



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:1504996-46 -
Vår dato: 6.1.2017

Deres ref.: 16/2121-
Deres dato: 25.11.2016

Saksbehandler: FSR, MMA

Delvis unntatt fra offentlighet
iht offl § 13, fvl. § 13 og § 19

Vedtak i marked for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett - innhenting av tilleggsuttalelse

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til brev fra Samferdselsdepartementet 25. november 2016. I brevet ber departementet om tilleggsopplysninger knyttet til Nkoms vedtak 1. juli 2016 om utpeking av Telenor ASA (Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 15).

Departementets forespørsel gjelder:

- 1) Hvorvidt foretakssammenslutningen mellom Telia Company AB (Telia)¹ og Phonero AS (Phonero) og eventuelle andre relevante markedsmessige forhold Nkom er kjent med, endrer sentrale forutsetninger for markedsanalysen og vedtaket.
- 2) Hvordan tilgangsproduktet «tjenesteleverandør pluss» gir tjenesteleverandører mulighet til tjenesteinnovasjon sammenliknet med MVNO-tilgang og om dette er hensyntatt i markedsanalysen og M15-vedtaket.

¹ Nkom benytter i det videre forkortelsen *Telia* både for det overtakende selskapet *Telia Company AB* og den norske virksomheten *Telia Norge AS*.

1. Vurdering av om en foretakssammenslutning mellom Telia Company AB og Phonero AS og andre markedsmessige forhold endrer sentrale forutsetninger for markedsanalysen og vedtaket

Departementet viser til at det 7. november 2016 ble kjent at Telia kjøper den norske mobiltilbyderen Phonero og at oppkjøpet vil styrke Telias posisjon i det norske bedriftsmarkedet². Departementet viser videre til at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i sine merknader til marked 15-vedtaket 13. juni 2016, ba Nkom om å følge grossistmarkedet svært nøye, herunder regelmessig vurdere nøkkelindikatorer som utvikling i antall tilbydere, markedsandeler med mer. På bakgrunn av det varslede oppkjøpet og ESAs merknader, ber departementet om en tilleggsvurdering av om oppkjøpet og eventuelt andre relevante markedsmessige forhold Nkom er kjent med, endrer sentrale forutsetninger for markedsanalysen og vedtaket.

Markedet for tilgang og originering i offentlige mobilkommunikasjonsnett er ikke inkludert i ESAs gjeldende anbefaling om relevante markeder fra 2016. Nkom har derfor i vedtaket vurdert om markedet oppfyller de tre kumulative vilkårene for forhåndsregulering. Nkom har i den forbindelse konkludert med at det eksisterer høye og varige etableringshindringer i markedet, at markedet ikke tenderer mot bærekraftig konkurranse i fravær av forhåndsregulering og at alminnelig konkurranserett alene ikke er tilstrekkelig for å bøte på de aktuelle konkurranseproblemene.

Etter Nkoms vurdering er det ikke grunn til å revurdere konklusjonene knyttet til det første og tredje kriteriet som følge av en eventuell foretakssammenslutning. Når det gjelder det andre kriteriet mener Nkom at foretakssammenslutningen ikke vil medføre at markedet i større grad tenderer mot bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse. En foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero vil snarere innebære at en relativt stor tilgangskjøper forsvinner fra markedet og dermed ikke lenger vil kunne bidra til økt trafikk i et tredje mobilnett. Nkom viser i denne sammenheng til vårt brev til Konkurransetilsynet 9. desember 2016 (vedlegg 1).

Nkom viser videre til at Konkurransetilsynet 16. desember varslet at inngrep mot foretakssammenslutningen mellom Telia og Phonero kan bli aktuelt³. I sin foreløpige vurdering av virkninger i grossistmarkedet viser Konkurransetilsynet blant annet til at Norge er et av svært få land i Europa med bare to landsdekkende mobilnett, tilhørende Telenor og Telia. Konkurransetilsynet viser videre til at etablering av et tredje mobilnett har vært sentralt for å oppnå økt konkurranse i det norske mobilmarkedet og at et slikt nett nå er under utbygging. Konkurransetilsynet gir i den forbindelse uttrykk for bekymring for at en overføring av Phoneros

² Departementet tar forbehold for at oppkjøpet må godkjennes av Konkurransetilsynet

³ Konkurransetilsynet: Varsel – Telia Company AB – Phonero AS – konkurranseloven § 20 annet ledd – inngrep etter § 16 første ledd kan bli aktuelt, 16. desember 2016

kundemasse til Telia, vil kunne redusere incentivene til utbygging av det tredje mobilnettet og derved begrense konkurransen fra det tredje nettet både på grossist- og sluttbrukernivå. Konkurransetilsynet uttrykker også at deres foreløpige vurdering er at denne endringen i markedsstruktur kan føre til koordinerte virkninger i grossistmarkedet.

