermed konkludert med at det har vært fungerende konkurranse i markedet. Utgangspunktet for vurderingen av hvilken betydning det har at tilgangsavtaler inngås, vil således være forskjellig i Norge fra hva Kommisjonen la til grunn da den fant at markedet på generelt grunnlag ikke berettiger for regulering.

399. Telia er per i dag eneste tilbyder som har en virksom avtale med kjøper av nasjonal gjesting. Avtalen er kommet i stand som et avhjelpende tiltak for at Konkurransetilsynet skulle godkjenne oppkjøpet av Tele2. Det utelukkes ikke at Telia ønsker å beholde ICE som tilgangskjøper også i et tidsrom som overstiger bindingstiden. Nkom legger imidlertid vekt på at avtalen er inngått under særskilte omstendigheter og kan derfor ikke tas til inntekt for at det er konkurranse på grossistnivå om å tilby tilgang.

400. Telia har avtaler med Com4 og Lyca som kjøpere av MVNO-tilgang. Videre har Telia som del av avhjelpende tiltak forpliktet seg til å ha et standardtilbud for MVNO-tilgang. Tilbudet ble markdstestet av Konkurransetilsynet i forbindelse med deres vurdering av de avhjelpende tiltakene. Så vidt Nkom er kjent med, var det ingen av de etablerte kjøperne av MVNO-tilgang hos Telenor som fant tilbudet vesentlig mer attraktivt enn eksisterende tilbud hos Telenor. Nkom har heller ikke i etterkant av oppkjøpet fått indikasjoner fra markedsaktørene på at tilbudet er mer attraktivt enn Telenors tilbud. Det fremgikk også uttrykkelig av Telias forslag til avhjelpende tiltak at standardtilbudet for MVNO-tilgang var avhengig av at oppkjøpet kunne gjennomføres. Telias tilstedeværelse som tilbyder av MVNO-tilgang kan tyde på en viss konkurranse om grossistkunder. Nkom kan imidlertid ikke se at standardtilbudet som ble fremsatt for å få gjennomført den ovennevnte foretakssammenslutningen, har hatt effekt på markedssituasjonen. Dette tilbudet er derfor i seg selv ikke et tegn på bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet.

401. Når det gjelder de øvrige tilgangsavtalene som er inngått, mener Nkom at de sektorspesifikke ex-ante forpliktelsene som har vært gjeldende, har vært av betydning for inngåelsen av tilgangsavtaler, og videre at vilkårene i avtalene i noen grad må anses å bære preg av regimet de er inngått under. På denne bakgrunn vil det ved vurderingen under det andre kriteriet ikke være tilstrekkelig å konstatere at det eksisterer og inngås tilgangsavtaler i det relevante markedet, men det vil være både hensiktsmessig og nødvendig også å se hen til det nærmere innholdet i tilgangsavtalene og aktørenes adferd i det relevante markedet.

402. Nkom har i tidligere analyse funnet at det eksisterer en sterk asymmetri i styrkeforholdet mellom aktører i det relevante markedet. En vurdering av innholdet i aktuelle tilgangsavtaler og sentrale aktørers markedsadferd, vil etter Nkoms vurdering være egnet til å belyse styrkeforholdene i det relevante markedet, herunder i hvilken grad det foreligger disiplinierende kjøpermakt og i hvilken grad det relevante markedet er preget av konkurranse.

403. Ved vurderingen av det andre kriteriet legger Nkom til grunn et kort til mellomlangt tidsperspektiv og en forutsetning om at det relevante markedet ikke er underlagt sektorspesifikk regulering. I et fremadskuende perspektiv vil det derfor måtte vurderes om avtaler vil kunne forventes å bli inngått uten regulering og om kjøpere av tilgang kan forventes å oppnå vilkår som i tilstrekkelig grad gir mulighet til å konkurrere i markedet.

404. Telenor har vært utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i den perioden som ligger til grunn for vurdering av markedsadferd, og har vært underlagt flere særskilte forpliktelser. Ved vurderinger av vilkår i tilgangsavtaler og markedsadferd anser Nkom det

derfor som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Telenors og tilgangskjøperes adferd. Nkom har imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å foreta en like detaljert gjennomgang av vilkårene i tilgangsavtalene som ved forrige markedsanalyse. Enkelte tilgangsvilkår, og utviklingen i disse, vil likevel være særlig egnet til å belyse hvorvidt det relevante markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse. Tilsvarende relevant anses en redegjørelse av klagesaker og Nkoms vurdering av disse å være.

4.3.7.2 Utvikling i sentrale tilgangsvilkår

405. Telenor har i flere reguleringsperioder vært underlagt plikt til å tilby tilgang på ikke-diskriminerende vilkår. Avtalevilkårene som har vært gjeldende for MVNO-tilgang og for nasjonal gjesting, har vært endret ved en rekke anledninger. Endringene gjelder både prisvilkår (diskutert i kapittel 4.3.6.3) og andre vilkår som for eksempel volumforpliktelser, sanksjonsklausuler og eksklusivitetsklausuler.

406. Avtalevilkår knyttet til prisstruktur har vært ulike for MVNOer og for nasjonal gjesting inntil Telenor introduserte nye standardavtaler i 2013. Inntil da hadde ulike tilbydere hatt ulike sammensetninger hva gjelder bruksavhengige og ikke-bruksavhengige priselementer. Da Nkom i 2012 konstaterte brudd på ikke-diskrimineringsplikten og påla retting av avtalevilkår for TDC, mente Telenor at selskapet var tvunget til å tilby kjøpere av tilgang identiske vilkår og at det ikke var mulig å tilpasse prisstrukturen til den enkelte tilgangskjøpers behov. Nkom har som del av responsen⁹⁶ på nye avtalevilkår gitt uttrykk for at en slik statisk likebehandling ikke følger av reguleringen.

407. Forpliktelser om kjøp av et visst volum har vært vanlig i Telenors tilgangsavtaler både for MVNO og nasjonal gjesting. Nkom har tidligere påpekt at volumforpliktelser kan være egnet til å begrense dynamikken i markedet ved at slike forpliktelser ivaretar de etablerte netteieres behov, mens tilbydere som er i ferd med å bygge ut nett, kan oppleve dette som et hinder for å overføre trafikk til eget nett. Volumforpliktelser som grunnlag for lavere priser, er imidlertid vanlig i tilgangsavtaler i mange markeder, og Nkom er ikke uenig i at det kan ha en verdi for netteier isolert sett. Slike forpliktelser må imidlertid sees i sammenheng med andre forpliktelser i en avtale og i sammenheng med prisreduksjonen som anmoder oppnår.

408. Telenor har siden avtalen om nasjonal gjesting ble inngått med Network Norway i 2008, stilt krav om at selskapet ikke kunne ha tilgangsavtale med andre netteiere samtidig (eksklusivitet). Begrunnelsen for dette var at kjøp av tilgang i flere nett ville gi tilgangskjøper bedre dekning enn netteierne hver for seg, selv om det ikke innebar dekning fra flere nett på samme SIM-kort. Nkom hadde i forkant av at avtalen ble inngått fattet vedtak som presiserte at et slikt krav var i strid med ekomloven § 4-1. Dette vedtaket ble imidlertid opphevet av SD uten realitetsbehandling⁹⁷. Eksklusivitetsklausulen i Network Norways tilgangsavtale (dobbeltroamingforbudet) ble behandlet av Asker og Bærum tingrett 29. november 2012, da Telenor mente Tele2 AB sitt kjøp av Network Norway ville innebære at all trafikk for begge selskap måtte kjøpes av Telenor for ikke å innebære brudd med eksklusivitetsklausulen. Tingretten avgjorde i november 2012 at Tele2s kjøp av Network Norway ikke ble rammet av eksklusivitetsklausulen og at eksistensen av klausulen ikke innebar utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling.

409. I innværende reguleringsperiode har Telenor også innført krav om eksklusivitet i standardavtalen for MVNO-tilgang. Nkom har varslet at kravet til eksklusivitet ikke er i samsvar

⁹⁶ Nkoms brev 4. juni 2013

⁹⁷ Nkoms vedtak fra 20. september 2007 ble påklaget av Telenor. Network Norway, som ønsket tilgang til Telenors nett selv om selskapet da allerede hadde tilgang til Telias nett, sa imidlertid opp tilgangsavtalen med Telia mens vedtaket ble klagebehandlet. SD opphevet dermed vedtaket ettersom grunnlaget for klagen ikke lenger var til stede, uten å realitetsbehandle klagen.

med gjeldende regulering og må rettes.⁹⁸ Nkom mente i varselet at kravet svekker tilgangskjøperes mulighet til å utøve kjøpermakt og er egnet til å begrense dynamikken i markedet. Nkom mener flere forhold gjør at tingrettens avgjørelse ikke er direkte sammenliknbar med det forhold at Telenor har innført krav om eksklusivitet i gjeldende standardavtaler. Blant annet er tingrettens vedtak fattet i medhold av konkurranseloven og gjelder en konkret sak, i motsetning til et generelt forbud i alle standardavtaler for MVNO og nasjonal gjesting.

410. Nkom har også varslet at Telenor vil bli pålagt å rette vilkåret i standardavtalen om rett til ensidig endringsadgang. Nkom mener at ubetinget og ensidig endringsadgang, slik det fremstår i Telenors standardavtale, er et urimelig avtalevilkår som er egnet til å begrense tilgangskjøpers mulighet til å konkurrere med Telenor på likeverdige vilkår.

411. Avtalen med Network Norway hadde også en sanksjonsklausul som ble vurdert av myndighetene. I samband med behandling av klage fra TDC, støttet SD Nkoms bekymringer for sanksjonsklausuler ved blant annet å uttrykke⁹⁹: «*Departementet mener at klausuler av en slik art neppe ville forekommet i et marked med velfungerende konkurranse, og kan tyde på misbruk av markedsrett.*» Og videre: «*..avtaleklausulen kan sidestilles med forsøk på å avtale seg vekk fra preseptorisk lovgiving.*» Departementet uttrykte også følgende: «*En aktør med sterk markedsstilling i et marked som det er nødvendig å forhåndsregulere gjennom sektorspesifikk konkurranseregulering, har ikke adgang til å svekke øvrige markedsaktørers rettsstilling ved å innta denne typen klausuler.*» Denne type sanksjonsklausul eksisterer ikke i dagens standardavtaler.

412. Nkom mener at historikken viser at de ovenfor omtalte avtalevilkårene i stor grad bærer preg av å være diktert av Telenor og i mindre grad er tilpasset tilgangskjøperes behov. Tilgangskjøpere i et forhåndsregulert marked vil imidlertid ha insentiver til å klage på tilgangsvilkårene, og det er svært viktig at myndighetene vurderer relevante vilkår på en objektiv måte. Nkom mener likevel det er klare tegn på en ubalanse i styrkeforholdene mellom Telenor og kjøpere av tilgang, noe som understøtter behov for fortsatt forhåndsregulering.

4.3.7.3 Klagesaker og vedtak

413. TDC og Network Norway har på ulike tidspunkter påklaget tilgangsvilkår som er tilbudt av Telenor. I det følgende gjennomgås noen av klage- og konfliktsituasjonene som har oppstått i løpet av reguleringsperioden.

Diskriminerende adferd og marginskvis

414. I desember 2010 påklaget TDC diskriminerende tilgangsvilkår hos Telenor. TDC mente at de var utsatt for diskriminering sammenlignet med Telenors interne sluttbrukervirksomhet, herunder marginskvis, og diskriminering sammenlignet med andre kjøpere av tilgang til Telenors mobilnett.

415. I vedtak 23. mars 2012 konkluderte Nkom med at Telenor hadde diskriminert TDC i strid med kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne kjøpere av tilgang. Telenor ble derfor pålagt, innen 30 dager, å tilby TDC avtale om regulert tilgang som skulle være i overensstemmelse med det aktuelle kravet til ikke-diskriminering, herunder at tilgangskostnaden skulle reduseres med 20 prosent og at TDC skulle gis tilbud om tilgangsavtale med en prisstruktur og prisjusteringsmekanismer tilsvarende Telenors øvrige avtaler om kjøp av regulert tilgang.

⁹⁸ Nkom: Varsel – pålegg om retting av Telenors standardavtaler for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang, 9. juni 2015

⁹⁹ SDs vedtak 20. desember 2012.

416. Telenor fremsatte ved tre anledninger oppdaterte tilbud til TDC, men disse ble vurdert til ikke å være i tråd med rettingskravet. Nkom varslet derfor tvangsmulkt 9. september 2012 for å effektivisere kravet om retting. 24. september, altså om lag 6 måneder etter pålegget om retting, fremsatte Telenor et tilbud som Nkom anså var i samsvar med pålegget.

417. Nkoms vedtak ble påklaget av Telenor. I vedtak 20. desember 2012 stadfestet SD Nkoms vurdering av at Telenor hadde diskriminert TDC i strid med kravet til ikke-diskriminering. SD mente også at TDC hadde krav på å beholde opprinnelig prisstruktur og avtalevilkår for øvrig og at Telenor ikke kunne kreve endringer i tilgangsavtalen for å innrette seg etter pålegget om å redusere TDCs tilgangskostnad. Med hensyn til det konkrete rettingskravet, fastsatte SD at tilgangskosten skulle reduseres med 19,8 prosent.

418. Med bakgrunn i vedtak om brudd på ikke-diskrimineringsplikten fremsatte TDC i mars 2013 et krav om tilbakebetaling av overpris. Nkom vedtok 21. februar 2014 at Telenor skulle tilbakebetale om lag 18 millioner kroner som beregnet overpris og renter. Telenor påklaget vedtaket om tilbakebetaling. SD vedtok 16. mars 2015 å fastholde krav om tilbakebetaling, men justerte tilbakebetalingsbeløpet til om lag 16 millioner kroner.

419. Den delen av TDCs klage som påstår diskriminering mellom Telenors interne sluttbrukervirksomhet og TDC, herunder påstand om marginskvis, ble konkludert 13. desember 2013 ved at Nkom på bakgrunn av marginskvistester ikke fant at slik diskriminering hadde funnet sted. 2. januar 2014 påklaget TDC beslutningen og hevdet at den formelle formen på beslutningen var enkeltvedtak.

420. I juli 2013 påklaget også Network Norway brudd på ikke-diskrimineringsplikten og hevdet at de ble satt i marginskvis. I tillegg klaget Network Norway på prisstrukturen og mente at denne var diskriminerende for en aktør som bygger eget nettverk. Den delen av Network Norways klage som omhandlet diskriminering i form av marginskvis, ble konkludert 13. desember 2013 ved at Nkom på bakgrunn av gjennomførte marginskvistester ikke fant at slik diskriminering hadde funnet sted. 3. januar 2014 påklaget Network Norway beslutningen og hevdet at den formelle formen på beslutningen var enkeltvedtak.

421. Nkoms beslutninger om å avvise klagene fra Network Norway og TDC om marginskvis var basert på Nkoms vedtak 13. desember 2013 om bruk av marginskvistester som verktøy for å følge opp kravet til ikke-diskriminering. Network Norway og TDC påklaget nevnte vedtak 29. januar 2014. Nkoms vedtak ble opphevet av SD 26. november 2014 på grunn av manglende notifisering til ESA. 4. juni 2015 vedtok SD at Nkoms beslutninger fra 13. desember 2013 var å anse som enkeltvedtak. Departementet fastholdt samtidig konklusjonen om at det ikke forelå indikasjoner på brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen mellom intern og ekstern virksomhet.

422. Network Norway hevdet i juni 2013 at Telenor var i brudd med tilgangsplikten etter at Telenor hadde innført en sperre i sitt mobilnett som begrenset den maksimale nedlastingshastigheten Network Norway kunne oppnå i Telenors nett til 8 Mbit/s.

423. Gjennom saksbehandlingen kom det frem at alle kjøpere av tilgang i Telenors nett var omfattet av det påklagede forholdet, men at dette delvis var rettet ved at tilbud om høye hastigheter forelå fra november 2013. 18. september 2014 vedtok Nkom å utstede overtredelsesgebyr på 5 millioner kroner til Telenor på bakgrunn av at selskapet ikke hadde tilbudt samme hastigheter til eksterne kjøpere av tilgang som til egen virksomhet i perioden juni 2011 til november 2013. Vedtaket ble påklaget av Telenor. 9. november 2015 fattet SD vedtak om å opprettholde Nkoms vedtak om overtredelsesbot mot Telenor. SD mente bruddet på ikke-diskrimineringsplikten var alvorlig og at boten dermed ikke var for høy. Overtredelsen hadde etter departementets mening gitt Telenor urettmessige konkurransefordeler.

424. Etter Nkoms vurdering er det rimelig å se Telenors diskriminering mellom eksterne kjøpere av tilgang som et uttrykk for at det relevante markedet ikke tenderer mot bærekraftig konkurranse. Videre mener Nkom at Telenors brudd på ikke-diskrimineringsplikten ved ikke å

tilby kjøper av tilgang tilsvarende hastigheter som tilbys egen sluttbrukervirksomhet, trekker i samme retning.

Manglende samlokalisering

425. I november 2011 hevdet Mobile Norway i klage at Telenor ikke opprettholdt plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering og at avslagene ikke oppfylte kravene til dokumentasjon og begrunnelse. Nkom ble anmodet om å være megler i saken, og klagen ble satt i bero mens meglingen pågikk. Meglingen ledet ikke til løsning, og i februar 2013 reviderte Mobile Norway sin klage til å gjelde fem konkrete lokasjoner. I løpet av april 2013 kom partene til enighet, og Mobile Norway ble tilbudt samlokalisering på de fem lokasjonene. Nkom fant imidlertid at Telenor hadde brutt plikten til å begrunne og dokumentere avslag på anmodning om samlokalisering og vedtok overtredelsesgebyr overfor Telenor i desember 2013. Vedtaket ble påklaget av Telenor hvor Telenor blant annet mente at ekomloven ikke ga hjemmel til å pålegge kapasitetsutvidelser, slik at det ikke kunne kreves nærmere begrunnelse for avslag som skyldtes kapasitetsmangel. SD stadfestet Nkoms vedtak 21. mai 2015 og mente Telenor burde ha forstått at selskapet har plikt til å utvide kapasiteten på lokasjoner der anmodningene var rimelige. SD mente videre at Telenors opptreden i de fem anmodningssakene ikke kunne karakteriseres som formalefeil, men tvert imot hadde stor betydning for konkurransen.