Etter Nkoms vurdering er Konkurransetilsynets uttalelser i varselet egnet til å understøtte Nkoms vurdering av at den aktuelle foretakssammenslutningen ikke gir grunn til å endre konklusjonen om at det andre kriteriet er oppfylt.

1.1. Nkoms vurderinger knyttet til SMP-analysen

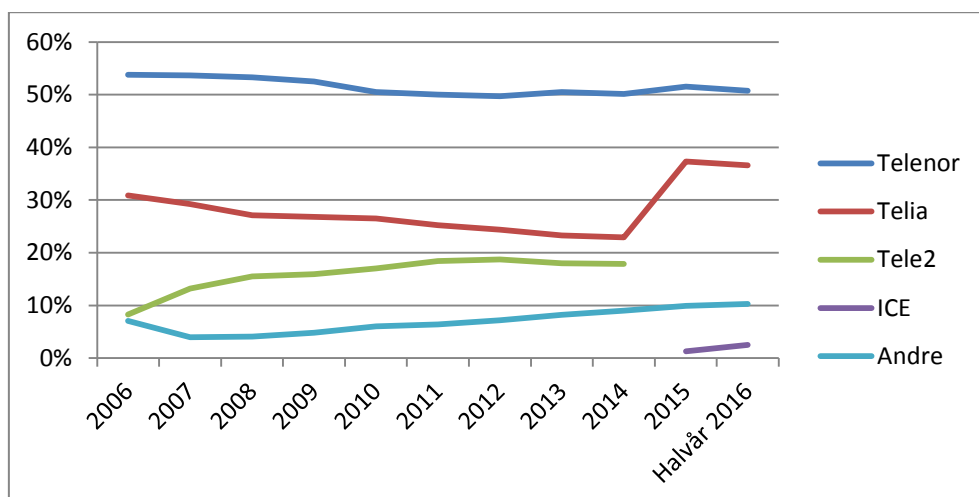
Nedenfor foretar Nkom en vurdering av hvorvidt en eventuell foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero og eventuelle andre endringer av relevante markedsforhold, påvirker sentrale forutsetninger for utpekingen av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling.

1.1.1. Utvikling i markedsandeler

Sluttbrukermarkedet

Markedsanalysen som ligger til grunn for vedtaket 1. juli 2016, er basert på helårs statistikk for 2015. I denne vurderingen har Nkom inkludert statistikk for første halvår 2016 for å belyse eventuelle markedsmessige endringer siden vedtaket.

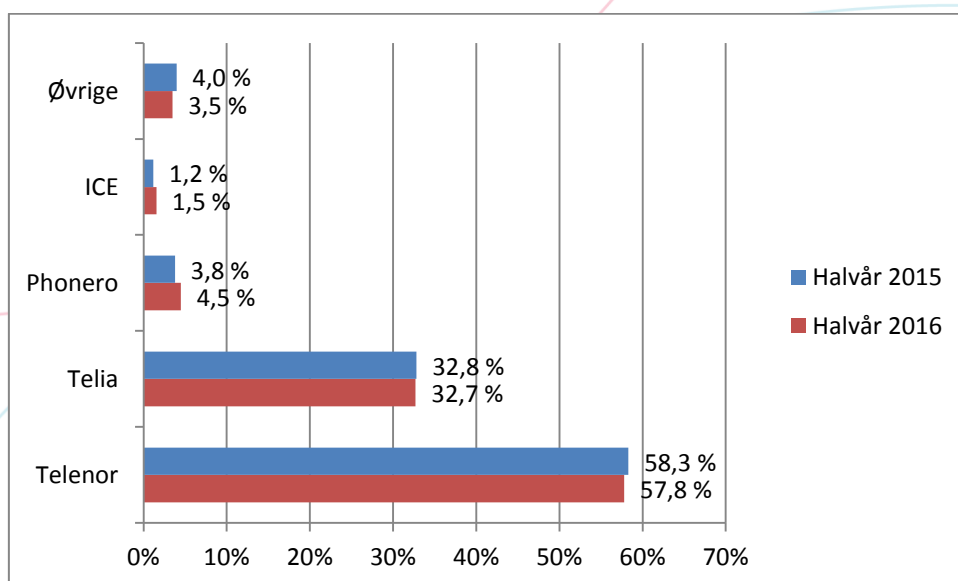
Figur 1 viser at Telenor over tid har hatt en stabil høy markedsandel i et samlet sluttbrukermarked for telefonikoblede mobiltenester bestående av et privatmarked og et bedriftsmarked. Både Telenors og Telias markedsandel målt i antall abonnement har falt noe i første halvår 2016. Reduksjonene er på henholdsvis 0,8 og 0,7 prosentpoeng. Telenors markedsandel var ved utløpet av første halvår 2016 på 50,7 prosent mens Telias var på 36,6 prosent.



Figur 1 Utvikling i markedsandeler basert på antall abonnement. Privat og bedrift samlet.

ICE lanserte ordinære mobilabonnement i sluttbrukermarkedet sommeren 2015. Figur 1 viser at selskapets markedsandel målt i antall abonnement utgjorde 2,5 prosent ved utgangen av første halvår 2016. Phoneros markedsandel har økt fra 3,6 prosent ved utgangen av 2015 til 3,8 prosent ved utgangen av første halvår 2016.

Figur 2 viser markedsandeler målt i omsetning (privat og bedrift samlet) for første halvår 2015 og første halvår 2016.⁴



Figur 2 Markedsandeler målt i omsetning for første halvår 2015 og første halvår 2016.

Figur 2 viser at Telenors andel av den totale omsetningen i et samlet sluttbrukermarked som beskrevet ovenfor, utgjorde nær 58 prosent første halvår 2016, mens Telias andel var i underkant av 33 prosent. Telenor har en høyere markedsandel målt i omsetning enn målt i antall abonnement. Telia har en motsatt profil med høyere markedsandel målt i antall abonnement enn målt i omsetning. Begge de etablerte netteierne sine markedsandeler målt i omsetning er noe redusert i første halvår 2016 sammenlignet med første halvår 2015. Reduksjonene i markedsandel målt i omsetning er lavere enn målt i antall abonnement for begge selskaper, og Telenor og Telia står fortsatt tilsammen for over 90 prosent av omsetningen. Phonero økte sin markedsandel målt i omsetning første halvår 2016 til 4,5 prosent, som er en økning på vel ett prosentpoeng sammenlignet med første halvår 2015.

Det har vært flere nyetableringer i privatmarkedet i løpet av 2016. Både Komplett.no og Saga Mobil har lansert tilbud basert på tjenesteleverandørtilgang i Telenors nett⁵. Get har lansert

⁴ Halvårstall for 2016 sammenlignes med halvårstall for 2015 fordi det kan være forskjeller mellom helårstall og halvårstall når det gjelder markedsandeler målt i omsetning som gjør at tallene ikke er direkte sammenlignbare, for eksempel markeds kampanjer.

mobiltjenester basert på MVNO-tilgang hos Telia. Erfaring tilsier at det er krevende å oppnå en betydelig kundemasse gjennom organisk vekst. Nkom har foreløpig ikke statistikk som sier noe om størrelsen på de nye tilbydernes kundemasser. Samtidig har to tjenesteleverandører trukket seg ut av markedet. Xito, som var eid av Hello, ble avviklet i mai 2016. Selskapet hadde da ca. 4000 kunder. Disse fikk da tilbud om å bli kunde hos Hello. Banzai avviklet sitt tjenestetilbud i september 2016. Selskapet hadde da rundt 3600 kunder som ble kjøpt opp av Telenors merkevare Talkmore. I tillegg ble Mobitalk kjøpt av Phonero i mai 2016. Mobitalk hadde da rundt 6000 kunder⁶.

Utviklingen i markedet siden markedsanalysen tilsier at det ikke er vesentlige endringer i fordelingen av markedsandelene mellom tilbyderne som tilsier at forutsetningene for markedsanalysen er endret.

I en vurdering av hvorvidt en eventuell foretakssammenslutning endrer sentrale forutsetninger for markedsanalysen er det naturlig å se på endringer i markedsandeler. Dersom Phoneros markedsandel for antall abonnement (i et samlet sluttbrukermarked for telefonikoblede tjenester) ved utgangen av første halvår 2016 tilordnes Telia, vil Telias andel øke til like i overkant av 40 prosent, jf. Tabell 1. Tilsvarende vil Telias andel av omsetningen øke til 37,2 prosent, dersom Phoneros andel tilordnes Telia. Økningen i Telias andel av omsetningen vil således være mindre enn økningen i andelen basert på antall abonnement.

	Abonnement		Omsetning	
	Første halvår 2016	Etter sammenslutning	Første halvår 2016	Etter sammenslutning
Telenor	50,7 %	50,8 % ⁷	57,8 %	57,8 %
Telia	36,6 %	40,4 %	32,7 %	37,2 %
Phonero	3,8 %		4,5 %	
ICE	2,5 %	2,5 %	1,5 %	1,5 %
Lycamobile	1,9 %	1,9 %	0,6 %	0,6 %
Chili Mobil	1,4 %	1,4 %	0,2 %	0,2 %
Øvrige	3,1 %	3,1 %	2,7 %	2,7 %

Tabell 1 Markedsandeler basert på antall abonnement og omsetning før og etter foretakssammenslutningen.