426. Etter Nkoms vurdering er det ikke åpenbart at løsningene som etter lang tid ble funnet for de fem konkrete anmodningene, ville kommet i stand uten trusselen om regulatorisk inngripen. Nkom kan på denne bakgrunn ikke se at Telenors adferd hva gjelder samlokalisering er tilstrekkelig disiplinert av andre aktører i markedet, og mener at Telenors adferd i denne saken er et uttrykk for at det relevante markedet ikke tenderer mot bærekraftig konkurranse.

Standardavtaler

427. I mai 2013 presenterte Telenor utkast til nye standardavtaler, og Nkom ga i brev 4. juni 2013 uttrykk for at utvalgte deler av avtalevilkårene var ansett å være problematiske sett opp mot Telenors pålagte plikter. Det ble blant annet påpekt at absolutt eksklusivitet, ensidig endringsadgang og prisstruktur kunne ha en konkurransebegrensende effekt.

428. Både TDC¹⁰⁰ og Network Norway/Tele2¹⁰¹ har klaget på tilgangsvilkår som var tilbudt fra Telenor gjennom ny standardavtale. Klagen fra Network Norway/Tele2 ble opprettholdt av Telia, som senere utvidet den, samt at enkelte deler ble trukket. Deler av klagen, herunder eksklusivitet og rett til ensidig endringsadgang, er behandlet i Nkoms varsel fra 9. juni 2015 som er nevnt ovenfor. Øvrige deler av klagen er behandlet i Nkoms varsel 31. august 2015, hvor Nkom varslet at tilgangskjøpere må få tilbud om en alternativ prisstruktur til prisstrukturen med fastavgift per SIM, herunder også for hastighetstillegg per SIM, samt at SIM-kortavgift i utmigreringsfasen var i strid med gjeldende regulering.

4.3.7.4 Konklusjon vedrørende markedsadferd

429. Som nevnt innledningsvis er beskrivelsen i dette kapitlet i hovedsak gjeldende for perioden forut for foretakssammenslutningen mellom Telia og Tele2. I perioden har markedet vært regulert, og tilgangskjøpere har samtidig opplevd diskriminering i strid med gjeldende forpliktelser, både når det gjelder pris og andre vilkår, manglende begrunnelse og dokumentasjon knyttet til avslag på samlokalisering og tilgangsvilkår som i begrenset grad gir mulighet for kjøpere av tilgang til å konkurrere med Telenors egne produkter i sluttbrukermarkedet. Dette indikerer at det er betydelige styrkeforskjeller mellom aktørene og at Telenor i liten grad har vært disiplinert av kjøpermakt eller andre konkurrenter.

¹⁰⁰ TDCs klage 11. april 2014.

¹⁰¹ Network Norway/Tele2s klage 5. juli 2013 samt klage 19. desember 2014.

430. Ettersom det er fattet vedtak i de fleste av klagesakene nevnt over og disse til dels er fastholdt av SD, må det kunne forventes at tilsvarende saker ikke vil oppstå ved videre regulering av markedet. I et fremadskuende perspektiv uten sektorspesifikk forhåndsregulering av markedet, mener Nkom imidlertid at Telenor i liten grad vil være disiplinert i en grad som forhindrer selskapet fra denne type markedsadferd.

431. Telias tilstedeværelse har ikke vært en tilstrekkelig disiplinerende kraft, og det er først som et ledd i å få konkurransemyndighetenes aksept av foretakssammenslutningen, at Telia i 2015 har lansert et standard MVNO-tilbud. Nkom mener at dette indikerer at kjøpere av tilgang ikke har tilstrekkelig grad av kjøpermakt til å skape dynamikk og bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet uten regulering.

432. I et begrenset fremadskuende perspektiv mener Nkom at selv om Telenor og Telia som følge av foretakssammenslutningen oppnår en jevnere fordeling av markedsandeler og således kan hevdes å bli mer jevnbyrdige, er det ikke tilstrekkelige holdepunkter for at tilgangskjøpere vil kunne oppnå tilstrekkelig gode vilkår i et marked uten regulering.

4.3.8 Betydningen av et tredje mobilnett

4.3.8.1 Bakgrunn

433. Å få etablert et tredje mobilnett som kan bidra til å fremme ekomlovens formål ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, har i lengre tid vært et sentralt mål for norsk mobilregulering. Målsetningen kommer blant annet til uttrykk i SDs klagevedtak i marked 7 19. mai 2009 overfor Network Norway, punkt 3.13.1, hvor departementet uttrykker:

"Samferdselsdepartementet viser til det telepolitiske målet om rimelige og fremtidsrettede tjenester [...]. Virkemiddelet for å nå dette målet er bærekraftig konkurranse og det tredje nettet er viktig for å oppnå bærekraftig konkurranse. Samferdselsdepartementet mener derfor det er viktig for utviklingen i det norske mobilmarkedet at det etableres et tredje nett som kan være en fullverdig konkurrent til dagens to nettilbydere."

434. Målsetningen fremgår også i regjeringens nasjonale plan for elektronisk kommunikasjon (ekomplanen) fra 2016, der det fremkommer bl.a. følgende:¹⁰²

"Regjeringen vil:

- *At den sektorspesifikke konkurransereguleringen skal legge til rette for minst tre konkurransedyktige mobilnett."*

435. Ved forrige markedsanalyse var Mobile Norways mobilnett under utrulling. Mobile Norway ble stiftet i 2007 som et felles nettselskap for Network Norway AS og Tele2 som da eide 50 prosent hver. Network Norway hadde fra dette tidspunktet noe trafikk i eget nett samtidig som selskapet hadde avtale om nasjonal gjesting for å gi sine kunder tilgang til landsdekkende nett. Tele2 hadde på dette tidspunktet avtale om MVNO-tilgang, men gikk i 2011 over på avtale om nasjonal gjesting.

436. Selskapene la i 2009 frem forretningsplaner som innebar utbygging av et nett med 75 prosent befolkningsdekning. Dette ble av selskapene vurdert til å utgjøre et konkurransedyktig nett.

437. I brev til SD 19. september 2011 opplyste imidlertid Network Norway og Tele2 at de hadde revurdert den tidligere forretningsplanen og at selskapene mente et tredje konkurransedyktig mobilnett måtte være så stort at nasjonal gjesting kunne slås av. Denne informasjonen ble gitt i sammenheng med at selskapene anmodet om en forlenget periode

¹⁰² Meld. St. 27 (2015-2016): Digital agenda for Norge, kapittel 25.3.

med asymmetriske termineringspriser. I tilknytning til anførselen om konkurransedyktighet, foretok Nkom en avgrenset konkurranseanalyse med hovedvekt på konkurranseforhold knyttet til nasjonal gjesting. Nkom la i analysen til grunn at begrepet "fullverdig konkurrent" innebar en situasjon hvor det tredje nettet i tilstrekkelig grad har forutsetninger for å disiplinere øvrige aktører på infrastrukturnivå. Nkom oppga i den forbindelse at vurderingen av hvorvidt det tredje nettet vil kunne utgjøre en fullverdig konkurrent, i hovedsak vil knyttes til om Network Norway og Tele2 med 75 prosent befolkningsdekning i eget mobilnett i tilstrekkelig grad vil kunne disiplinere andre aktører på tilbudssiden i marked 15. Nkom konkluderte i denne analysen med at et tredje mobilnett må ha en høyere dekningsgrad enn 75 prosent for å kunne konkurrere effektivt med de etablerte netteierne.

438. Ved utgangen av 2013 dekket Mobile Norways nett rundt 75 prosent av befolkningen og 40-50 prosent av selskapenes trafikk gikk i Mobile Norways nettverk. Mobile Norway hadde på dette tidspunktet ikke eksterne kjøpere av tilgang og var etter Nkoms vurdering ikke en fullverdig aktør på tilbudssiden i det relevante markedet.

439. Basert på erfaringen fra Tele2 og Network Norways tilstedeværelse som MNO, legger Nkom til grunn at hvor konkurransedyktig en kjøper av nasjonal gjesting vil være i grossistmarkedet, har nær sammenheng med andelen trafikk selskapet kan produsere i eget nett og dekningsgraden til nettet. Nkom legger således til grunn at et tredje nettverk må ha mer enn 75 prosent befolkningsdekning i eget nett og mer enn 50 prosent trafikkandel i eget nett for å være en konkurransedyktig aktør i grossistmarkedet.

440. Mobile Norways nett er som nevnt i kapittel 3 avviklet. Deler av infrastrukturen er solgt til ICE.

4.3.8.2 ICE som det tredje mobilnettet

441. Etter auksjonen 2. desember 2013 besitter ICE store frekvensressurser for mobilutbygging. I 800 MHz-båndet har Telia, Telenor og ICE lik mengde frekvenser. I 900 MHz-båndet har Telia og Telenor 2 x 15 MHz hver, mens ICE har 2 x 5 MHz. I 1800MHz-båndet ble 2 x 15 MHz auksjonert ut i desember 2015, hvor Telenor vant 2 x 10 MHz og Telia vant 2 x 5 MHz. Dette innebærer at disse aktørene totalt har henholdsvis 2 x 30 MHz og 2 x 25 MHz i dette båndet, mens ICE har 2 x 20 MHz. I tillegg har ICE frekvenser i 450 MHz-båndet.

442. ICE har i 2015 oppgradert sitt CDMA 450-nett til LTE. Kundemassen på mobilt bredbånd er overført til dette nettet. Det finnes per i dag ikke håndsett for tradisjonelle mobiltjenester som støtter LTE i 450 båndet. Selskapet har også lansert tradisjonelle mobilabonnement, men denne trafikken går foreløpig i Telias nett.

443. Flere av de avhjelpende tiltakene som ble lagt frem ved foretakssammenslutningen mellom Tele2 og Telia, er egnet til å bidra til at ICE raskere enn ellers vil kunne bli en aktør i det relevante markedet. Spesielt gjelder dette avtale om salg av infrastruktur til ICE, vilkår for samlokalisering for ICE, avtale om nasjonal gjesting og tjenesteleverandørtilgang og salg av kundebase og distribusjonsnettverk.¹⁰³

444. Nedenfor vurderer Nkom i hvilken grad ICE vil kunne disiplinere de etablerte aktørene i henholdsvis sluttbrukermarkedene og grossistmarkedet i løpet av analysens tidshorison.

4.3.8.3 Betydningen av ICE' mobilnett i sluttbrukermarkedene

445. Avtale om nasjonal gjesting gjør at ICE dekningsmessig kan tilby et komplett og fullverdig tilbud i sluttbrukermarkedene. ICE skal i følge avtalen ha tilgang til alle tjenester som til enhver tid er tilgjengelig i Telias nettverk, på ikke-diskriminerende basis.

¹⁰³ Det vises til Konkurransetilsynets vedtak V2015-1 - TeliaSonera AB (publ) - Tele2 Norge AS/Network Norway AS - konkurranseloven § 16 jf. § 20 - inngrep mot foretakssammenslutning (punkt 660) for fullstendig liste over tiltak.

446. Mulighetene til å konkurrere aggressivt vil i stor grad avhenge av prisnivået for tilgang sammenlignet med prisnivået i sluttbrukermarkedene. På kort sikt mener Nkom at tilgangsvilkårene, både for tjenesteleverandørtilgang og nasjonal gjesting, er på et nivå som gjør det mulig for ICE å kunne konkurrere minst like aggressivt som andre kjøpere av tilgang som opererer i privat- og bedriftsmarkedet. På noe lenger sikt er det mer usikkert hvor attraktive tilgangsvilkårene vil være og dermed i hvilken grad tilgangsvilkårene vil gi mulighet for å kunne konkurrere aggressivt.

447. Ved vurderingen av de avhjelpende tiltakene bemerket Nkom overfor Konkurransetilsynet blant annet at prisvilkårene for datatrafikk var forholdsvis statiske i perioden 1. mars 2015 til 1. mars 2018.

448. Avtalen om nasjonal gjesting inneholder som nevnt en klausul om ikke-diskriminering når det gjelder tilgang til tjenester, men det finnes ikke tilsvarende klausul for tilgangsprisene. Prisjusteringsklausulen hensyntar til en viss grad fallende priser på sluttbrukernivå og vil således i noen grad fylle samme funksjon som en ikke-diskrimineringsklausul mellom Telias interne tjenesteleverandør og ICE som kjøper av tilgang. Effekten av prisjusteringsklausulen er imidlertid begrenset ettersom den kun gjelder for et forholdsvis lavt kundeantall.

449. Nkom mener på dette grunnlag at det er usikkert hvor aggressivt ICE vil kunne konkurrere basert på tilgangsprisene i avtalen med Telia utover i avtaleperioden. Avtalen kan sies opp innenfor analysens tidshorisont. Betydning av dette vil avhenge av at ICE har reelle alternativer for kjøp av tilgang, i praksis hos Telenor. Utover dette er trafikkandelen i eget nett en sentral faktor for å kunne konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedene over tid.

4.3.8.4 Betydningen av ICE' mobilnett i grossistmarkedet

450. ICE kan teoretisk sett tilby videresalg basert på tilgangsavtalen med Telia. Nkom har imidlertid vanskelig for å se at ICE vil kunne etablere et attraktivt tilbud i grossistmarkedet basert på denne avtalen. Slik Nkom oppfatter tilgangsavtalen, skal det alltid betales fastavgift per SIM-kort (SIM-avgift) etter høy sats ved grossistsalg. Selv om de bruksavhengige prisene er på et relativt lavt nivå, har Nkom vanskelig for å se at tilgangsvilkårene totalt sett er på et nivå som gjør det mulig å tilby attraktive grossistprodukter.

451. Nkom viser i den forbindelse også til at flere av tilgangskjøpere synes å være av den oppfatning at det er en ulempe dekningsmessig å tilby tjenester basert på tilgang i Telias mobilnett, og at de derfor forventer lavere pris for å kunne kompensere for en slik ulempe. Telia har som nevnt gått ut med at selskapet vil tilby mobilt bredbånd til 98 prosent av befolkningen innen utgangen av 2016. Innenfor analysens tidshorisont vil antakelig likevel en slik oppfatning hos tilgangskjøpere trekke i retning av at ICE vanskelig kan tilby attraktive grossistprodukter basert på vilkårene i tilgangsavtalen fra Telia.

452. ICE har imidlertid i juni 2016 startet prosessen med å overføre mobilkundenenes datatrafikk til eget nett. ICE vil benytte nasjonal gjesting for trafikk utenfor eget dekningsområde, samt for tale i 2G/3G. På sikt vil selskapet tilby tale over LTE (VoLTE).

453. Som nevnt innledningsvis, legger Nkom til grunn at en fullverdig konkurrent i det relevante grossistmarkedet vil være avhengig av å kunne produsere en høyere andel trafikk i eget nett enn Tele2 oppnådde, at selskapet oppnår en kundemasse som gir grunnlag for relativt lave enhetskostnader, og at selskapet får tilgang til nasjonal gjesting på rimelige vilkår.

454. Vilkårene for nasjonal gjesting som ICE vil få hos Telia, synes etter Nkoms vurdering å være relativt gunstige på kort sikt sammenlignet med tilgangsvilkårene til andre tilgangskjøpere i markedet. Isolert sett taler det for at ICE basert på de aktuelle tilgangsvilkårene bør kunne ha forutsetninger for å vinne kunder i sluttbrukermarkedene og derigjennom også øke trafikken i eget nett.

455. På lengre sikt er det som nevnt mer usikkert hvor attraktive tilgangsvilkårene som ICE har oppnådd vil være og om de er tilstrekkelig gode til å kunne tilby et attraktivt tilbud i grossistmarkedet. Nkom påpeker spesielt de uheldige sidene knyttet til at avtalen inneholder en fast avgift per SIM-kort. Denne avgiften innebærer at ICE vil få en fast kostnad per abonnement som vil vedvare så lenge selskapet er avhengig av å kjøpe gjesting. Avgiften kan gjøre det vanskelig å konkurrere effektivt i det relevante markedet i et statisk perspektiv, men kan også redusere insentivene til å utvide eget mobilnett, da den effektive prisen for kjøp av nasjonal gjesting vil øke i takt med at tilgangskjøperen i mindre grad benytter seg av gjesting. Det er først når tilgangskjøperen ikke benytter seg av gjesting, at avgiften vil falle bort. De stadig økende kravene og forventninger til dekning hos sluttbrukerne gjør imidlertid etter Nkoms oppfatning at et tredje mobilnett vil være avhengig av nasjonal gjesting utover de nærmeste to til tre årene for å kunne tilby attraktive tjenester i de relevante markedene.

456. Hvor stor trafikkandel ICE vil kunne ha i eget nett, avhenger først og fremst av utbyggingsgraden. ICE har signert avtale om kjøp av et gitt antall basestasjoner fra Mobile Norway og vil benytte disse sammen med oppgradering av egne basestasjoner. ICE hadde ved inngangen til 2016 40 prosent befolkningsdekning via 800 MHz-båndet¹⁰⁴. Hvilken strategi ICE legger til grunn for videre utbygging, vil deretter være av stor betydning for trafikkandelen i eget nett.

457. ICE har som nevnt overtatt Network Norways kundeportefølje med tilhørende rettigheter. En del av disse kundene falt fra ved overtakelsen, men selskapet har i ettertid skaffet nye kunder, hovedsakelig i privatmarkedet. Ved utgangen av 2015 hadde ICE i underkant av 75.000 mobilkunder (ikke medregnet kunder med dedikerte mobilbredbåndsabonnement). Dette utgjorde i overkant av 1 prosent av det totale antall abonnement i sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester og kan dermed langt fra anses for å være et volum som er stort nok til å oppnå tilstrekkelig lave enhetskostnader.