⁵ Begge selskap kjøper tilgang via Erate.

⁶ Oppkjøpet er hensyntatt i markedsandelsberegningene for 1. halvår 2016

⁷ Telenors andel øker litt som følge av BANZAI's overføring av kunder til Talkmore.

Det er vanlig at tilbydere mister noe av kundemassen i forbindelse med migrasjon. ICE opplevde et ikke ubetydelig kundetap da selskapet flyttet de tidligere bedriftskundene til Network Norway fra Telenors nett til Telias nett. Telias foretakssammenslutning innebærer at Phoneros kunder må bytte mobilnett fra Telenor til Telia. Uten å ta stilling til om det kan forventes et tilsvarende kundetap som ICE opplevde, kan det legges til grunn at noen av Phoneros bedriftskunder faller fra i migrasjonsprosessen. Det reiser spørsmål om hvilken tilbyder kundene som faller fra vil velge. Med over 60 prosent andel av antall abonnement i bedriftsmarkedet er Telenor særlig godt posisjonert til å ta i mot slike bedriftskunder. Det virker også rimelig å legge til grunn at kunder som faller fra er opptatt av Telenordekning, noe som også trekker i retning av økt markedsandel for Telenor, men også for andre tilbydere i bedriftsmarkedet som benytter Telenors nett.

En foretakssammenslutning med Phonero vil således isolert sett medføre noe økt markedsandel for Telia i det samlede sluttbrukermarkedet for telefonikoblede tjenester. Telenor vil imidlertid fortsatt ha betydelig høyere markedsandel enn Telia selv om foretakssammenslutningen godkjennes, særlig målt på andel av omsetning. Etter Nkoms vurdering gir markedsandel målt på omsetning best uttrykk for styrkeforholdene mellom aktørene i markedet, da disse også tar hensyn til kundenes betalingsvillighet for den aktuelle tilbyderens produkter og tjenester.

Når det gjelder abonnement for mobilt bredbånd har Telenor en andel på 43 prosent, Telia 29 prosent og ICE 21 prosent ved utgangen av første halvår 2016. Phonero er fjerde største aktør med en andel på 4 prosent, som i sin helhet er abonnement i bedriftsmarkedet. Dersom foretakssammenslutningen mellom Telia og Phonero gjennomføres vil Telia således styrke sin andel mobile bredbåndsabonnement. TDC vil i så fall være den fjerde største aktøren med en andel på en prosent av antall mobile bredbåndsabonnement.

Nkom har i markedsanalysen 1. juli 2016 avgrenset sluttbrukermarkedet for telefonikoblede tjenester til privatkunder mot tilsvarende sluttbrukermarked for bedriftskunder, jf. markedsanalysen kapittel 2.3.

Tabellen nedenfor viser markedsandeler for de største aktørene fordelt mellom privat- og bedriftsmarkedet ved utgangen av første halvår 2016. Tabellen viser markedsandeler både basert på antall abonnement og omsetning.

		Telenor	Telia	ICE	Phonero	Øvrige
Privat	Abonnement	47,7 %	43,1 %	2,3 %	0,3 %	6,6 %
	Omsetning	53,2 %	42,3 %	1,0 %	0,3 %	3,2 %
Bedrift	Abonnement	60,5 %	15,6 %	3,0 %	15,0 %	5,9 %
	Omsetning	67,2 %	13,0 %	2,8 %	13,2 %	3,8 %

Tabell 2 Markedsandeler fordelt mellom privat- og bedriftsmarkedet ved utgangen av første halvår 2016, målt i antall abonnement og omsetning.

I det følgende supplerer Nkom vurderingene knyttet til sluttbrukermarkedet ved å vise virkningene av en foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero i henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet.

I privatmarkedet har Telenor høyere markedsandel målt i både i omsetning og antall abonnement enn Telia. Telenor har om lag 53 prosent av omsetningen, mens Telia har om lag 42 prosent av omsetningen ved utgangen av første halvår 2016. Ved å se på privatmarkedet isolert, vil en sammenslutning av Telias og Phoneros markedsandeler ikke føre til særlige endringer siden Phonero har få kunder i dette markedet, jf. Tabell 2. Phonero tilbyr kun mobilabonnement til privatpersoner i tilknytning til et bedriftsabonnement.

Telenor har større markedsandel i bedriftsmarkedet enn i privatmarkedet, jf. Tabell 2. Ved utgangen av første halvår 2016 var Telenors markedsandel målt i antall abonnement på over 60 prosent, mens Telenors andel av omsetningen utgjorde over 67 prosent. Telia hadde til sammenlikning 15,5 prosent av antall abonnement og 13 prosent av omsetningen ved utgangen av første halvår 2016. Ved utgangen av første halvår 2016 er Phoneros markedsandel i bedriftsmarkedet om lag like stor som Telias med en andel på 15 prosent målt i antall abonnement og i overkant av 13 prosent målt i omsetning.

Tabell 3 viser markedsandeler i bedriftsmarkedet basert på omsetning.

	Første halvår 2016	Etter sammenslutning
Telenor	67,2 %	67,2 %
Telia	13,0 %	26,2 %
Phonero	13,2 %	
TDC	2,0 %	2,0 %
ICE Norg	2,8 %	2,8 %
NextGenTel	1,2 %	1,2 %
Øvrige	0,6 %	0,6 %

Tabell 3 Markedsandeler i bedriftsmarkedet før og etter foretakssammenslutningen basert på omsetning.

En foretakssammenslutning vil medføre at Telia dobler sine andeler av telefonikoblede abonnement i bedriftsmarkedet både målt i abonnement og omsetning. Dette forutsetter imidlertid at alle kundene Phonero hadde ved utgangen av første halvår 2016 blir værende hos Telia etter en foretakssammenslutning. Både Telia og Phonero har lavere markedsandel målt i omsetning enn markedsandel målt i antall abonnement, noe som også gjenspeiles når selskapenes markedsandeler legges sammen som følge av en eventuell foretakssammenslutning, jf. Tabell 2 og Tabell 3. Telenor, som ved utgangen av første halvår 2016 har en større andel av omsetningen i bedriftsmarkedet enn andelen målt i antall

abonnement, vil etter en foretakssammenslutning ha over dobbelt så høy andel av omsetningen enn Telia i bedriftsmarkedet.

Grossistmarkedet

Formålet med en vurdering av sterk markedsstilling er å si noe om markedsrett. Nkom mener en relevant parameter i vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene ville vært netteierens andeler målt i omsetning. Nkom har imidlertid ikke tilfredsstillende omsetningstall på grossistnivå. I foregående analyser har Nkom benyttet antall originerte minutter som en parameter i vurderingen av styrkeforholdet, blant annet fordi dette gjorde det mulig å ta hensyn til nasjonal gjestingstrafikk. Dette er ikke like relevant nå siden ICE sin trafikk hovedsakelig har gått i Telias nett. Nkom har derfor lagt til grunn andeler målt i antall abonnement i de ulike nettene. Nkom mener videre at det er nødvendig å inkludere salg til egen sluttbrukervirksomhet for å gi et riktig bilde av markedet og styrkeforholdet på grossistnivå. Dette har vært gjort i alle foregående analyser, og er også i tråd med hva et flertall av de europeiske regulatørene gjør i vurderingen av sterk markedsstilling. Av Telenors andel på 54 prosent etter foretakssammenslutningen, jf. Tabell 4, kan 3,3 prosent henføres til tilgangskjøpere, mens Telenors internsalg svarer til markedsandelen målt i antall abonnement på sluttbrukernivå, som er 50,7 prosent.

Med utgangspunkt i ekomstatistikken for første halvår 2016 har Nkom beregnet markedsandeler på nettverksnivå basert på antall mobiltelefoniabonnement. MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er inkludert i andelene til netteierne. ICE's andel er medregnet i Telias siden selskapet ved årsskiftet 2016/2017 fortsatt fikk produsert det alt vesentligste av sin trafikk i Telias nett. Tabell 4 viser at det er ingen vesentlige endringer i markedsandelene fra helårstall 2015, jf. markedsanalysen kapittel 5.4.

Mobiltelefoni- abonnement	Helår 2015	Første halvår 2016	Etter sammenslutning ⁸
Telenor	58 %	58 %	54 %
Telia	42 %	42 %	46 %

Tabell 4 Markedsandeler på nettverksnivå for helår 2015, første halvår 2016, og etter Telias foretakssammenslutning med Phonero, som er basert på antall abonnement ved utgangen av første halvår 2016.

Markedsandelene etter en foretakssammenslutning er beregnet under forutsetning om at hele Phoneros kundemasse flyttes til Telias nett. Dette medfører at Telias andel av antall

⁸ BANZAI's kunder er andre halvår 2016 overført til Talkmore og medregnes derfor i Telenors andel.

abonnement i nettet vil øke med om lag 4 prosentpoeng forutsatt at alle kunder Phonero hadde ved utgangen av første halvår 2016 blir værende i Telias nett. Telenors andel reduseres i så fall tilsvarende.