458. Til sammenlikning hadde Tele2 allerede nær 9 prosent markedsandel (rundt 450.000 kunder) da de etablerte felles nettselskap med Mobile Norway i 2007. Da selskapene ved utgangen av 2013 dekket rundt 75 prosent av befolkningen med sitt nett, hadde de til sammen rundt 18 prosent markedsandel (ca. 1,055 millioner kunder). Å oppnå en tilsvarende kundemasse gjennom organisk vekst innenfor analysens tidshorisont, vil være svært krevende.

459. Etersom ICE kan tre ut av avtalen med Telia innenfor analysens tidshorisont, vil selskapet på et tidspunkt kunne forhandle om tilgang både med Telenor og Telia. Dersom ICE da har opparbeidet seg en kundemasse av en viss størrelse, vil selskapet kunne ha noen grad av forhandlingsmakt overfor de nevnte tilbyderne og på denne måten ha mulighet til å disiplinere deres tilbud. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til omfanget av ICE' kundemasse på dette tidspunktet. Selskapet har gjennom media selv kommunisert forventninger om en relativt beskjeden vekst. 5,5 prosent markedsandel i 2020 er uttalt som et mål fra selskapet¹⁰⁵. Nkom har ikke grunnlag for å forvente at en kjøper av tilgang i denne størrelsesordenen kan disiplinere de etablerte tilbyderne i vesentlig grad.

¹⁰⁴ <http://www.insidetelecom.no/artikler/ice-i-mal-med-dekningskravene/224324>

¹⁰⁵ Dette målet ble satt før de avhjelpende tiltakene kom på plass og kan i følge selskapet justeres noe som følge av de avhjelpende tiltakene.

460. Oppsummert mener Nkom at flere forhold ligger til rette for at ICE vil kunne utvikle seg til å bli en aktør som kan tilby grossisttilgang på konkurransedyktige vilkår. Hvor raskt dette vil skje, vil imidlertid avhenge av hvilken strategi ICE legger til grunn for videre utbygging av eget nett, overføring av trafikk til dette og vekst i kundemassen. Erfaring tilsier at både utbygging av eget nett og organisk vekst er tidkrevende.

461. De rådende markedsforholdene gir etter Nkoms vurdering ikke tilstrekkelig klare holdepunkter for at det tredje nettet, innenfor denne analysens tidshorisont, vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden.

4.3.9 Potensiell konkurranse

462. Potensiell konkurranse knytter seg i denne sammenheng til hvorvidt aktører som per i dag ikke er i det aktuelle markedet, kan bidra til økt markedsdynamikk innenfor den relevante tidshorisonten.

463. Høye priser i et marked vil gjøre nyetablering mer attraktivt. Trussel om økt konkurranse fra nye aktører vil dermed kunne ha en disiplinerende effekt på prissettingen hos etablerte aktører. Nkom legger til grunn at potensielle konkurrenter i denne sammenheng er aktører som kan tilby tilgang til mobilnett eller alternativer til tilgang til mobilnett. Tilgang til mobilnett kan i prinsippet tilbys av netteiere med landsdekkende nett, aktører med avtale om nasjonal gjesting eller MVNO-tilbydere.

464. Ved vurderingen av potensielle konkurrenter på MNO-nivå legger Nkom til grunn at Telenor og Telia er to veletablerte nettverksaktører i det relevante markedet. ICE har frem til overtakelsen av Network Norways kunder ikke tilbudt tradisjonell mobiltelefoni, det vil si koblingen av tale, SMS og data, og har således ikke vært en aktør i det relevante grossistmarkedet. Ved at ICE overtar Network Norways kunder og tilbyr tradisjonell mobiltelefoni til dem og andre sluttbrukere, basert på kjøp av tilgang og på noe sikt egen infrastruktur, vil selskapet falle innenfor det relevante grossistmarkedet. Betydningen av selskapets mobilnett for dynamikken i dette markedet er behandlet i kapittel 4.3.8. Foreløpig er det usikkerhet knyttet til hvor raskt utbredelsen og utnyttelse av nettverket til ICE vil skje og i hvilken grad selskapet vil bidra til å disiplinere aktørene i det relevante grossistmarkedet innenfor analysens tidsperspektiv.

465. Nkom mener at det relevante perspektivet når potensiell konkurranse på MNO-nivå skal vurderes, er hovedsakelig hvorvidt andre aktører enn disse tre kan komme inn i markedet eller på annen måte utfordre eksisterende konkurrenter.

466. Aktører som ikke innehar egne frekvenser, vil fullt ut måtte basere et tilbud om tilgang på leid infrastruktur. Nkom mener at en tilbyder som i stor grad er avhengig av å kjøpe tilgang, har begrenset mulighet for selv å tilby et attraktivt tilgangsprodukt. Aktører som ikke selv kan produsere en større del av trafikken i eget nett, vil derfor i mindre grad kunne ha en disiplinerende effekt på tilbudet i det relevante grossistmarkedet. Nkom anser at denne vurderingen understøttes av at de to etablerte netteierne, Telenor og Telia, har stått for majoriteten av alt salg av tilgang til eksterne i det relevante grossistmarkedet. Mobile Norway hadde som nevnt ikke grossistkunder i sitt nett da dette hadde en befolkningsdekning på 75 prosent og produserte opp mot 50 prosent av trafikken i eget nett.

467. Svært begrenset tilgang på ledige frekvenser gjør at Nkom ikke forventer at andre aktører vil kunne etablere et konkurransedyktig tilbud i det relevante grossistmarkedet basert på egen infrastruktur innenfor analysens tidshorisont.

468. Potensiell konkurranse kan også komme fra ny teknologi, for eksempel fra OTT-tjenester som ble beskrevet i kapittel 3.2. Nkom har ikke tilgjengelig datagrunnlag som viser hvor mange taleminutter og meldinger som realiseres gjennom OTT-tjenester. Fastprispakker synes imidlertid å ha vært en vellykket strategi fra netteierne side for å opprettholde ARPU i et marked hvor veksten i trafikk for tradisjonelle tjenester avtar. Fastprispakker sikrer tilbyderne

en minsteinntekt per abonnement samtidig som kundene kan oppnå større forutsigbarhet for kostnadene knyttet til abonnementet. Ettersom sluttbrukere flest ikke bruker all trafikken som er inkludert i fastprisprogrammene og mange av programmene har ubegrenset antall ringeminutter og SMS (innenlands), vil de bare i begrenset grad kunne oppnå lavere kostnader ved å realisere deler av sin trafikk i form av OTT-tjenester, f.eks. samtaler til utlandet. Fastprisproduktene vil dermed i stor grad kunne redusere sluttbrukerens insentiver til å benytte seg av OTT-tjenester.

469. Utenfor Norge finnes det eksempler på at vertikalt integrerte operatører etablerer egne OTT-tilbud som svar på konkurranse fra eksterne OTT-aktører. For eksempel har den spanske teleoperatøren Telefonica, med over 300 millioner kunder på verdensbasis, etablert tjenesten TU Me,¹⁰⁶ som er en applikasjon for Iphone eller Android som muliggjør gratis kommunikasjon mellom andre TU Me-brukere, i tillegg til en rekke funksjoner som ellers er tilgjengelig på sosiale nettverk. I Storbritannia har Telefonica gjennom merkevaren O2 lansert applikasjonen TU Go.¹⁰⁷ Dette er en tjeneste som gjør det mulig for sluttbruker å ta i mot samtaler på andre medier enn telefonen, for eksempel et lesebrett. Eksempelene viser at tilbyderne kan ha ulike strategier for å møte trusselen fra OTT-aktører. På lengre sikt er det mulig at norske mobiltjenesteleverandører vil søke å møte trusselen fra OTT-aktører på andre måter enn gjennom tilbud av fastprisprodukter.

470. Oppsummert forventer ikke Nkom at nye aktører vil kunne etablere et konkurransedyktig tilbud i det relevante grossistmarkedet basert på egen infrastruktur. Erfaring tilsier videre at tilbydere som må basere sitt tilbud utelukkende på leid infrastruktur, vanskelig kan tilby et attraktivt tilgangsprodukt som kan disiplinere de etablerte aktørenes tilbud.

471. Når det gjelder potensiell konkurranse fra ny teknologi i form av OTT-tjenester, mener Nkom effekten først og fremst har bidratt til en dreining mot salg av fastprisprodukter. Nkom har imidlertid ikke sett at denne trusselen har gitt større effekter i det relevante grossistmarkedet og har ikke grunnlag for å konkludere med at konkurranse fra OTT-tilbydere vil disiplinere de etablerte aktørene i særlig grad.

472. Etter Nkoms oppfatning er det ikke grunnlag for å konkludere med at potensiell konkurranse vil disiplinere de etablerte aktørene i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorisont.

4.3.10 Konklusjon andre kriterium

473. Nkom har under det andre kriteriet undersøkt om markedet har egenskaper som gjør at det ikke tenderer mot bærekraftig konkurranse. Ved vurderingen har Nkom analysert markedsforhold med særlig vekt på endringer i perioden etter forrige markedsanalyse og med henblikk på hvilke indikasjoner dette gir for utviklingen i markedet fremover.

474. Telenors samlede markedsandel i sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester var ved utgangen av 2015 nær 52 prosent basert på antall abonnement, en nedgang på om lag ett prosentpoeng siden 2009. For Telia var andelen 23 prosent ved utgangen av 2014, en nedgang på 4 prosentpoeng siden 2009. Telias oppkjøp av Tele2 medførte imidlertid at denne utfordreren ble en del av Telias konsern, og markedsandelen for selskapene samlet ved utgangen av 2015 utgjorde 37 prosent basert på antall abonnement. Samlet kontrollerer de to etablerte aktørene dermed rundt 90 prosent av sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester.

475. På nettverksnivå har det lenge vært et sentralt mål for mobilreguleringen å få etablert et tredje nettverk som kan konkurrere med de etablerte netteierne om å tilby tilgang. Per i dag er det kun to tilbydere i det relevante grossistmarkedet, Telenor og Telia. Telenors markedsandel holdt seg stabil i perioden fra forrige analyse og frem til utgangen av 2014. Som følge av at

¹⁰⁶ Se: <http://www.tumeapp.com/en/>

¹⁰⁷ Se: <http://www.pocket-lint.com/news/46401/o2-tu-go-app-calls>

Network Norways trafikk nå er overført til Telias nett, ble Telenors markedsandel basert på trafikkminutter redusert fra 64 prosent i 2014 til 59 prosent i 2015. Samtidig økte markedsandelen for Telia fra 28 til 41 prosent i 2015 som følge av at Tele2s og Network Norways samlede taletrafikk ble overført til dette nettet. Markedsandeler basert på datatrafikk fordeler seg med 60 prosent hos Telenor og 40 prosent hos Telia i 2015.

476. Utviklingen i markedsandeler, både på sluttbrukernivå og grossistnivå, taler således isolert sett ikke for at markedet tenderer mot effektiv konkurranse. Tvert i mot er markedet blitt betraktelig mer konsentrert. Konsentrasjonsnivået i Norge er langt over nivåene som ble målt i Danmark, Sverige og Island da tilsvarende marked ble friskmeldt i disse landene.

477. I motsetning til de fleste andre land i Europa, er tilgangsavtaler i Norge inngått under et regulert regime. Nkom mener at den sektorspesifikke reguleringen som har vært gjeldende i Norge, har hatt betydning for inngåelse og vilkår i disse avtalene. Flere saker Nkom har arbeidet med de siste årene, belyser dette. For Nkom synes det i liten grad som at tilgangskjøpere har vesentlig kjøpermakt eller at Telenor disiplineres av andre aktører på tilbudssiden i det relevante markedet. Sakene gir snarere uttrykk for et marked med begrenset markedsdynamikk hvor sektorspesifikk ex-ante regulering har hatt betydning for inngåelse og vilkår i tilgangsavtaler. Telias standardtilbud for MVNO-tilgang kan heller ikke sies å være et uttrykk for konkurranse da det kom i stand som følge av oppkjøpet av Tele2. Tilbudet var i følge Telia betinget av at oppkjøpet ble godkjent av Konkurransetilsynet.

478. Mye ligger til rette for at ICE kan bli en aggressiv utfordrer i sluttbrukermarkedene i løpet av analysens tidshorisont. Som følge av at selskapet har god tilgang på frekvenser og har overtatt deler av Tele2s infrastruktur, i tillegg til egne lokasjoner, har de også et godt utgangspunkt for videre utbygging av et tredje nettverk. Hvor raskt ICE kan bli en attraktiv tilbyder av tilgang i grossistmarkedet, avhenger imidlertid av selskapets strategi for utbygging, hvor raskt de kan skaffe seg en betydelig kundemasse og vilkårene for nasjonal gjesting over tid. Det er flere usikkerhetsmomenter i denne sammenheng som gjør at Nkom ikke kan legge til grunn at ICE i tilstrekkelig grad vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden i det relevante grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont.

479. Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er tilstrekkelige klare holdepunkter for dynamikk i markedet innenfor analysens tidsperspektiv som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering. Det andre kriteriet er derfor oppfylt.

4.4 Tredje kriterium: Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig

4.4.1 Generelt om det tredje kriteriet

480. Det tredje og siste kriteriet som må vurderes, er om alminnelig konkurranserett alene er tilstrekkelig for å avhjelpe markedssvikt i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Vurderingen tar utgangspunkt i eksisterende og potensielle konkurranseproblemer. Sektorspesifikk regulering kan kun anvendes når alminnelig konkurranserett alene ikke er tilstrekkelig for å bøte på konkurranseproblemene i markedet.¹⁰⁸ Det må således gjøres en vurdering av den relative effektiviteten mellom to regimer, henholdsvis sektorspesifikk forhåndsregulering i medhold av ekomloven og oppfølging av brudd på bestemmelsene i konkurranselovgivningen i etterkant av den eventuelle overtredelsen.

481. Det følger av Anbefalingens Explanatory Note at ex-ante regulering vil være nødvendig dersom den alminnelige konkurranseretten ikke har virkemidler for å oppnå bærekraftig konkurranse, eller tilgjengelige virkemidler etter konkurranseretten ikke er tilstrekkelig

¹⁰⁸ Jf. Anbefalingen nr 2 (c).

effektive.¹⁰⁹ Explanatory Note og ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test¹¹⁰ peker på momenter som taler for at konkurranselovgivningen ikke vil være tilstrekkelig effektiv til å bøte på konkurranseproblemene, herunder om:

- det er behov for hyppig eller rask regulatorisk intervensjon,
- det er behov for omfattende/detaljert regulering,
- konkurransebegrensende adferd kan gi irreversible skader i markedet, og
- det er særlig viktig å skape regulatorisk forutsigbarhet i markedet.

482. Vurderingen av om tilgjengelige virkemidler etter konkurranselovgivningen er tilstrekkelig effektive, skal ifølge Anbefalingen og Explanatory Note baseres på en hensiktsmessighetsvurdering. Det avgjørende blir således hvorvidt den alminnelige konkurranseretten på en tilstrekkelig effektiv, hensiktsmessig og forutberegnelig måte vil kunne adressere de strukturelle problemene i markedet.

483. Det forhold at ex-ante regulering kan være mindre ressurskrevende å gjennomføre enn inngripen etter konkurranselovgivningen, er ikke et relevant moment i vurderingen av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv til å adressere konkurranseproblemene.¹¹¹

4.4.2 Forholdet mellom sektorspesifikk regulering og konkurranselovgivningen

484. Den sektorspesifikke reguleringen tar utgangspunkt i eventuelle funn av tilbyder(e) med sterk markedsstilling i det relevante markedet. Vurderingen av sterk markedsstilling bygger på konkurranserettslig metode og det konkurranserettslige begrepet dominerende stilling. Kjernen i begrepet dominerende stilling er at aktøren har en markedsposisjon i det relevante markedet som gjør at han i betydelig grad kan opptre uavhengig av øvrige aktører.

485. Konkurranselovens § 11 oppstiller forbud mot at ett eller flere foretak utilbørlig utnytter sin dominerende stilling. De to hovedkategoriene av utilbørlig adferd som rammes av forbudet, er henholdsvis utnyttende eller ekskluderende adferd. Nkom mener at det i markedet for tilgang og originering i mobilnett er mest relevant å se hen til forbudet mot ekskluderende adferd i form av tilgangsnekt. En dominerende aktørs nektelse av å gi konkurrenter tilgang til eget mobilnett, er en type adferd som vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. Urimelige priser eller urimelige vilkår knyttet til tilgang kan også være å anse som tilgangsnekt som rammes av § 11.

486. Kommisjonen gir i sitt Guidance paper¹¹² uttrykk for at marginskvis kan være en form for tilgangsnekt. Marginskvis omfatter normalt tilfeller hvor et foretak selger råvarer eller tjenester i et oppstrømsmarked og samtidig er aktiv i nedstrømsmarkedet for følgeprodukter eller tjenester. Misbruket vil kunne bestå i at den vertikalt integrerte, dominerende aktøren setter priser i henholdsvis sluttbruker- og grossistmarkedet som ikke gir rom for at konkurrerende aktører i nedstrømsmarkedet kan oppnå en rimelig margin.

487. Etter konkurranselovens § 12 kan Konkurransetilsynet pålegge ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelse av § 11 til opphør. Bestemmelsene i konkurranseloven vil derfor også kunne benyttes til å løse konkurranseproblemer i det relevante markedet.

¹⁰⁹ s. 10.

¹¹⁰ ERG (08) 21, side 12-15. Se <http://www.erg.eu/template20.jsp?categoryId=260346&contentId=545222>

¹¹¹ Jf. Anbefalingens Explanatory Note s. 11.

¹¹² Se Guidance on the Commission's Enforcement Priorities in Applying Article 82 EC Treaty to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings pkt. 79.