De ovennevnte endringene medfører dermed at markedsandelene på nettverksnivå målt på antall abonnement blir noe mer jevnbyrdige.

ICE's tilbud i sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester har til nå vært basert på tilgang til Telias nett. Det forventes at ICE vil åpne sitt mobilnett for trafikk fra telefonikoblede mobiltjenester i løpet av første kvartal 2017.⁹ Nettet dekker i følge ICE 40 prosent av befolkningen. ICE vil da gå over til å kjøpe nasjonal gjesting hos Telia for trafikk i områder hvor selskapet ikke har egen dekning. Etter hvert som ICE bygger ut dekning og overfører mer trafikk til eget nett, vil selskapets andel¹⁰ på grossistnivå gradvis øke, alle andre forhold likt, på bekostning av Telias andel.

Oppsummering og konklusjon

En foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero innebærer at Telias markedsandel i et samlet sluttbrukermarked for telefonikoblede abonnement (privat og bedrift) øker. Økningen er størst målt på antall abonnement og knytter seg i all hovedsak til bedriftsmarkedet. Gitt at foretakssammenslutningen gjennomføres vil Telenor likevel ha vesentlig høyere markedsandel enn Telia i et slikt samlet sluttbrukermarked, særlig målt på omsetning. Etter Nkoms vurdering gir markedsandel basert på omsetning best uttrykk for styrkeforholdene mellom aktørene i markedet. Telenors andel av omsetningen vil utgjøre i overkant av 57 prosent, mens Telias andel vil utgjøre om lag 37 prosent dersom foretakssammenslutningen godkjennes.

I privatmarkedet påvirkes ikke markedsandeler av en foretakssammenslutning, men i bedriftsmarkedet vil Telias markedsandel fordobles. Telenor vil med en markedsandel på 67 prosent av omsetningen i bedriftsmarkedet likevel ha en markedsandel som er mer enn det dobbelte av Telias andel.

I grossistmarkedet vil Telias og Telenors markedsandeler basert på antall abonnement bli noe mer jevnbyrdige etter en foretakssammenslutning, men Telenors markedsandel vil fremdeles overstige 50 prosent. Nkom mener presumpsjonen om sterk markedsstilling vil stå noe svakere

⁹ <http://www.dn.no/nyheter/2016/11/30/2152/Telekom/satser-halv-milliard-mot-telenor-og-telia>

¹⁰ Mobilabonnement vil da ikke være en egnet parameter for markedsandeler på nettverksnivå, derimot vil trafikkvolum kunne hensynta nasjonal gjesting.

om foretakssammenslutningen godkjennes av Konkurransetilsynet. Vurderingen av markedsandeler på sluttbrukernivå har imidlertid vist at Telenor har høyere omsetning per kunde enn Telia, og ettersom hoveddelen av grossistsalget til Telenor vil være internsalg, bør tilsvarende gjøre seg gjeldene på grossistnivå. Dette innebærer at bruk av abonnement som parameter for markedsandeler på grossistnivå gir et konservativt bilde av styrkeforholdet. I vurderingen av markedsrett vil det derfor være relevant å supplere med vurderingen av styrkeforholdet i sluttbrukermarkedet. Som vist over vil Telenor ha vesentlig høyere markedsandel enn Telia i et samlet sluttbrukermarked, særlig målt på omsetning.

Etter Nkoms vurdering vil Telias eventuelle foretakssammenslutning med Phonero og andre markedsmessige forhold ikke endre presumpsjonen om at Telenor har sterk markedsstilling.

1.2. Lønnsomhet

Selskapenes lønnsomhet er en sentral indikator ved vurderingen av sterk markedsstilling. Nkom la i markedsanalysen til grunn at Telenor over tid har vist vesentlig bedre lønnsomhet enn Telia. Vurderingene var i hovedsak basert på operatørens finansielle rapportering til og med fjerde kvartal 2015. Nkom påpekte at Telias oppkjøp av Tele2 måtte forventes å påvirke Telias lønnsomhet positivt i de kommende årene.

Telenor viser fortsatt stabil høy lønnsomhet og har en EBITDA-margin på 43 prosent samlet for de første tre kvartalene i 2016. Marginen var 42,7 prosent for samme periode i 2015. Telia har imidlertid, som Nkom la til grunn i markedsanalysen, også forbedret sine lønnsomhetstall og viste samlet for tredje kvartal 2016 en EBITDA-margin på 34,7 prosent, sammenliknet med 30,5 prosent for samme periode i 2015.

Telenors rapportering for tredje kvartal 2016 viser en gjennomsnittlig inntekt per kunde på 319 kroner (322 kr i 2015), mens Telia rapporterte 259 kroner i tredje kvartal 2016 (262 kr i 2015). Inntekt per kunde hos Phonero utgjør i følge regnskapstallene for 2015 240 kroner¹¹ og er dermed noe lavere enn hos Telia. En foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero kan dermed føre til at Telias gjennomsnittlige inntekt i første omgang reduseres noe.

Oppsummert rapporterer Telenor fremdeles vesentlig bedre lønnsomhet for sin norske virksomhet enn Telia. Telenor har også vesentlig høyere inntekt per mobilkunde enn Telia. Det er ikke grunn til å tro at en foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero vil endre dette forholdet vesentlig i løpet av markedsanalysens tidshorizont. Kriteriet lønnsomhet gir etter Nkoms vurdering ikke grunn til å endre konklusjonen om at Telenor har sterk markedsstilling.

¹¹ Salgsinntekter fra mobilvirksomheten (ikke mobil bredbånd). Tallet omfatter antakelig også inntekter fra samtrafikk, men dette vil utgjøre en relativt marginal andel.

1.3. Vertikal integrasjon

Nkom la i markedsanalysen vekt på fordelene netteierne har av å være vertikalt integrerte, noe som kan styrke deres posisjoner i det relevante grossistmarkedet. Nkom la til grunn at Telenors etablerte posisjon som preferert mobilnett vil gi selskapets sluttbrukervirksomhet og grossistvirksomhet fordeler også fremover i tid. Videre ga Nkom uttrykk for at Telenors eierskap og kontroll over underliggende innsatsfaktorer (infrastruktur for overføringskapasitet, lokasjoner etc.) også er egnet til å gi selskapet fordeler som andre aktører ikke kan oppnå.

Telias nett har i løpet av 2016 vunnet flere tester av hastighet og dekning,¹² og Telia har markedsført oppgraderinger i nettet tungt. Telenor løfter på sin side frem at selskapet har langt flere basestasjoner enn sin nærmeste konkurrent, herunder at Telenor skal oppgradere 7.500 basestasjoner til 4G. Telenor uttalte i denne sammenheng at «*oppgraderingen sikrer at det skal bli svært vanskelig, for ikke å si umulig, å ta igjen det forspranget vi har med 4G nå.*»¹³ Som nevnt i analysen er det sentrale med tanke på markedsstyrke hvordan kundene opplever og vektlegger forskjeller i kvalitet og dekning.

] På den annen side merker Nkom seg at Phonero ikke har signalisert at de bytter nettleverandør dersom foretakssammenslutningen ikke blir godkjent, noe Network Norway gjorde før deres foretakssammenslutning med Telia var godkjent. Nkom mener at det ikke er entydige holdepunkter for at kundenes oppfatning er vesentlig endret fra beskrivelsen i markedsanalysen, og at det er noe usikkerhet knyttet til hvordan dette vil utvikle seg innenfor analysens tidsperspektiv.

Nkom ser videre grunn til å påpeke at foretakssammenslutning ikke innebærer endringer i tilknytning til eierskap over andre innsatsfaktorer. Telenor vil således beholde fordeler knyttet til eierskap og kontroll av blant annet overføringskapasitet, selv om foretakssammenslutningen gjennomføres. Nkom mener derfor at det ikke er grunn til å endre konklusjonen fra vedtaket om at vertikal integrasjon er en indikator som bygger opp under presumpsjonen om sterk markedsstilling for Telenor.

1.4. Samdriftsfordeler

Nkom konkluderte ved vurderingen av samdriftsfordeler i markedsanalysen med at ingen aktører i det relevante markedet har en tilsvarende bredde i tjenestespekteret som Telenor. Nkom viste til at selskapet har kontroll over infrastruktur i flere markeder for elektronisk kommunikasjon og samtidig sterk posisjon i tilhørende sluttbrukermarkeder.

¹² F.eks. Tek.no sin test av 4G dekning: <http://www.insidetelecom.no/artikler/telia-vant-dekningstesten/347411>

¹³ <http://www.insidetelecom.no/artikler/na-bli-det-naer-umulig-a-ta-igjen-forspranget-vart/365817>

Telia tilbyr per i dag ikke fasttelefoni. I 2015 overtok Telia Tele2 sine fasttelefonikunder i forbindelse med foretakssammenslutningen med Tele2, men solgte disse videre til Phonect AS. Phonero tilbyr fasttelefoni både basert på PSTN/ISDN og bredbåndstelefon. Selskapet benytter Telenors aksessnett for å tilby PSTN/ISDN gjennom fast forvalg/prefiks og kjøp av originerings fra Telenor (indirekte tilknytning). Phonero har etter det Nkom kjenner til også bedriftskunder på egen aksess (direkte tilknytning, realisert via et leid samband). Når det gjelder bredbåndstelefon, er Phonero en aksessuavhengig tilbyder. Dette innebærer at selskapet kan levere bredbåndstelefon til alle sluttbrukere som har en bredbåndsforsikning.