488. Av Anbefalingens Explanatory Note¹¹³ fremgår det at sektorspesifikk forhåndsregulering og alminnelig konkurranselovgivning er komplementære verktøy for å nå målsettingen om bærekraftig konkurranse i det relevante markedet.

489. Inngripen etter konkurranselovgivningen forutsetter at det foreligger misbruk av dominerende stilling. Påbud etter konkurranselovgivningen er således betinget av at en adferd i strid med § 11 har inntruffet i markedet. Forbudet mot misbruk av dominerende stilling må imidlertid antas å ha en preventiv effekt som kan være egnet til å disiplinere dominerende aktører fra å utøve lovstridig adferd.

490. Ex ante-reguleringen tar utgangspunkt i forhåndsdefinerte markeder med mulighet for å definere avvikende markeder på nasjonalt grunnlag. Konkurranselovgivningens forbudsbestemmelser vil gjelde i ekomsektoren som sådan og vil kunne komme til anvendelse i alle markeder for elektronisk kommunikasjon. I vurderingen av behovet for forhåndsregulering vil det ikke være tilstrekkelig at konkurranselovgivningen kan bøte på ett eller flere konkrete konkurranseproblemer i markedet. Det avgjørende for vurderingen er om konkurranselovgivningen i analysens tidshorisont er egnet til å løse de konkurranseproblemer som kan oppstå i det relevante markedet, i en slik grad at målsettingen med den sektorspesifikke reguleringen oppnås.

491. Effektiv håndtering av de faktiske og potensielle konkurranseproblemer i markedet forutsetter at myndighetene raskt og effektivt kan gripe inn. For å gripe inn mot et konkurranseproblem innenfor konkurranseretten, er det nødvendig å definere det relevante markedet og konstatere at ett eller flere foretak har dominerende stilling. Videre må det fastslås at den dominerende aktøren har misbrukt sin stilling. Konstatering av om en bestemt adferd faktisk innebærer misbruk av dominerende stilling, vil således kunne være omfattende og tidkrevende. Under den sektorspesifikke reguleringen er markedet definert og eventuell utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling gjort på forhånd. Forutsetningene for raske og dermed effektive inngrep for å bøte på konkurranseproblemer i markedet for tilgang og originering i mobilnett, er derfor langt større i medhold av ekomlovgivningen enn etter konkurranselovgivningen. Nkom mener at muligheten for å kunne gripe inn raskt vil kunne være av stor betydning i den perioden som overskues i denne analysen, for å oppnå målsettingen om bærekraftig konkurranse.

4.4.3 Vurdering av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv i markedet

492. Analysen av det første og andre kriteriet viser at det er strukturelle problemer i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Som et generelt utgangspunkt vil konkurranselovgivningen være mindre egnet enn sektorspesifikk regulering til å oppnå konkurranse i markeder som er preget av strukturelle problemer som krever rask og hyppig intervensjon, fordi forpliktelser som nevnt kun kan ilegges ex-post. Etter Nkoms oppfatning vil de strukturelle problemene i markedet også kunne medføre at manglende forhåndsregulering fører til forverring av vilkårene som tilbys for tilgang til nødvendig infrastruktur. Tilsynet mener derfor at tilgangsnekt og adferd som har samme virkning som tilgangsnekt, er sentrale konkurranseproblemer i markedet for tilgang og originering i mobilnett.

493. Som nevnt over, vil tilgangsnekt og adferd med tilsvarende virkning kunne rammes av konkurranselovens § 11. Ved vurderingen av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv, vil det være relevant å vurdere om det er nødvendig med omfattende og detaljert regulering, om det er behov for rask inngripen, om utilstrekkelig regulering kan gi irreversible skader og om forutberegnelighet er av stor betydning.¹¹⁴

¹¹³ Explanatory Note s. 7.

¹¹⁴ Jf. Anbefalingens Explanatory Note s.10-11.

494. Tilgangsnekt i det relevante markedet vil etter Nkoms oppfatning være egnet til å skade muligheten for å oppnå bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse i markedet. Dette tilsier etter Nkoms vurdering at det er viktig å sikre kjøpere av tilgang rimelige og forutsigbare vilkår for å oppnå målene bak reguleringen. Nkom anser at tilgangsnekt eller annet misbruk med virkning som tilgangsnekt vil kunne føre til irreversible skader i markedet. Dersom en tilbyder i et uregulert marked blir nektet tilgang til infrastruktur, vil det potensielt gå lang tid før det etter konkurranseretten vil kunne konstateres brudd. Ved ex-ante regulering kan det pålegges tydelige forpliktelser i forkant, som er egnet til å effektivt forhindre tilgangsnekt. Dersom det likevel skulle oppstå brudd på pliktene, vil det raskt kunne gripes inn slik at reguleringen blir effektiv.

495. I løpet av inneværende reguleringsperiode har Nkom hatt en rekke klagesaker knyttet til reguleringen, herunder samlokalisering, diskriminering på pris, diskriminering på andre forhold enn pris, marginiskvis samt klage på Telenors nye standardavtale. Nkoms behandling av klagesakene er beskrevet i kapittel 4.3.7 om markedsadferd. Klagene har til dels blitt tatt til følge og har medført rettekraft og overtredelsesbot for Telenor grunnet overpris og tilgangsnekt. Nkom ser dette som et uttrykk for at det er behov for tett oppfølging av markedet med mulighet for hyppige inngrep. Nkom mener at den alminnelige konkurranseretten i mindre grad er egnet til å følge opp markedet på en hensiktsmessig måte for å realisere formålet med reguleringen.

496. For at nye aktører skal kunne etablere seg som nettverksoperatører, er det sentralt å få forutsigbar tilgang til nasjonal gjesting og samlokalisering. ICE vil innenfor analysens tidsrom ha tilgang til nasjonal gjesting og samlokalisering hos Telia som følge av at dette var blant vilkårene for gjennomføringen av foretakssammenslutningen med Tele2. Nkom ga i denne sammenheng uttrykk for at vilkårene for nasjonal gjesting syntes å være på et nivå som ville gjøre det mulig for ICE å konkurrere minst like aggressivt som andre kjøpere av tilgang, men at det på noe lenger sikt var mer usikkert hvor attraktive tilgangsvilkårene ville være¹¹⁵. På denne bakgrunn mener Nkom at regulert tilgang er viktig for at ICE skal kunne ha et forutsigbart alternativ til avtalen som er inngått med Telia. Avtalen om nasjonal gjesting vil kunne sies opp innenfor analysens tidshorisont. For at ICE skal kunne ha en viss forhandlingsstyrke overfor Telia, er det avgjørende at det finnes et reelt alternativ.

497. Når det gjelder samlokalisering, anmoder en nettverksoperatør normalt om samlokalisering hos flere tilbydere, avhengig av hvilke lokasjoner det er behov for sett i sammenheng med den totale radioplanleggingen. Nkom konstaterer at det i inneværende reguleringsperiode har vært vanskelig å få tilstrekkelig samlokalisering på bakgrunn av lang saksbehandlingstid på søknader, og at begrunnelsen for avslag på samlokalisering i noen tilfeller har vært utilstrekkelig.

498. Nkom konstaterer dermed at det fortsatt er behov for forutsigbar tilgang til nasjonal gjesting og samlokalisering og at dette begrunner et behov for ex-ante regulering.

499. Dersom vertikalt integrerte tilbydere setter kjøper av tilgang i marginiskvis, vil dette kunne ha svært negativ innvirkning på markedet. Nkom mener at ex-ante regulering, i motsetning til konkurranseretten, på forhånd kan stille opp forpliktelser som begrenser risikoen for at marginiskvis oppstår. Dette skaper forutberegnelighet for både kjøper og selger av tilgang ved at forpliktelsen er utformet på forhånd. Videre vil reguleringen gjøre det mulig å konstatere marginiskvis på et tidlig tidspunkt og reagere raskt slik at de negative konsekvensene begrenses mest mulig. Nkom vil også ha større fleksibilitet ved utformingen av marginiskvistester enn tilfellet vil være ved alminnelig konkurranserett hvor konkurransemyndighetene normalt må forholde seg til prinsippet om "equally efficient

¹¹⁵ Nkoms svar på spørsmål fra Konkurransetilsynet vedrørende forslag om avhjelpende tiltak datert 14. januar 2015. Sak 1404595-11

operator". Ovennevnte tilsier etter Nkoms vurdering at en eventuell konstatering av marginskvis i markedet for tilgang og originering i mobilnett vil kunne behandles mer effektivt under et ex-ante regime enn ved oppfølging ex-post.

500. Vurderingen av om alminnelige konkurranserett vil være tilstrekkelig til å bøte på konsekvenser av tilgangsnekt, må etter Nkoms mening sees i lys av en slik adferds skadepotensial. Mangel på tilgang og marginskvis som omtalt ovenfor, samt annen adferd med virkning som tilgangsnekt, vil kunne føre til irreversible skader, i verste fall at kjøpere av tilgang forsvinner fra markedet. Tilgangsnekt i markedet vil således etter Nkoms oppfatning være egnet til å skade muligheten for å oppnå bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Nkom mener derfor det er viktig å sikre kjøpere av tilgang rimelige og forutsigbare vilkår for å oppnå målene bak reguleringen. Dersom en tilbyder i et uregulert marked blir nektet tilgang til infrastruktur, vil det potensielt gå lang tid før det etter konkurranseretten vil kunne konstateres brudd. Ved ex-ante regulering kan det pålegges tydelige forpliktelser i forkant, som er egnet til å effektivt forhindre tilgangsnekt. Dersom det likevel skulle oppstå brudd på pliktene, vil det raskt kunne gripes inn slik at reguleringen blir effektiv. I lys av ovennevnte mener Nkom det er avgjørende at markedsaktørene gis den regulatoriske forutsigbarheten som muliggjøres gjennom ex-ante regulering. Etter Nkoms oppfatning kan dette særlige behovet for forutberegnelighet ikke dekkes av den alminnelige konkurranseretten alene.

501. Konkurranseloven § 12 femte ledd gir hjemmel til å treffe midlertidig vedtak om å bringe antatt overtredelse av lovens § 11 til opphør, og kan således bøte på noen av problemene med ex-post regulering beskrevet ovenfor. Bestemmelsen har imidlertid et snevert anvendelsesområde og er lite brukt både i fellesskapsretten og i Norge. Selv om vedtak etter § 12 femte ledd kan fattes før det konstateres brudd, mener Nkom at forholdene ligger bedre til rette for en hurtig oppfølging ved bruk av ex-ante regulering med på forhånd oppstilte plikter. Nkom anser derfor konkurransemyndighetens mulighet til å fatte midlertidig vedtak i medhold av bestemmelsen som begrenset.

4.4.4 Konklusjon tredje kriterium

502. Nkom legger til grunn at det for å oppnå bærekraftig konkurranse er svært viktig å sikre forutsigbar tilgang til infrastruktur for tilbydere i markedet for tilgang og originering i mobilnett. På bakgrunn av ovennevnte finner Nkom at alminnelig konkurranserett ikke er tilstrekkelig for å skape bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Det tredje kriteriet er således oppfylt.

4.5 Konklusjon tre-kriterie-test

503. Nkom har i kapittel 4 vist at det er høye og varige etableringshindringer i markedet for tilgang og originering i mobilnett, at markedet ikke tenderer mot varig konkurranse uten regulering og at alminnelig konkurranserett ikke er tilstrekkelig for å skape bærekraftig konkurranse i markedet. De tre kriteriene for forhåndsregulering er derfor oppfylt.

5 Analyse av markedet - enkeldominans

5.1 Rettslig grunnlag

504. Det følger av ekomloven § 3-3 at myndigheten jevnlig¹¹⁶ skal foreta markedsanalyser av relevante produkt- og tjenestemarkeder med henblikk på om markedene er preget av effektiv konkurranse. Dersom markedene ikke er preget av effektiv konkurranse, skal Nkom identifisere tilbydere som alene eller sammen med andre tilbydere har sterk markedsstilling.

505. Begrepet sterk markedsstilling er definert i ekomloven § 3-1 første ledd, som 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.”

506. ESA skriver i Retningslinjene punkt 19:

”In respect of each of these relevant markets, NRAs will assess whether the competition is effective. A finding that effective competition exists on a relevant market is equivalent to a finding that no operator enjoys a single or joint dominant position on that market. When NRAs conclude that a relevant market is not effectively competitive, they will designate undertakings with SMP on that market”

507. I forarbeidene til ekomloven er det videre uttalt:

”Med bærekraftig konkurranse menes at ingen aktører har sterk markedsstilling, og/eller kan utnytte sin posisjon til skade for konkurransen.”

508. I henhold til det regulatoriske rammeverket er det således en nødvendig sammenheng mellom fravær av effektiv konkurranse i et relevant marked og eksistensen av sterk markedsstilling.

509. Nkom har ovenfor definert et relevant grossistmarked og konkludert med at det relevante markedet berettiger for forhåndsregulering¹¹⁷. Nkom vil i det følgende vurdere om det er grunnlag for å utpeke én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling.

5.2 Metode og indikatorer på sterk markedsstilling

510. Det følger av ekomloven § 3-1 at en tilbyder «alene eller sammen med andre» kan ha sterk markedsstilling. At en tilbyder har sterk markedsstilling alene, er gjerne omtalt som enkeldominans, mens det gjerne omtales som kollektiv dominans dersom flere tilbydere sammen i stor grad kan opptre uavhengig av kunder, konkurrenter og forbrukere.

511. Telenor har i Nkoms vedtak både 23. januar 2006 og 5. august 2010 blitt utpekt som tilbyder med enkeldominans.

512. Nkom har i tre-kriterie-testen konkludert med at det ikke er grunnlag for å anse at det relevante markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse i fravær av forhåndsregulering. Ved vurderingen har Nkom blant annet analysert markedsandeler på grossistnivå. Det fremgår av analysen at Telenor har hatt en stabil markedsandel på over 50 prosent. En slik høy markedsandel, det vil si over 50 prosent, er en sterk indikator på enkeldominans, jf. ESAs retningslinjer punkt 76, jf. kapittel 4.3.2.

¹¹⁶ Jf. også ekomloven § 9-3 andre ledd

¹¹⁷ Kapittel 2 om avgrensning av det relevante markedet og kapittel 4 om tre-kriterie-test.

513. Ved vurderingen av sterk markedsstilling vil Nkom på denne bakgrunn ta utgangspunkt i Retningslinjenes kriterier for enkeltdominans og Nkoms metodokument og vurdere om Telenor fortsatt har sterk markedsstilling alene.

514. Et selskap med stor grad av markedsrett karakteriseres i følge konkurranseteori¹¹⁸ av at det ikke utsettes for effektiv konkurransepress. Markedsrett er definert som mulighet til å påvirke priser, innovasjon, utvalg av varer og tjenester eller andre konkurranseparametere under en relevant tidsperiode.

515. Nkoms analyse av enkeltdominans har som det fremgår ovenfor, et tidsperspektiv på to til tre år. I analysen har Nkom vurdert følgende indikatorer:

- Markedsandeler
- Lønnsomhet
- Vertikal integrasjon
- Samdriftsfordeler
- Foretakenes totale størrelse
- Kundenes tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsingeffekter
- Tilgang til salgskanaler
- Etableringshindre og potensiell konkurranse
- Forhandlingsstyrke/kjøpermakt

516. Flere av momentene for vurdering av enkeltdominans samsvarer med momentene som er behandlet under kriterium 1 og 2 i tre-kriterie-testen. Momentene som også er behandlet under tre-kriterie-testen, blir i denne analysen vurdert med henblikk på å avdekke om noen tilbydere har sterk markedsstilling.

517. Det relevante markedet er et grossistmarked, jf. markedsdefinisjonen i kapittel 2. Konkurransen på sluttbrukernivå vil imidlertid i betydelig grad kunne avspeile konkurransen på grossistnivå. Hoveddelen av grossistsalget både hos Telenor og Telia er internsalg til egen sluttbrukervirksomhet, jf. kapittel 2.4.1. Dermed vil forhold som er tilknyttet sluttbrukermarkedene, også påvirke konkurransen i grossistmarkedet. Et eksempel på et slikt forhold på sluttbrukernivå er byttekostnader for sluttbrukerne, for eksempel i form av endring i dekning.

5.3 Markedsandeler

5.3.1 Generelt om markedsandel som indikator for sterk markedsstilling

518. Markedsandel er utgangspunktet for vurderingen av markedsrett og den indikatoren som Kommisjonen tillegger størst betydning.¹¹⁹ Nkoms analyse av sterk markedsstilling tar utgangspunkt i tilbydernes markedsandeler.

519. Høye og stabile markedsandeler over tid kan indikere sterk markedsstilling. Dersom en tilbyder har en stabil markedsandel på over 50 prosent, foreligger det en rettslig presumpsjon

¹¹⁸ DG Competition, Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses, side 23.

¹¹⁹ EU-kommisjonens retningslinjer, side 75 og 78.

for sterk markedsstilling. Enkeldominans vil imidlertid normalt kunne finnes hos tilbyder med over 40 prosent markedsandel¹²⁰.

520. ESA skriver i Retningslinjene punkt 76:

“According to established case-law, very large market shares - in excess of 50 % - are in themselves, save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position. An undertaking with a large market share may be presumed to have SMP, that is to be in a dominant position, if its market share has remained stable over time. The fact that an undertaking with a significant position on the market is gradually losing market share may well indicate that the market is becoming more competitive, but it does not preclude a finding of significant market power.”

521. Ved bruk av markedsandeler som indikator for sterk markedsstilling, er det nødvendig å ta stilling til hvilke måleparametere som er mest relevante for formålet. I punkt 78 i Retningslinjene skriver ESA:

“The criteria to be used to measure the market share of the undertaking(s) concerned will depend on the characteristics of the relevant market. It is for NRAs to decide which are the criteria most appropriate for measuring market presence”.

522. Det følger av dette at det er egenskaper ved det relevante markedet som vil være avgjørende for valg av mål for markedsandeler. Det er opp til den nasjonale regulatøren å ta stilling til hvilket mål som er mest passende ved vurderingen av sterk markedsstilling. Markedsandeler kan måles i omsetning, antall kunder (abonnement) eller volum.

523. Nkom mener, som beskrevet i kapittel 2.4.1, at det er naturlig å inkludere vertikalt integrerte selskapers interne bruk i beregningen av markedsandeler i det relevante markedet, og dermed i grunnlaget for vurderingen av tilbyder med sterk markedsstilling. Markedsandeler på grossistnivå omfatter dermed salg i sluttbrukermarkedet fra intern sluttbrukervirksomhet og eksternt grossistsalg. Det er dermed en nær sammenheng mellom grossistmarkedet og det tilhørende sluttbrukermarkedet.

524. Selv om markedsandeler er et helt sentralt mål for markedsrett, vil en konklusjon om sterk markedsstilling ikke kunne baseres på markedsandeler alene. ESA skriver i Retningslinjene punkt 79:

“It is important to stress that the existence of a dominant position cannot be established on the sole basis of large market shares. As mentioned above, the existence of high market shares simply means that the operator concerned might be in a dominant position. Therefore, NRAs should undertake a thorough and overall analysis of the economic characteristics of the relevant market before coming to a conclusion as to the existence of SMP.”

og i punkt 80:

«A dominant position can derive from a combination of the above criteria, which taken separately may not necessarily be determinative”

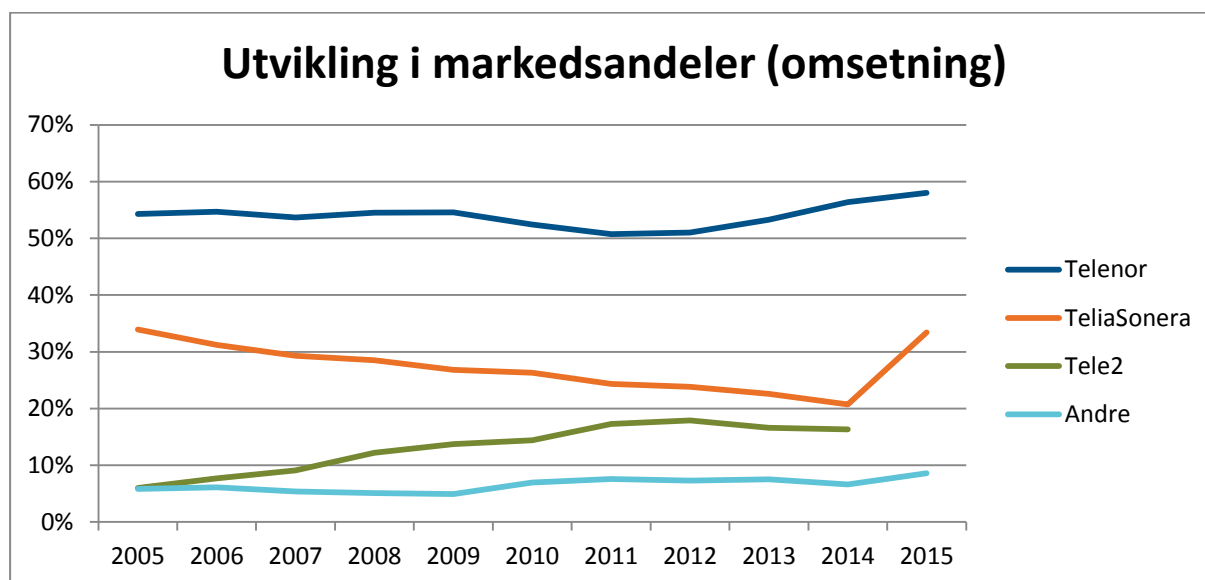
525. En konklusjon om sterk markedsstilling vil således måtte bero på en helhetlig og grundig vurdering av flere kriterier enn markedsandeler. Av Retningslinjene følger det videre at funn av sterk markedsstilling vil kunne utledes fra en kombinasjon av ulike kriterier som inngår i den helhetlige vurderingen, hvor de enkelte momentene i seg selv ikke nødvendigvis trenger å være avgjørende. Selv om strukturelle momenter tillegges størst vekt i vurderingen, vil adferd som bidrar til å skape eller opprettholde konkurransefordeler, kunne styrke konklusjonen om sterk markedsstilling. En helhetlig tilnærming til vurdering av sterk

¹²⁰ Retningslinjene punkt 76

markedsstilling følger også av Nkoms praksis ved tidligere markedsvedtak og er blitt fremholdt av Samferdselsdepartementet som en korrekt tilnærming.¹²¹

5.3.2 Markedsandeler på sluttbrukernivå

526. I 2015 utgjorde samlet omsetning for mobiltelefoni om lag 16,8 milliarder kroner. Figuren nedenfor viser utviklingen i de største aktørenes markedsandeler på sluttbrukernivå (basert på omsetning) i perioden fra 2005 til 2015 (privat og bedrift samlet).



Figur 11 Utvikling i markedsandeler for mobiltelefoni målt i omsetning (privat og bedrift samlet)

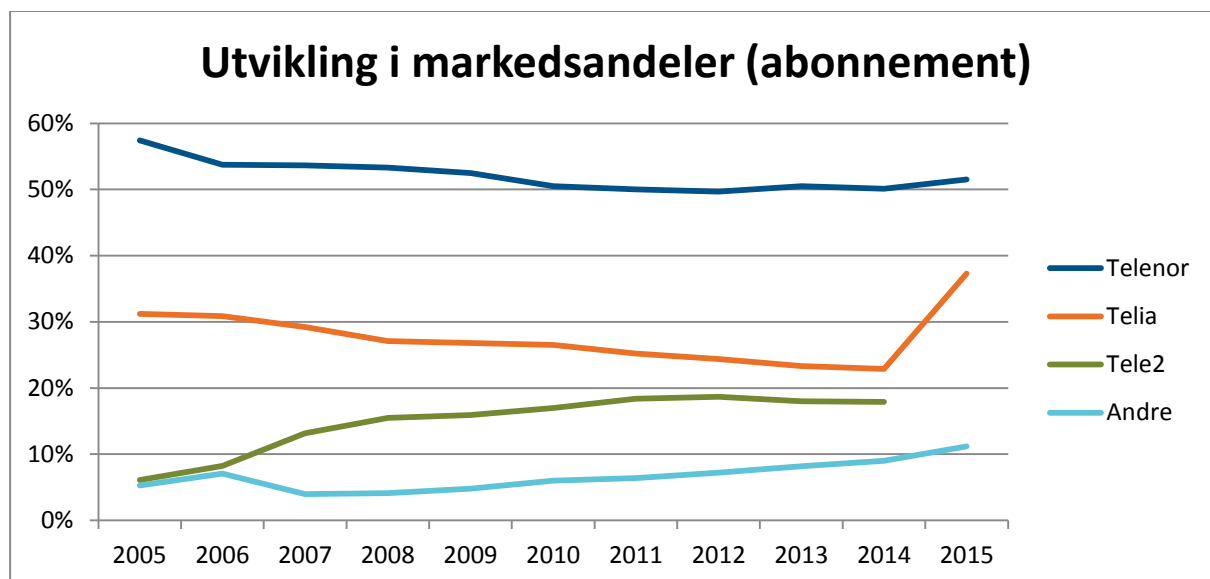
527. Telenors markedsandel målt i omsetning har i hele perioden vært stabil og over 50 prosent og var i 2014 på i overkant av 56 prosent. Tall for 2015 viser en økning til 58 prosent. Siden forrige markedsanalyse i 2010 har Telenors markedsandel basert på omsetning økt med i overkant av tre prosentpoeng.¹²²

528. Telias markedsandel har hatt en jevn nedgang siden 2005 og frem til 2014. Siden forrige analyse er Telias markedsandel redusert fra 27 prosent til 21 prosent.¹²³ Ved utgangen av 2015, etter Telias oppkjøp av Tele2, er Telias markedsandel økt til 33 prosent.

¹²¹ SDs vedtak 6. oktober 2006 på Telenors klage på Nkoms vedtak av 23. januar 2006.

¹²² Markedsanalysen fra vedtaket 5. august 2010 var basert på helårstall for 2009.

¹²³ Jf. tabell 4 under tre-kriterie-testen i kapittel 4.3.2.



Figur 12 Utvikling i markedsandeler for mobiltelefoni målt i antall abonnement (privat og bedrift samlet)

529. Når det gjelder antall abonnement for mobiltelefoni på sluttbrukernivå, er forskjellen mellom de etablerte aktørene noe mindre enn markedsandeler basert på omsetning. Figur 12 viser at Telenors andel av antall abonnement i markedet har holdt seg stabilt like over 50 prosent siden forrige markedsanalyse. Ved utgangen av 2015 var selskapets markedsandel basert på antall abonnement 52 prosent. Telias andel har vært jevnt synkende og var 23 prosent ved utgangen av 2014. Etter oppkjøpet av Tele2 øker Telias andel til 37 prosent ved utgangen av 2015. Ved utgangen av 2015 var det mer enn 5,7 millioner abonnement for mobiltelefoni.

530. Telia har hatt en jevn nedgang i markedsandeler, målt både i omsetning og i antall abonnement, siden forrige markedsanalyse og frem til oppkjøpet av Tele2. Telenor har derimot klart å opprettholde en markedsandel målt i antall abonnement på over 50 prosent, samtidig som andelen målt i omsetning har økt, særlig etter 2012.

531. Et karakteristisk trekk ved fordelingen av markedsandeler på sluttbrukernivå er at Telenor har større markedsandel basert på omsetning enn målt i antall abonnement. Det viser at Telenor oppnår en større inntjening per abonnement enn de øvrige aktørene, noe som også understøttes i vurderingen av aktørenes lønnsomhet nedenfor. Markedsandeler målt i omsetning gir etter Nkoms syn et bedre bilde av styrkeforholdet mellom tilbyderne i mobilmarkedet enn markedsandeler målt i abonnement.

532. Telenor besitter en større andel av bedriftsmarkedet sammenlignet med øvrige aktører, et marked preget av mindre mobilitet enn privatmarkedet. Motsetningsvis har Telia (og tidligere Tele2) større markedsandeler i privatmarkedet enn i bedriftsmarkedet. Dette kan være uttrykk for betydningen av dekning og at bedriftskunder vurderer Telenor til å ha bedre dekning enn Telia. Forskjellen kan også være et uttrykk for Telenors mulighet til å trekke veksler på horisontal integrasjon i et segment av markedet som er mer krevende med tanke på tekniske løsninger og kobling av tjenester på tvers av ulike teknologier. Telenor har i tillegg høye markedsandeler innenfor markedene for mobilt bredbånd og maskin-til maskin-kommunikasjon på henholdsvis 45 (privat og bedrift samlet) og 90 prosent ved utgangen av 2015. Nkom ser dette som et uttrykk for at Telenor har en markedsposisjon som gjør selskapet i stand til å opprettholde sin markedsandel på sluttbrukernivå.

5.3.3 Utvikling i markedsandeler på sluttbrukernivå

533. I henhold til aksjekjøpsavtalen inngått 4. juli 2014 mellom TeliaSonera AB og Tele2 Sverige AB, har TeliaSonera ervervet samtlige aksjer i Tele2 Norge og Network Norway. Foretakssammenslutningen ble godkjent av Konkurransetilsynet på bestemte vilkår i vedtak datert 5. februar 2015. Det vises til kapittel 3.5.1 for nærmere informasjon.

Foretakssammenslutningen innebar at markedsandelene for Telia økte. Ved utgangen av 2014 hadde Telia 26 prosent av antall mobiltelefoniabonnement, mens Tele2 på dette tidspunktet hadde 18 prosent av antall abonnement. Ett av vilkårene for foretakssammenslutningen var at ICE fikk kjøpe kunder under merkevaren Network Norway. Denne andelen utgjorde omtrent én prosent av antall abonnement.

534. Tall for 2015 viser imidlertid at markedsandelene for det samlede selskapet er lavere enn tallene for selskapene hver for seg ved utgangen av 2014, også dersom man hensyntar kundene som ble overført til ICE¹²⁴. Samlet hadde Telia ved utgangen av 2015 en markedsandel på 37 prosent av antall mobiltelefoniabonnement. Dette indikerer at selskapet har mistet noe av kundemassen som ble overført ved foretakssammenslutningen.

535. Samme utvikling gjaldt for omsetning. Ved utgangen av 2014 hadde Telia 21 prosent markedsandel for telefonikoblede mobiltjenester basert på omsetning (privat og bedrift samlet), mens Tele2 hadde på samme tidspunkt 15 prosent markedsandel. For 2015 var det samlede selskapets markedsandel 33 prosent basert på omsetning, altså lavere enn samlet markedsandel basert på helårstallene.

536. Porteringsfall fra de første fem månedene i 2015 viste allerede da at det ville bli noe kundefrafall ved overføringen av kundene fra Tele2 til Telia. Ifølge Tele2 startet migreringen av kunder tidlig i 2015. Det var da flere oppslag i media om stort kundefrafall, særlig fra merkevaren OneCall. Nkom foretok en analyse av antall inn- og utporteringer¹²⁵ fra merkevaren OneCall. Analysen omfattet de fem første månedene i 2015 og viser at antall utporteringer var mer enn doblet sammenlignet med de fem første månedene i 2014. Omtrent 74 prosent av utporteringene gikk til Telenors merkevarer. Antall innporteringer til OneCall var mer enn halvert de fem første månedene i 2015 sammenlignet med de fem første månedene i 2014. I tillegg var antall innporteringer til OneCall betydelig lavere enn antall utporteringer de fem første månedene i 2015.

537. Det er ikke uvanlig å miste kunder ved endring av dekning etc., og kundetapet som følge av dette ble antakelig i stor grad tatt første halvår 2015. I andre halvår 2015 har Telias markedsandel vært stabil. Telia har imidlertid som vist hatt en fallende tendens tidligere, se figur 8 og 9 i denne analysen, men dette kan endres som følge av dekningsinvesteringene som nå gjennomføres. Selskapet har uansett økt sin markedsandel siden forrige analyse som følge av oppkjøpet.

538. Et sentralt spørsmål er hvorvidt de økte markedsandelene for Telia gir indikasjon på at selskapets markedsstyrke vis-a-vis Telenor øker, og motsvarende om Telenor har tapt styrke. Nkom mener det er grunn til å legge noe vekt på at forskyvingen i markedsandeler er en følge av oppkjøp og ikke organisk vekst gjennom konkurranse om sluttbrukere i markedet. Telia fremholdt imidlertid ved oppkjøpet at utjevningen av Telenors størrelsesfordel ville gi selskapet forutsetninger for å konkurrere mer effektivt med Telenor. At selskapet samtidig gjennomfører et dekningsløft for å utvikle et nett som er mer jevnbyrdig med Telenors nett, gjør at styrkeforholdet mellom dem kan bli mer balansert over tid. Nkoms vurderinger av fremtidige virkninger av foretakssammenslutningen fremgår av kapittel 5.11 nedenfor.

¹²⁴ Basert på tall for 2014 og hensyntatt at én prosent av kundemassen skulle overføres til ICE, ville samlet markedsandel vært 40 prosent.

¹²⁵ Opplysninger fra Nasjonal Referansedatabase.

5.3.4 Markedsandeler på grossistnivå

539. Tabell 12 viser markedsandeler på grossistnivå beregnet med utgangspunkt i fordelingen av mobiltelefoniabonnement, originerte minutter og datatrafikk over mobiltelefoniabonnement mellom netteierne i det relevante markedet. Andelene er basert på tall for 2014 og 2015, og både egen sluttbrukervirksomhet og kjøpere av tilgang er inkludert. Tabellen viser andelene både før og etter Telias oppkjøp av Tele2.

540. Nkom mener en relevant parameter i vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene ville vært netteiernes andeler målt i omsetning. Nkom har imidlertid ikke omsetningstall på grossistnivå for intern bruk og benytter dermed andeler målt i antall abonnement, som gjenspeiler hele det koblede produktet med tale, SMS og data. Vurderingen av markedsandeler på sluttbrukernivå har imidlertid vist at Telenor har høyere omsetning per kunde enn Telia og Tele2, og ettersom hoveddelen av grossistsalget er internsalg, så bør tilsvarende gjøre seg gjeldende på grossistnivå. Dette innebærer at bruk av abonnement som parameter for markedsandeler på grossistnivå gir et konservativt bilde av styrkeforholdet mellom disse aktørene.

541. Før Telias oppkjøp av Tele2, kjøpte Tele2 nasjonal gjesting både hos Telenor og Telia. Ved å benytte parameteren antall mobiltelefoniabonnement i de ulike nettene, vil ikke nasjonal gjesting bli hensyntatt. Nkom la derfor til grunn antall originerte minutter i vurderingen av styrkeforholdet på grossistnivå i vedtaket fra 2010. Siden datatrafikk utgjør en stadig viktigere del av det relevante grossistmarkedet, mener Nkom markedsandeler basert på datatrafikk kan være like relevant som antall originerte minutter i vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene. Tallene for datatrafikk er derfor tatt med i tabellen.

542. Ved forrige markedsanalyse, som lå til grunn for vedtaket i 2010, utgjorde Telenors andel av originerte trafikkminutter 63 prosent. Etter Telias oppkjøp av Tele2 vil det ikke være kjøpere av nasjonal gjesting i Telenors nett. Telenors andel av trafikkminuttene reduseres dermed til 59 prosent, mens Telias andel øker fra 28 prosent til 41 prosent, jf. tabell 12..

	Mobiltelefoni- abonnement		Originerte minutter		Datatrafikk over mobiltelefoni- abonnement	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Telenor	56 %	58 %	64 %	59 %	60 %	60 %
Telia	26 %	42 %	28 %	41 %	33 %	40 %
Tele2	18 %		8 %		6 %	

Tabell 12 Markedsandeler på grossistnivå, både før og etter Telias oppkjøp av Tele2, for mobiltelefoniabonnement, originerte minutter og datatrafikk over mobiltelefoniabonnement, basert på tall for 2014 og 2015.

543. Hensyntatt Telias oppkjøp av Tele2, fordeler antall mobiltelefoniabonnement seg med 58 prosent i Telenors nett og 42 prosent i Telias nett. Dette tilsvarer omtrent markedsandelene beregnet med utgangspunkt i originerte minutter.

544. Andelen mobiltelefoniabonnement i Telenors nett utgjør 58 prosent ved utgangen av 2015. Av dette kan 7 prosent henføres til øvrige tilgangskjøpere. Telenors «self supply» svarer til markedsandelen målt i antall abonnement på sluttbrukernivå, som er 51 prosent.

545. Telenors reduksjon i andelen originerte minutter skyldes i sin helhet at det etter oppkjøpet ikke vil være kjøpere av nasjonal gjesting i Telenors nett. Motsvarende øker Telias andeler fordi Tele2s samlede trafikk vil gå i dette nettet. Endringene i andeler for originerte minutter og datatrafikk kan derfor ikke tilskrives konkurranse om å tiltrekke seg tilgangskjøpere.

5.3.5 Oppsummert om markedsandeler

546. Nkom konstaterer at Telenor har opprettholdt sine markedsandeler, målt i både omsetning og antall mobiltelefoniabonnement, på sluttbrukernivå siden forrige vedtak, og markedsandelene overstiger terskelverdien for sterk markedsstilling. Telias oppkjøp av Tele2 medfører forskyvinger i markedsandelene, men endringene er en direkte følge av oppkjøp og ikke organisk vekst gjennom konkurranse om sluttbrukere i markedet. Telia fremholdt ved oppkjøpet at utjevning av Telenors størrelsesfordel ville gi selskapet forutsetninger for å konkurrere mer effektivt med Telenor, men det er samtidig indikasjoner på at Telenor vil kunne opprettholde sine markedsandeler i sluttbrukermarkedene. Telenors betydelige tilstedeværelse både i privat- og bedriftsmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester og markedene for mobilbredbånd (privat og bedrift) og maskin-til-maskin-kommunikasjon, er også momenter som underbygger en vurdering av at selskapet har en sterk posisjon i markedet.

547. På grossistnivå har Telenors markedsandel blitt redusert siden forrige vedtak. Reduksjonen skyldes imidlertid ikke konkurranse om å tiltrekke seg tilgangskjøpere, men at det etter oppkjøpet ikke lenger er kjøpere av nasjonal gjesting i Telenors nett. Telias andel økte som følge av oppkjøpet av Tele2.

548. Telenors markedsandeler, både på sluttbrukernivå og på grossistnivå, er fortsatt på et nivå som tilsier presumpsjon for sterk markedsstilling. Evnen Telenor viser til å opprettholde markedsandeler over 50 prosent, taler for at selskapet i betydelig grad vil kunne beholde sine markedsandeler, både på sluttbrukernivå og grossistnivå, innenfor analysens tidsperspektiv. Telias markedsandel ved utgangen av 2015 er etter Nkoms syn ikke ekstraordinært i den grad at det gir grunnlag for å fravike presumpsjonen for sterk markedsstilling for Telenor. Kundefrafall i overtakelsesperioden gir dessuten indikasjoner på at Telias markedsandeler etter oppkjøpet av Tele2 ikke nødvendigvis vil vedvare. Vurderingen av markedsandeler gir således holdepunkter for at Telenor har sterk markedsstilling. En konklusjon om sterk markedsstilling vil imidlertid måtte bero på en helhetlig vurdering av flere kriterier enn markedsandeler.

5.4 Lønnsomhet

549. Høy lønnsomhet over tid kan være en indikator på sterk markedsstilling ved at aktørene har kunnet beholde priser som er høyere enn hva de ville vært i et marked med effektiv konkurranse. Høy lønnsomhet kan imidlertid også knyttes til andre faktorer, for eksempel effektivitetsgevinster eller innovasjon.

550. Tabell 13 gir en oversikt over utviklingen i omsetning, driftsresultat før avskrivninger (EBITDA) og EBITDA-margin i perioden 2009 til 2015 for Telenors norske virksomhet.¹²⁶ Både mobilvirksomheten og fastnettvirksomheten inngår i tallene.

¹²⁶ <http://www.telenor.com/no/investor-relations/rapporter/>

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Telenor (MNOK)	Omsetning	26 249	28 047	25 165	25 408	25 071	26 186	26 542
	EBITDA	10 476	11 035	9 973	10 802	10 758	11 255	11 088
	EBITDA- margin	39,90 %	39,30 %	39,60 %	42,40 %	42,90 %	43,00 %	41,80 %

Tabell 13 Omsetning og driftsresultat før avskrivninger (EBITDA) i millioner kroner, samt EBITDA-margin for Telenors norske virksomhet, herunder både mobil- og fastnettvirksomhet.

551. Inntektene fra mobilvirksomheten utgjorde 15,1 milliarder NOK i 2015, det vil si rundt 57 prosent av Telenors totale inntekter. Dette er en økning i mobilinntektene på rundt 4,5 prosent sammenliknet med 2014.

552. EBITDA-marginen har vært forholdsvis stabil i perioden 2009 til 2011 for Telenors norske virksomhet, med en økning på 2,8 prosentpoeng i 2012. Deretter har Telenors rapportering vist årlig EBITDA-margin på rundt 42 prosent.

553. Telenors rapportering for 4. kvartal 2015 viste EBITDA-margin på 41,8 prosent for året 2015. Sammenliknet med 2014 er EBITDA-marginen redusert med 1,2 prosentpoeng. Økte sluttbrukerinntekter fra mobilvirksomheten i andre halvår ble utlignet av reduksjon i grossistinntekter og inntekter fra fasttelefoni.

554. Tabell 14 gir en oversikt over utviklingen i omsetning, EBITDA og EBITDA-margin i perioden 2009 til 2015 for Telias norske mobilvirksomhet.¹²⁷ Tallene er hentet fra Telias interimrapporter uten valutaomregning til norske kroner.

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Telia (MSEK)	Omsetning	8 977	8 597	8 314	7 582	7 056	6 864	9 165
	EBITDA	3 156	3 046	2 891	2 409	2 144	2 130	2 761
	EBITDA- margin	35,20 %	35,40 %	34,80 %	31,80 %	30,40 %	31,00 %	30,10 %

Tabell 14 Omsetning og driftsresultat før avskrivninger (EBITDA) i millioner svenske kroner, samt EBITDA-margin for Telias norske mobilvirksomhet.

555. Telias (inkludert Chess) EBITDA-margin har hatt en nedadgående trend frem til 2012 og har deretter vært på rundt 30-31 prosent.

556. Telias rapportering for 4. kvartal 2015 viste EBITDA-margin på 30,1 prosent for året 2015. Dette er rundt ett prosentpoeng lavere enn for 2014. Fallet i EBITDA margin var størst i første kvartal 2015 hvor Telia tilskrev dette oppkjøpet av Tele2. Oppkjøpet økte antall abonnement med 64,6 prosent, mens omsetningen økte kun med 28,1 prosent. Telia forventer imidlertid ytterligere synergieffekter utover i 2016. Rapporteringen for første kvartal 2016 viste EBITDA-margin på 32,7 prosent.

557. Telenor publiserer ikke lønnsomhetstall for den norske mobilvirksomheten alene. Tallene for Telenor og Telia er dermed ikke direkte sammenliknbare. Telenors inntekter fra mobiltelefoni utgjorde imidlertid, som nevnt ovenfor, rundt 57 prosent av totale inntekter, og Telenor har over flere år tilskrevet økte inntekter og forbedret EBITDA-margin sin mobilvirksomhet. Nkom legger derfor til grunn at lønnsomhetstallene for Telenor i alle fall ikke gir et overvurdert bilde av lønnsomheten til deres mobilvirksomhet, snarere noe konservativt. Trenden i lønnsomhetsbildet er også økt lønnsomhet over tid for Telenor, med unntak av en

¹²⁷ <http://www.teliasonera.com/en/investors/reports-and-presentations/>

liten reduksjon siste år. Dette står i motsetning til en negativ utvikling for Telias mobilvirksomhet de siste årene, med unntak av en marginal økning 2014.

558. Tabell 15 viser utviklingen i ARPU¹²⁸ for Telenors og Telias norske mobilvirksomhet. Telenor hadde et fall i ARPU i perioden 2011-2013, men en økning i 2014 og 2015. Telia har opplevd en fallende ARPU i perioden fra 2009 til 2014. Etter en økning i 2014, var det igjen en reduksjon i 2015. Tabellen viser at Telenor jevnt over har en høyere ARPU sammenlignet med Telia. Forskjellen mellom selskapene er økt i perioden. Telenors kunder synes dermed å generere mer inntekter per abonnement enn Telias kunder, noe som gjenspeiles i Telenors lønnsomhet.

ARPU	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Telenor (NOK)	307	306	290	296	285	305	320
TeliaSonera (SEK)	309	291	259	248	243	254	245

Tabell 15 Utvikling i ARPU for Telenor og Telia 2009 til 2015

559. God lønnsomhet gir gode muligheter for investeringer i infrastruktur. Telenor investerer rundt fire milliarder kroner årlig i fast- og mobilnettene i Norge. Investeringstall som Nkom har innhentet i forbindelse med ekomstatistikken, viser at Telenors investeringer i mobilnettet i perioden 2012 til 2015

Kapittel 5.5 om vertikal integrasjon diskuterer betydningen av fremtidige investeringer nærmere.

560. Telias hensikt med oppkjøpet av Tele2 er å sikre kundegrunnlaget som basis for ytterligere nettinvesteringer.¹²⁹ Gjennom oppkjøpet vil Telia oppnå en større kundebase å fordele investeringskostnadene på, noe som kan forventes å ha en positiv effekt på lønnsomheten for selskapet. Det er imidlertid usikkert hvor stor denne effekten vil bli innenfor analysens tidshorisont.

561. Som følge av Telias oppkjøp av Tele2, mister Telenor grossistinntekter fra nasjonal gjesting. Våren 2014 ønsket Tele2 å samle all nasjonal gjesting og inngikk avtale med Telenor. Avtalen hadde en antatt verdi på 750 millioner kroner årlig.¹³⁰ Bortfallet av grossistinntekter har imidlertid ikke påvirket Telenors resultater i betydelig grad. Totale inntekter fra mobiltelefoni økte med rundt 4 prosent fra 2014 til 2015. Økte inntekter fra sluttbrukerabonnement og trafikk har i hovedsak veid opp for tapet av grossistinntekter fra nasjonal gjesting.

562. **Oppsummering og konklusjon:** Telenor har vesentlig bedre lønnsomhet enn Telia. Telenors lønnsomhetstall har vært stabile over tid og viser en forbedring fra 2012 som tilskrives mobilvirksomheten. For 2015 har marginen imidlertid hatt en liten nedgang. Telias EBITDA-margin har på den annen side hatt en negativ utvikling, med unntak av en marginal økning i 2014, for deretter en tilsvarende reduksjon i 2015. Det er usikkert i hvor stor grad effekten av oppkjøpet av Tele2 vil påvirke Telias lønnsomhet de kommende årene, men en viss positiv effekt forventes. For Telenor har redusert grossistsalg hatt liten effekt på inntektene totalt sett. Omsetningen fra mobilvirksomheten er økt fra 2014 til 2015.

563. Vurderingen av lønnsomhet støtter således opp under en konklusjon om at Telenor har sterk markedsstilling.

¹²⁸ ARPU – average revenue per user

¹²⁹ Melding om foretakssammenslutning TeliaSonera AB/Tele2 Norge AS og Network Norway datert 18 juli 2014.

¹³⁰ <http://www.insidetelecom.no/artikler/one-call-kunder-raser-mot-flytting-til-netcom/166700>

5.5 Vertikal integrasjon

564. Et vertikalt integrert foretak kjennetegnes av at det innenfor sin virksomhet har samlet flere produksjonsnivåer som kunne vært kontrollert av ulike virksomheter. Foretaket kan dermed gjennom sin posisjon i ulike markeder for innsatsfaktorer eller i sluttbrukermarkedet holde konkurrenter ute eller opptre konkurransebegrensende overfor eksisterende konkurrenter og på denne måten styrke sin markedsstilling. Oppnådd markedsrett kan overføres både fra grossistmarkedet til sluttbrukermarkedet og motsatt.

565. Et vertikalt integrert foretak kan i utgangspunktet gjøre det vanskelig for nye aktører på sluttbrukernivå å få nødvendig nettverkstilgang til en konkurransedyktig pris i fravær av regulering. Det kan derfor være utfordrende for en ny aktør i sluttbrukermarkedet å konkurrere effektivt med et integrert foretak, med mindre den har sitt eget utbygde radionett.

566. I analysen av enkelt-dominans på grossistnivå er spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, tilbydere kan trekke særskilte fordeler av å være vertikalt integrert som kan styrke deres markedsrett i det relevante grossistmarkedet.

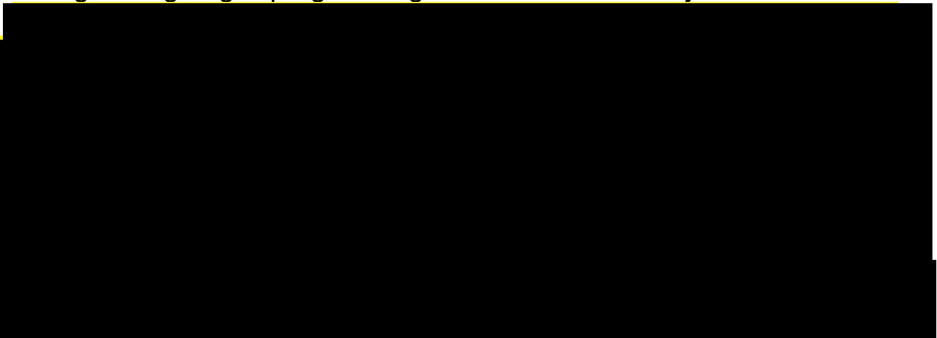
567. Begge de etablerte nettverksoperatørene i det norske markedet er vertikalt integrerte tilbydere. Det innebærer at selskapenes grossistvirksomhet gjennom internsalg tilbyr grossisttjenester til egen sluttbrukervirksomhet. Deres sluttbrukervirksomhet har således en helt annen tilgang på innsatsfaktorer enn andre konkurrenter i sluttbrukermarkedene som ikke er vertikalt integrerte. For eksempel kan sluttbrukervirksomheten til netteierne ha mer fleksibilitet til å foreta produktdifferensiering enn eksterne tilgangskjøpere.

5.5.1 Betydningen av kvalitet og dekning i mobilnett som innsatsfaktor

568. Frem til i dag har det vært en oppfatning i markedet om at Telenor har det best utbygde nettverket. Telia ga ved oppkjøpet av Tele2 også uttrykk for at det er «en vesentlig asymmetri mellom Telenor og TSN»¹³¹:

«Det er i dag en vesentlig asymmetri mellom Telenor og TSN når det kommer til dekning, kapasitet og hastighet - "kvalitet" i nettene. Dette er sannsynligvis en del av forklaringen på hvorfor Telenor synes å ha de mest lojale kundene - de mest kvalitetsbevisste kundene er lojale til Telenor.»

569. Telia argumenterte imidlertid for at oppkjøpet ville gjøre selskapet mer jevnbyrdig med Telenor og gi økte insentiver til å utvikle et nettverk som er jevnbyrdig med Telenors nett med hensyn til kapasitet, dekning og hastighet.

570. Nkom har gjort dekningsberegninger på grunnlag av data fra Nkoms tjeneste Finnsenderen¹³². U. off: 

¹³¹ Melding av foretakssammenslutning TeliaSonera AB/publ/Tele2 Norge AS og Network Norway AS fra 18. juli 2014

¹³² Basert på data per 31. mars 2015.

¹³³ Historiske tall er hentet inn fra tilbyderne til Nkoms ekomstatistikk. Investeringsprognoser er hentet inn særskilt til denne analysen.

573. Prognosene for investering og dekning i løpet av de neste to til tre år er selvfølgelig beheftet med usikkerhet. I tillegg kan det være ulike beregningsmetoder som gjør at tallene ikke er helt sammenliknbare.

574. At begge tilbydere investerer tungt i sine nettverk, kan sees på som et uttrykk for at ingen av dem kan opptre uavhengig av hverandre, herunder heller ikke Telenor. Nkom anerkjenner at Telenors investeringsnivå til en viss grad kan være et resultat som har presset seg frem som svar på Telias «dekningsløft». Det sentrale i denne sammenheng er etter Nkoms syn imidlertid hvordan kundene opplever og vektlegger eventuelle fremtidige forskjeller i kvalitet og dekning, og hvilke konsekvenser dette får for aktørenes markedsstyrke.

575. En oppfatning i markedet av at Telenor har det beste nettverket, vil gi Telenors sluttbrukervirksomhet og grossistvirksomhet en fordel når det gjelder å skaffe kunder og beholde dem. OneCalls overgang til Telias nett viste som nevnt at mange kunder hadde sterke preferanser for Telenors nett. I bedriftsmarkedet synes preferansene for Telenor-dekning å være enda sterkere enn i privatmarkedet. Et illustrerende eksempel er etter Nkoms oppfatning frafallet ICE har opplevd ved overtakelse av kundemassen til Network Norway. Unntatt offentlige

576. Telia har satt i gang store markedsføringskampanjer hvor målet er å avlive «myten om dårlig dekning». Det synes imidlertid klart at Telenor legger store ressurser i å beholde sin dekningsposisjon. Nkom viser i denne forbindelse til at Telenor investerer mer enn Telia i sitt mobilnett. De høyere investeringene innebærer at Telenor legger større ressurser enn Telia i et nett som i utgangspunktet har vært foretrukket av sluttbrukere og dermed også tilgangskjøpere. Nkom viser videre til Telenors uttalelser om at selskapet ikke vil gi fra seg sin dekningsposisjon. Hvorvidt Telia innenfor analysens tidshorisont i tilstrekkelig grad vil lykkes i å utfordre Telenors posisjon som preferert mobilnett, er dermed usikkert.

577. ICE har oppgradert sitt CDMA-nett til LTE-teknologi og benytter dette samt LTE i 800 MHz-båndet til å tilby mobilt bredbånd. Selskapet har bygd ut rundt 40 prosent befolkningsdekning i 800 MHz-båndet, og det forventes at selskapet vil starte med å overføre datatrafikk fra mobilhåndsett til dette nettet forholdsvis raskt. Tale vil gå i Telias nett frem til selskapet lanserer VoLTE. Selskapet vil antakelig være avhengig av å kjøpe tilgang til landsdekkende nett der de selv ikke har dekning innenfor analysens tidshorisont, noe som vil begrense betydningen av å være vertikalt integrert.

5.5.2 Betydningen av eierskap og kontroll over nett for overføringskapasitet og andre innsatsfaktorer

578. Telenor har eierskap og kontroll i flere infrastrukturmarkeder. Selskapet eier en stor del av nettene som brukes for overføringskapasitet i Norge, og er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for overføringskapasitet opp til og med 8 Mbit/s (marked 6). For overføringskapasitet over 8 Mbit/s, inkludert mørk fiber, er det ingen regulering etter at Nkom i 2012 opphevet den tidligere reguleringen for Telenor i denne delen av overføringskapasitetsmarkedet.¹³⁴

579. Overføringskapasitet er en nødvendig innsatsfaktor ved produksjon av mobiltjenester. Telenor vil kunne ha insentiver til å diskriminere mellom egen mobilvirksomhet og andre

¹³⁴ Nkom: Opphevelse av forpliktelser for Telenor i grossistmarkedet for overføringskapasitet over 8 Mbit/s, 20. april 2012

nettverksoperatører ved salg av overføringskapasitet i grossistmarkedet. Mulighetene for vertikal overføring av markedsrett er imidlertid begrenset gjennom forpliktelser som blant annet kostnadsorientering, ikke-diskriminering og kostnadsregnskap for overføringskapasitet opp til og med 8 Mbit/s.

580. For å realisere høye datahastigheter i mobilnett, går imidlertid utviklingen i retning av økt andel fiber til basestasjonene, som etter siste markedsvedtak ikke er regulert. Telenor investerer betydelig i fiber til basestasjoner, også til avsidesliggende basestasjoner hvor fremføring av fiber er svært kostbart. Det er således Telenors investering i fiber som i stor grad avgjør hvorvidt sluttbrukere får tilgang til 4G¹³⁵.

581. Telia eier ikke eget fibernett og er derfor avhengig av å kjøpe slik overføringskapasitet fra andre. Fiber til basestasjonene kan i prinsippet kjøpes fra flere tilbydere, men det er ingen som har et så godt utbygd nett som Telenor. For enkelte strekninger er Telenor eneste tilbyder. Dermed vil Telia være helt avhengig av å kjøpe overføringskapasitet fra Telenor på disse strekningene. Forøvrig er det rimelig å legge til grunn at det er ønskelig å begrense antall tilbydere av overføringskapasitet, og Telenor står da igjen som den mest aktuelle tilbyderen.

582. Videre er Telenor eier av Norkring, som eier og driver senderinstallasjoner for bakkebasert kringkasting i Norge.¹³⁶ Norkring tilbyr innplassering av antenner og utstyr i sine senderstasjoner til Telenor og andre mobiloperatører. Deres infrastruktur vil således kunne være en innsatsfaktor for produksjon av mobiltjenester i Norge. Telenors eierskap til Norkring og dette selskapets infrastruktur kan være fordelaktig for Telenors mobilvirksomhet.

5.5.3 Oppsummering og konklusjon vertikal integrasjon

583. I det norske markedet er det per i dag to vertikalt integrerte nettverksoperatører, samt at ICE er i ferd med å etablere seg som vertikalt integrert tilbyder. Telenors sluttbrukervirksomhet og deres grossistkunder har tilgang til et nettverk som per i dag oppfattes av mange kunder og andre tilbydere som det beste nettverket, spesielt når det gjelder dekning. Telia er i ferd med å gjennomføre et dekningsløft for å få et nett som er jevnbyrdig med Telenors for dermed å kunne endre denne oppfatningen blant sluttbrukerne. Prognoser som Nkom har innhentet, indikerer imidlertid at også Telenor vil videreføre et høyt og jevnt investeringsnivå for ytterligere å forbedre kvalitet og dekning i sitt nett. At Telenor legger store ressurser i å beholde sin dekningsposisjon, bekreftes også av offentlige uttalelser fra selskapet¹³⁷. Begge disse forholdene trekker i retning av at det vil bli utfordrende for Telia å endre sluttbrukernes oppfatning om at Telenor har det beste nettverket.

584. Nkom mener på denne bakgrunn at det er sannsynlig at Telenor i stor grad vil beholde sin posisjon som preferert mobilnett innenfor denne analysens tidshorisont. Nkom mener således at dekning er et konkurranseparameter som forventes å gi Telenors sluttbrukervirksomhet, så vel som selskapets grossistvirksomhet, en fordel fremfor andre vertikalt integrerte aktører. Nkom mener videre at Telenors eierskap og kontroll over underliggende innsatsfaktorer (infrastruktur for overføringskapasitet, lokasjonssteder etc.) også er egnet til å gi selskapet fordeler som andre aktører ikke kan oppnå.

585. Totalt sett mener Nkom at vertikal integrasjon er et forhold som underbygger en presumpsjon om at Telenor har sterk markedsstilling.

¹³⁵ Jf. i Computerworld 13.1.2014 og 10.11.2014, <http://www.cw.no/artikkel/telekom/fiber-utfordringen-4g-mobil>

¹³⁶ Norkring eier 2100 senderstasjoner for bakkebasert kringkasting spredt over hele Norge. Norkring tilbyr innplassering av antenner og utstyr fra kringkastere, mobiloperatører, bredbåndskunder, offentlige etater m.fl. på disse stasjonene, jf. <http://www.norkring.no/tjenester/innplassering/>

¹³⁷ <http://www.insidetelecom.no/artikler/dekningskampen-er-ikke-over/347505>

5.6 Samdriftsfordeler

586. Samdriftsfordeler (breddefordeler) oppnås i de tilfeller der det er billigere å produsere to eller flere produkter eller tjenester sammen enn å produsere dem hver for seg (i ulike bedrifter). Produksjonskostnadene per enhet kan for eksempel reduseres ved at mer enn én tjeneste produseres ved hjelp av felles produksjonsmidler, som infrastruktur eller administrative systemer. I sluttbrukermarkedet er markedsføring og kundeservice aktiviteter som kan gi opphav til samdriftsfordeler. En tilbyder som er til stede i flere markeder, vil kunne fordele felleskostnader over flere produkter/tjenester.

587. Både Telenor og Telia har virksomhet i flere nordiske land, og dette kan gi selskapene en viss synergieffekt.

588. Telenor er markedsledende i de fleste infrastrukturmarkedene for elektronisk kommunikasjon i Norge, herunder markedene for fastnett, bredbånd, kabel- og satellitt-TV (gjennom eierskap av Canal Digital), jordbunden kringkasting (Norkring) og digital kringkasting (Telenor eier en tredel av Norges Televisjon). Telenor er således i en unik posisjon sammenliknet med tidligere monopolister i andre land og kan som nevnt i kapittel 5.5 dra nytte av deler av denne infrastrukturen ved produksjon av mobiltelefoni.

589. I tillegg til å være markedsledende på infrastrukturnivå i de fleste markedene for elektronisk kommunikasjon, er Telenor også til stede i de tilhørende sluttbrukermarkedene. Telia har ikke markedsposisjoner i andre norske markeder som kan sammenliknes med Telenor. Tele2 hadde tidligere et tilbud om fasttelefoni, i hovedsak basert på Telenors grossistprodukt, men Telia solgte denne kundebasen til Phonect i etterkant av foretakssammenslutningen. Telenor er markedsledende i sluttbrukermarkedet både for fasttelefoni og bredbånd. Det er liten tvil om at den massive tilstedeværelsen av Telenors merkevarer i ulike sluttbrukermarkeder vil gi samdriftsfordeler som ingen andre aktører oppnår.

590. Telenors tilstedeværelse og posisjon i sluttbrukermarkedene kan gi synergigevinster i tilknytning til administrasjon, kundeservice etc. Videre vil Telenors markedsposisjon i flere sluttbrukermarkeder kunne gi fordeler knyttet til merkevarekjennskap og dermed redusert behov for markedsføring sammenliknet med andre aktører som kun opptrer i ett marked.

591. **Oppsummering og konklusjon:** Nkom mener at ingen andre aktører i det relevante markedet har en bredde i tjenestespekteret som Telenor har i Norge. Selskapet har kontroll over infrastruktur i flere markeder for elektronisk kommunikasjon og samtidig sterk posisjon i tilhørende sluttbrukermarkeder. Dette gir Telenor et unikt grunnlag for samdriftsfordeler og synergigevinster.

592. Selv om begge netteiere er vertikalt integrerte og kan ha fordeler av sin tilstedeværelse i flere nordiske land, mener Nkom at Telenors bredde i det norske markedet skiller selskapet fra Telia. Kriteriet støtter en konklusjon om enkeldominans for Telenor.

5.7 Foretakenes totale størrelse

593. Dersom et foretak, eller det konsern foretaket inngår i, er vesentlig større enn konkurrentene, vil dette kunne utgjøre et konkurransemessig fortrinn gjennom blant annet stordriftsfordeler og samproduksjonsfordeler (se også kapittel 5.5 og 5.6), tilgang på finansielle ressurser, innkjøp, distribusjon og markedsføring. Disse fortrinnene kan opptre utenfor det relevante marked som analyseres, men likevel kunne ha betydning.

594. Kapittel 5.3 om markedsandeler viser at Telia har blitt en forholdsvis stor tilbyder som følge av oppkjøpet av Tele2, med rundt 37 prosent av alle mobiltelefoniabonnement. Telenor er imidlertid fremdeles den største mobiltilbyderen med rundt 52 prosent av alle mobiltelefoniabonnement. Telenor er i tillegg markedsledende både på infrastrukturnivå og i

tilhørende sluttbrukermarkeder i de fleste markedene for elektronisk kommunikasjon, jf. kapittel 5.6. I nordisk sammenheng er imidlertid både Telenor og Telia store telekonsern, med eierinteresser i mobilvirksomhet i flere andre land.

595. I et modent mobilmarked hvor basistjenestene som tale, SMS og data i liten grad er egnet til å skille tilbyderne fra hverandre, er det rimelig å forvente at kobling til andre tjenester får stadig større betydning. Store tilbydere kan for eksempel ha fordeler i forhandling med tredjepart. Telenors avtale med Google Play kan illustrere dette. På bakgrunn av denne avtalen kan Telenors kunder kjøpe innhold fra Google Play og betale for varene via mobilregningen.¹³⁸ Nkom finner det rimelig å legge til grunn at mulighetene for at Google ville inngått en slik avtale med de mindre aktørene, er vesentlig lavere. Tilsvarende er det trolig at en tilbyder av Telenors størrelse antakelig vil kunne fremforhandle gode avtaler med tredjepart når det for eksempel gjelder kopling av mobilabonnement med musikkjenester. Telia har etter oppkjøpet også en kundemasse av en slik størrelse at de må forventes å kunne ha noenlunde tilsvarende fordeler som Telenor i forhandlinger med tredjepart.

596. **Oppsummering og konklusjon:** Telenor er fremdeles den største tilbyderen av mobiltjenester i Norge. Etter Telias oppkjøp av Tele2 er imidlertid forskjellen til Telia langt mindre enn tidligere. Nkom kan ikke se at størrelsesforskjellen i seg selv skulle gi Telenor vesentlige fordeler fremfor Telia utover det som allerede er fremkommer i denne analysen. Størrelsesfordeler er således etter Nkoms syn ikke et forhold som isolert sett taler for å utpeke Telenor med sterk markedsstilling alene.

5.8 Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer

597. Begrensninger eller kostnader på sluttbruker- eller grossistnivå knyttet til bytte av tilbyder kan fungere som etableringsbarrierer og bidra til at en tilbyder opprettholder sin sterke markedsposisjon. Nkom har i kapittel 4.3.4 vurdert tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer i henholdsvis sluttbrukermarkedene og grossistmarkedet og betydningen av disse forholdene for vurderingen av konkurransesituasjonen.

598. I privatmarkedet finner Nkom hverken direkte byttekostnader eller innlåsningsmekanismer som i vesentlig grad er til hinder for mobilitet. Et uoversiktlig marked hvor produktene kan være utfordrende å sammenlikne, kan imidlertid bidra til å begrense mobiliteten og dermed bidra til at etablerte tilbydere kan beholde sin posisjon i denne delen av sluttbrukermarkedet for telefonikoblede tjenester. I bedriftsmarkedet er imidlertid bindingstid og bruddgebyr ikke uvanlig og er dermed i større grad et hinder for mobilitet.

599. Grossistmarkedet er som beskrevet i kapittel 4.3.4, i utgangspunktet lite transparent med hensyn til prisvilkår, ettersom disse normalt ikke er offentliggjort. Det har også vært tilfeller av at netteier krever eksklusivitet under forhandlinger slik at kjøper av tilgang ikke kan stille flere tilbud opp mot hverandre. Telenors standard tilgangsavtaler, både for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang, har også krav om absolutt eksklusivitet eller eksklusivitet på konsernnivå innenfor avtaleperioden. Dette hindrer en kjøper fra å kunne ha avtale med flere netteiere, og all trafikk for konsernselskaper er bundet til å benytte samme nett. Telias tilgangsavtale med ICE har tilsvarende begrensning.

600. Telenors standardavtaler for tilgang har nå krav om 18 måneders bindingstid. Inngåtte avtaler vil således løpe ut i løpet av analysens tidshorisont slik at de er ikke til hinder for bytte av vertoperatør innenfor denne perioden. Telias avtale med ICE om nasjonal gjesting vil også kunne sies opp innenfor analysens tidshorisont. Alle tilgangsavtaler vil således kunne reforhandles innenfor denne analysens tidshorisont.

¹³⁸ Se: <http://www.digi.no/913908/betal-via-mobilregningen>

601. Endring i dekning ved bytte av vertsoperatør er imidlertid et forhold som synes å kunne ha store konsekvenser for tilgangskjøpere og som kan gjøre et bytte lite attraktivt, jf. beskrivelsen i kapittel 4.3.4. Betydningen av kvalitet og dekning i nettverket er videre diskutert i kapittel 5.5 om vertikal integrasjon. Flere tilbydere har gitt uttrykk for at Telenors nett oppfattes av mange kunder som det beste nettet når det gjelder kvalitet og dekning. Nkom har ikke tilstrekkelige holdepunkter for at denne oppfatningen vil endres innenfor analysens tidshorisont. Dette innebærer at tilgangskjøpere hos Telenor antakelig må forvente å miste kunder dersom de bytter vertsnett eller på annen måte må kompensere for å beholde dem. Nkom mener således at kundenes oppfatning av dekning og preferanser for Telenor-dekning er et forhold som bidrar til at Telenor kan opprettholde sin posisjon i det relevante markedet.

602. **Oppsummering og konklusjon:** Nkom mener tilgang til informasjon, innlåsningsmekanismer og direkte byttekostnader ikke gir sterke holdepunkter i tilknytning til vurderingen av sterk markedsstilling. Byttekostnader i tilknytning til endring i dekning er imidlertid et forhold som taler for at Telenor kan beholde sin sterke posisjon i grossistmarkedet og kan således gi indikasjoner på sterk markedsstilling for Telenor.

5.9 Tilgang til salgskanaler

603. Nkom konkluderte i kapittel 4.2.2.4 med at tilgang til fysisk utsalgssted er kostbart og vanskelig å oppnå og derfor utgjør en etableringshindring. Manglende tilgang til distribusjons- og salgskanaler vil først og fremst være et konkurranseproblem i sluttbrukermarkeder. På den annen side vil veletablerte salgskanaler kunne bidra til at vertikalt integrerte tilbydere kan opprettholde eller øke sin markedsandel både på sluttbrukernivå og på grossistnivå.

604. Ved forrige analyse la Nkom til grunn at Telenor var sterkere representert i fysiske utsalgssteder enn Telia og Tele2, samt at selskapet i langt større grad var representert i ulike nettbutikker. Når det gjelder salg på nett, synes det imidlertid som flere av de store nettbutikkene går bort fra å selge telefoner med abonnement. Hverken Elkjøp, Lefdal, Expert, Komplett eller mpx.no selger telefoner med abonnement i sine nettbutikker. Salg av abonnement og eventuelt subsidierte telefoner via egne nettsider er antakelig også en viktig salgskanal. Her vil merkevarekjennskap utvilsomt legge grunnlag for konkurransefordeler.

605. Ettersom håndsettene blir stadig mer komplekse, er det imidlertid rimelig å legge til grunn at mange kunder ønsker å kunne henvende seg til fysisk utsalgssted både med tanke på selve kjøpet og i tilfelle reparasjoner osv. Abonnement fra både Telenor og Telia er representert i de store elektronikk-kjedene som Elkjøp, Expert og Lefdal. I tillegg satses det nå blant de etablerte tilbyderne på egne fysiske utsalgssteder, jf. kapittel 4.2.2.4. Tele2 hadde før oppkjøpet tre butikker, som alle ble tilbudt ICE som avhjelpende tiltak i forbindelse med oppkjøpet. Både Telenor og Telia har nærmest landsdekkende nettverk av butikker. Telenor har 91 Telenor-butikker¹³⁹, mens Telia har i overkant av 60 Telia-butikker for privatmarkedet¹⁴⁰ og 16 bedriftssentre¹⁴¹. Telenor har dermed et noe større utbygd nettverk av butikker, men Nkom kan ikke se at dette gir grunnlag for å vurdere de etablerte netteiernes markedsstilling vesentlig forskjellig.

606. **Oppsummering og konklusjon:** Nkom mener at ulik tilgang til salgskanaler er av betydning for tilbydernes posisjon i sluttbrukermarkedene. Utviklingen med tanke på

139

http://www.telenor.no/telenorbutikken/?gclid=ClAYxoWOw8QCFQazcgod12sAIQ&s_kwcid=AL128513159184325720!e!!g!!telenor%20butikk&ef_id=VGnI0AAAABI-fphT3:20150325084222:s

¹⁴⁰ <https://telia.no/butikk>

¹⁴¹ <https://telia.no/bedrift/forhandler>

telefonenes kompleksitet og trenden mot å etablere egne utsalgssteder, tyder på at et samspill av flere salgskanaler er viktig for å skaffe og beholde en større kundemasse i dagens marked.

607. Når det gjelder fysiske utsalgssteder, er både Telenor og Telia representert hos de store kjedene og har i tillegg etablert et godt utbygd nettverk av egne butikker. Nkom kan på dette grunnlag ikke se at tilgang til salgskanaler er et forhold som er egnet til å utpeke Telenor alene som tilbyder med sterk markedsstilling.

5.10 Etableringshindre og potensiell konkurranse

608. I et marked med betydelige etableringshindre vil etablerte aktører i stor grad være beskyttet mot potensiell konkurranse. Den disiplinerende effekten som trussel om konkurranse ellers kunne ha, vil da være sterkt redusert eller fraværende. Eksistens av høye etableringshindre vil dermed være sentralt i analysen av sterk markedsstilling i et fremadskuende perspektiv.

609. Under vurderingen av det første kriteriet i tre-kriterie-testen i kapittel 4.2, har Nkom konkludert med at det foreligger høye og varige strukturelle etableringshindre. Konklusjonen er i hovedsak basert på at infrastruktur for mobilnett er vanskelig å duplisere da dette vil kreve betydelige investeringer og innebærer høy grad av ugjenkallelige kostnader.¹⁴²

610. Under vurderingen av det andre kriteriet har Nkom vurdert betydningen av det tredje mobilnettet og potensiell konkurranse fra aktører som ikke er innenfor markedet per i dag, og i hvilken grad disse kan bidra til å disiplinere de etablerte netteierne. Nkom konkluderte der med at det ikke er klare holdepunkter for at det tredje nettet i tilstrekkelig grad vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden i det relevante markedet innenfor analysens tidshorisont. Nkom kunne heller ikke se at konkurranse fra andre aktører som ikke er innenfor markedet, vil kunne disiplinere tilbudet fra de etablerte aktørene.

611. Når det gjelder analysen av hvorvidt Telenor har enkeldominans innenfor det relevante markedet, så betyr vurderingene av etableringshindre og potensiell konkurranse at selskapet innenfor de neste to til tre år med stor sannsynlighet ikke vil bli disiplinert av aktører som ikke er tilbydere i det relevante markedet i dag. I kapittel 5.11 nedenfor vurderes det blant annet hvilken betydning Telias tilbud i det relevante markedet har for muligheten til å utøve kjøpermakt innenfor den samme perioden.

5.11 Kjøpermakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden

612. Forhandlingsstyrke på etterspørselssiden ("countervailing buying power" eller kjøpermakt) er et forhold som kan disiplinere en tilbyders markedsadferd. Kjøpermakt kan sies å eksistere når en definert kjøper eller en gruppe av kjøpere av en vare eller en tjeneste er tilstrekkelig viktig for selgeren til å kunne utøve innflytelse på den prisen selgeren tar for varen eller tjenesten.

613. 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. Spørsmålet i denne sammenheng er hvorvidt én eller flere eksisterende kjøpere på kort eller mellomlang sikt vil kunne øve tilstrekkelig innflytelse på pris og andre vilkår til at Telenor likevel ikke kan anses å ha sterk markedsstilling.

¹⁴² Ugjenkallelige kostnader er kostnader som er påløpt og som ikke kan reverseres, for eksempelvis ved å selge eiendelen.


614. Kjøperne av tilgang og originering i mobilnett er beskrevet i kapittel 3.5 om aktører på etterspørselssiden. Telenor har per i dag ingen kjøper av nasjonal gjesting, men to kjøpere av MVNO-tilgang, TDC og Phonero, samt ni kjøpere av tjenesteleverandørtilgang.

615. En trussel om ikke å kjøpe er et sterkt pressmiddel fra kjøpers side. Hvor effektivt et slikt pressmiddel er, avhenger blant annet av hvor attraktiv kjøperen er for selger og om det finnes alternative tilbydere å inngå avtale med og hvor attraktive disse er. I tillegg kan krav om eksklusivitet begrense mulighetene til å utnytte kjøpermakt.

616. Både Telenor og Telia har som nevnt i kapittel 4.3.4.2, historisk sett krevd eksklusivitet under forhandlinger om tilgang til nasjonal gjesting. Dette hindrer kjøperne i å kunne stille flere tilbud opp mot hverandre, og tilgangskjøperne fratras på denne måten en mulighet til å utøve kjøpermakt allerede fra starten av forhandlingene om tilgang. Telenor har gitt uttrykk for at dette ikke er praksis lenger. Nkom mener likevel det illustrerer fraværet av kjøpermakt i dette markedet.


617. Telenors avtaler om MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang inneholder også krav til eksklusivitet på konsernnivå innenfor avtaleperioden. Dette innebærer at for eksempel Phonero eller TDC eller selskaper som inngår i samme konsern som disse, ikke kan kjøpe MVNO-tilgang fra andre enn Telenor. Tilgangskjøperne har på denne bakgrunn begrensede muligheter til å utøve kjøpermakt overfor Telenor innenfor gjeldende avtaleperiode. Avtaletiden i Telenors avtaler er imidlertid redusert i forhold til tidligere. Avtaletiden i de gjeldende avtalene er nå 18 måneder. Avtalelengden er således etter Nkoms syn ikke til vesentlig hinder for utøvelse av kjøpermakt.

618. Phonero er per i dag største kjøper av tilgang hos Telenor, med rundt tre prosent markedsandel basert på antall mobiltelefoniabonnement. TDC har i underkant av én prosent markedsandel. Nkom har frem til i dag ikke sett tegn til at disse tilbyderne har kunne utøve kjøpermakt overfor Telenor i en grad som har vært tilstrekkelig til å disiplinere selskapets grossisttilbud. Dette underbygges for eksempel av TDCs klage på diskriminering, jf. kapittel 4.3.7.3. Spørsmålet i denne sammenheng er imidlertid i større grad hvorvidt disse tilbyderne fremover kan utøve kjøpermakt.

619. Nkom legger til grunn at graden av kjøpermakt blant annet vil avhenge av inntektene en tilgangsavtale potensielt kan generere, noe som igjen vil avhenge av kundemassen til tilgangskjøperen. Etter Phoneros oppkjøp av Ventelo utgjør selskapets markedsandel som nevnt rundt tre prosent. Dette er etter Nkoms syn ikke en økning som skulle tilsi at selskapet har vesentlig større kjøpermakt fremover i tid. TDCs kjøp av Get, og Gets mulige satsning på mobiltelefoni, er et forhold som gjør at TDC kan komme til å øke sitt samlede tilgangskjøp. Erfaringene med organisk vekst i det norske markedet tilsier likevel at det er lite sannsynlig at selskapet innenfor analysens tidshorisont vil kunne øke sin kundemasse i et omfang som gjør at selskapene vil kunne utøve vesentlig grad av kjøpermakt overfor Telenor. [Unntatt offentlighet: 

Tjenestetilbydere i Telenors nett innehar heller ikke et volum som tilsier at de vil kunne utøve tilstrekkelig grad av kjøpermakt innenfor de neste to til tre år.

620. På den annen side kan det forhold at Telenor nå ikke lenger har kjøper av nasjonal gjesting i sitt nett, gi økte insentiver til å beholde resterende tilgangskjøpere for å fylle ledig kapasitet.

621. Per i dag er det kun Telia som er et alternativ for kjøp av MVNO-tilgang. Unntatt offentlighet: 

622. Hvorvidt asymmetrien i de to nettenes kvalitet og dekning vil vedvare innenfor analysens tidshorisont, er nærmere diskutert i kapittel 5.5 om vertikal integrasjon. Nkom konkluderte i dette kapittelet med at det er sannsynlig at Telenor i stor grad vil beholde sin posisjon som preferert mobilnett innenfor denne analysens tidshorisont.

623. Telia har per i dag to kjøpere av MVNO-tilgang i sitt nett, Com4 og Lycamobile, i tillegg til ICE og kjøpere av tjenesteleverandørtilgang. ICE vil kunne tre ut av avtalen innenfor analysens tidshorisont. Deres kjøpermakt vil da også til en viss grad bero på hvilket volum selskapet kan tilby. Per i dag er selskapets muligheter og strategi for vekst innenfor et to til tre års perspektiv usikre. Det forhold at andelen gjestingstrafikk kan forventes å bli redusert ettersom selskapet bygger ut egen dekning, samtidig som selskapet blir en sterkere konkurrent til de etablerte netteierne, trekker også i retning av at selskapet vil ha begrenset kjøpermakt. Nkom har således heller ikke grunnlag for å hevde at ICE vil kunne disiplinere Telenors tilgangsvilkår i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorisont.

624. Når det gjelder Com4 og Lycamobile, er dette tilgangskjøpere som kan være attraktive for Telenor, men begge disse selskapene har også begrensede volum¹⁴³ som gjør at det er lite sannsynlig at de vil ha noen sterkere kjøpermakt enn andre tilsvarende aktører. Dette gjelder også for tjenesteleverandører i Telias nett.

625. Telenors inntekter fra grossistsalg utgjør en forholdsvis liten del av selskapets totale inntekter, sammenliknet med inntekter fra salg til sluttbrukere. Telenors insentiver til å ivareta og skaffe seg konkurransemessige fordeler i sluttbrukermarkedet fremfor å selge grossisttilgang, må dermed kunne antas å være sterke. Ettersom Telenor er bredt til stede i ulike sluttbrukermarkeder (bedrift, privat, M2M), vil alle typer tilgang i de fleste tilfeller innebære direkte konkurranse til egen sluttbrukervirksomhet. Telenor må på denne bakgrunn antas å ha begrensede insentiver til å konkurrere med Telia om å gi tilgang, da for attraktive vilkår vil øke konkurransekraften til tilgangskjøperne på sluttbrukernivå. Tilsvarende vil også Telia møte økt konkurranse på sluttbrukernivå ved å gi for gode tilgangsvilkår til eksterne, og det må derfor antas at Telia heller ikke vil ha vesentlig sterkere insentiver enn tidligere til å konkurrere med Telenor om å gi tilgang.

626. **Oppsummering og konklusjon:** Vurderingen av kjøpermakt viser at tilgangskjøpere har begrensede muligheter til å utøve kjøpermakt i det relevante grossistmarkedet. Nkom har ikke holdepunkter for at MVNOene TDC og Phonero (Ventelo) har kunnet utøve kjøpermakt overfor Telenor under gjeldende reguleringsperiode. Det samme gjelder for kjøpere av tjenesteleverandørtilgang. Nkom forventer heller ikke at disse aktørene innenfor analysens tidshorisont skal øke sin kundemasse i et slikt omfang at det medfører vesentlig økt forhandlingsstyrke. Når det gjelder ICE, vil deres kjøpermakt også til en viss grad bero på hvilket volum selskapet kan tilby når selskapet kan tre ut av avtalen med Telia. I tillegg vil det forhold at andelen gjestingstrafikk kan forventes å bli redusert ettersom selskapet bygger ut egen dekning, samtidig som selskapet blir en sterkere konkurrent til de etablerte netteierne, trekke i retning av at selskapet vil ha begrenset kjøpermakt. Nkom har således heller ikke grunnlag for å hevde at ICE vil kunne disiplinere Telenors tilgangsvilkår i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorisont.

627. Samtidig har Nkom ikke holdepunkter for at konkurransen fra Telia vil bli vesentlig sterkere enn tidligere innenfor en tidsperiode på to til tre år.

628. Nkom mener på denne bakgrunn at kjøperne av tilgang ikke vil kunne utøve kjøpermakt overfor Telenor som kan disiplinere selskapet i en slik grad at selskapet ikke kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere innenfor analysens tidshorisont.

¹⁴³ Lycamobile hadde rundt 2 prosent av antall mobiltelefoniabonnement ved utgangen av 2015, mens Com4 hadde under 5 % av antall SIM-kort for maskin-til-maskin-kommunikasjon.

5.12 Oppsummering og konklusjon om sterk markedsstilling

629. På sluttbrukernivå har Telenor om lag 52 prosent av antall mobiltelefoniabonnement og står for rundt 58 prosent av omsetningen for telefonikoblede mobiltjenester (privat og privat samlet) i 2015. Dette utgjør en nedgang på ett prosentpoeng i antall abonnement fra forrige analyse, og en økning på tre prosentpoeng målt i andel av omsetning over samme femårsperiode. Telias markedsandel i utgjør etter oppkjøpet av Tele2 rundt 37 prosent basert på antall abonnement ved utgangen av 2015 og rundt 33 prosent basert på omsetning.

630. På grossistnivå har Telenor hatt en stabil markedsandel på rundt 64 prosent av originerte minutter i perioden fra forrige markedsanalyse¹⁴⁴ og frem til utgangen av 2014. Telias oppkjøp av Tele2 medførte imidlertid at Telenor mistet store deler av sin grossisttrafikk, slik at markedsandelen ble redusert til 59 prosent i 2015 (59 prosent av datatrafikk i mobiltelefoniabonnement). Dette innebærer likevel at en presumpsjon om sterk markedsstilling fremdeles er sterkt til stede.

631. De to aktørenes lønnsomhetsutvikling har også vært svært forskjellig i perioden. Telenor har hatt en stabil og økende EBITDA-margin, men opplevde en liten reduksjon i 2015. Tallene for Telias mobilvirksomhet har hatt en negativ utvikling siden 2010, men med en liten forbedring i 2014, og deretter ny reduksjon i 2015. Avstanden mellom disse to etablerte aktørene har således vært økende over tid. Det er usikkert i hvor stor grad effekten av oppkjøpet av Tele2 vil påvirke Telias lønnsomhet de kommende årene. En viss positiv effekt må forventes i de neste rapporteringene. For Telenor har redusert grossistsalg så langt hatt liten effekt. Omsetningen fra mobilvirksomheten er totalt sett økt i 2015.

632. Både Telenor og Telia er vertikalt integrerte tilbydere. Dette innebærer at selskapenes sluttbrukervirksomhet har tilgang til nødvendige innsatsfaktorer på en annen måte enn tilbydere som ikke er vertikalt integrert. En oppfatning blant flere kundegrupper om at Telenor dekningsmessig har det beste nettet, gir selskapet fordeler både i sluttbrukermarkedene og grossistmarkedet når det gjelder å tiltrekke seg og å holde på kunder. Nkom legger til grunn at Telias «dekningsløft» i en viss grad vil bidra til å utjevne de faktiske forskjellene mellom nettverkene innenfor de neste to til tre årene. Samtidig er det også flere forhold som tyder på at Telenor vil videreføre et høyt og jevnt investeringsnivå for ytterligere å forbedre kvalitet og dekning i sitt nett. Det avgjørende for analysen vil være om kundenes oppfatning av dekning vil endres tilstrekkelig i perioden. Nkom mener det er sannsynlig at Telenor i stor grad vil beholde sin posisjon som preferert mobilnett innenfor denne analysens tidshorisont.

633. Telenor har videre eierskap og kontroll over underliggende innsatsfaktorer som overføringskapasitet og lokasjonssteder som kan gi selskapet fordeler i det relevante markedet sammenliknet med de øvrige aktørene. Videre mener Nkom at ingen andre aktører har en bredde i tjenestespekteret som Telenor har i Norge. Selskapet har kontroll over infrastruktur i flere markeder for elektronisk kommunikasjon og samtidig sterke posisjoner i tilhørende sluttbrukermarkeder. Dette gir grunnlag for samdriftsfordeler i et omfang som ingen andre kan oppnå innenfor analysens tidshorisont, og styrker således vurderingen av sterk markedsstilling for Telenor.

634. Når det gjelder kjøpermakt, mener Nkom at dagens tilgangskjøpere hos Telenor vil ha svært begrensede muligheter til å utøve kjøpermakt, både på grunn av klausuler om eksklusivitet under forhandlinger og innenfor avtaleperioden, men også på grunn av en svært begrenset kundemasse, som gjør at en trussel om å bytte vertsnett antakelig ikke vil være disiplinerende i særlig grad. ICE vil ha mulighet til å skifte vertsnett innenfor analysens tidshorisont. Deres kjøpermakt vil også bero på hvilket volum selskapet kan tilby. Per i dag er selskapets muligheter og strategi for vekst innenfor et to til tre års perspektiv usikre. Nkom har

¹⁴⁴ Tallene var da basert på PTs ekomstatistikk for 2009.

således ikke grunnlag for å hevde at ICE vil kunne disiplinere Telenors tilgangsvilkår i tilstrekkelig grad.

635. På dette grunnlag mener Nkom at presumpsjonen om sterk markedsstilling for Telenor styrkes av flere momenter. Summen av forholdene nevnt ovenfor, sammenholdt med konklusjonen fra tre-kriterie-testen, danner grunnlag for å konkludere med at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i den perioden analysen omfatter. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at Telenor fortsatt har sterk markedsstilling i markedet for tilgang og originering i mobilnett.

636. Eksistensen av enkeldominans utelukker muligheten for å konstatere kollektiv dominans. Denne analysen inneholder dermed ikke noen vurdering av kollektiv dominans.