For fasttelefoni over PSTN/ISDN er Phonero nest største tilbyder med 8,4 prosent av omsetningen ved utgangen av 1. halvår 2016. Telenor står til sammenlikning for 67,7 prosent av omsetningen. Phonero er videre tredje største tilbyder av bredbåndstelefon med 7,3 prosent andel av omsetningen ved utgangen av første halvår 2016. Telenor står for 31,9 prosent av omsetningen, mens NextGenTel AS hadde 18,6 prosent av omsetningen.

En foretakssammenslutning med Phonero vil således medføre at Telia får en kundebase som kjøper fasttelefoni og dermed kunne gi grunnlag for økte breddefordeler over tid. Kundebasen er imidlertid langt mindre enn Telenors både når det gjelder fasttelefoni over PSTN/ISDN og bredbåndstelefon.

Når det gjelder underliggende infrastruktur knyttet til bredbånd, eier ikke Telia dette selv. Selskapet har uttalt i media at de ikke kan forbli uten fastnett i Norge på lang sikt. I september 2016 ble det kjent at Telia har inngått avtale med Broadnet om leie av fiber, hvilket innebærer at Telia i større grad kan utvide sitt produktspekter og bli totalleverandør i bedriftsmarkedet¹⁴. Telia uttalte da at selskapet i første omgang ville rette seg mot små og mellomstore bedrifter som trenger internettlinje eller sikkerhetsløsninger og som ønsker å få det fra samme leverandør som de allerede kjøper mobiltelefoni og mobilt bredbånd fra. Det er foreløpig usikkert hvordan Telias tilbud innen fast bredbånd og fasttelefoni vil utvikle seg og i hvilken grad dette vil kunne gi selskapet økte breddefordeler. Samtidig synes det klart at Telenor fortsatt vil ha vesentlig større breddefordeler enn Telia kan forvente å oppnå innenfor analysens tidshorisont.

Nkom mener derfor at det ikke er grunn til å endre konklusjonen om at samdriftsfordeler er en indikator som bygger opp under presumpsjonen om sterk markedsstilling for Telenor.

1.5. Kjøperkraft

I vurderingen av sterk markedsstilling har Nkom vurdert om det er forhandlingsstyrke/kjøperkraft på etterspørselssiden som i tilstrekkelig grad kan disiplinere Telenors mulighet til å opptre uavhengig av markedet. Phonero har vært den største kjøperen av tilgang hos Telenor. Nkom skrev i markedsanalysen at det ikke har vært tegn til at Phonero

¹⁴ <http://www.insidetelecom.no/artikler/endelig-far-telia-fiber/358393>

har kunnet utøve kjøpermakt overfor Telenor i en grad som har vært tilstrekkelig til å disiplinere selskapets grossisttilbud. Dersom den største tilgangskjøperen forsvinner fra markedet, innebærer det isolert sett at de resterende tilgangskjøperne i enda mindre grad enn Phonero kan anses å ha kjøpermakt. På den annen side kan tap av inntekter fra Phonero gi selskapet insentiver til i sterkere grad å forsøke å beholde resterende tilgangskjøpere og skaffe nye. Dette trekker isolert sett i motsatt retning, det vil si økt kjøpermakt til tilgangskjøpere.

Hvorvidt det finnes attraktive alternativer til kjøp av tilgang hos Telenor, er et sentralt spørsmål i vurderingen av kjøpermakt. I likhet med hva Nkom la til grunn i vedtaket er Telenor og Telia fortsatt de eneste tilbyderne av grossisttilgang i eget mobilnett. Som nevnt ovenfor har Telia bedret dekningen i sitt mobilnett. [Redacted]

[Redacted] På denne bakgrunn synes en trussel om ikke å kjøpe tilgang fra Telenor i større grad enn tidligere å kunne gi grunnlag for noe sterkere grad av kjøpermakt.

Den relevante problemstillingen er imidlertid om kjøpermakten virker tilstrekkelig disiplinerende. Etter Nkoms vurdering må begge de etablerte netteierne som vertikalt integrerte tilbydere fortsatt antas å ha sterkere insentiver til å ivareta og skaffe seg konkurransemessige fordeler i sluttbrukermarkedene fremfor å selge grossisttilgang. Nkom viser i den forbindelse til at begge tilbydere er bredt til stede i alle deler av sluttbrukermarkedene og at de således har begrenset insentiver til å la eksterne få etablere seg og konkurrere effektivt om de samme kundene. Prosessen rundt Telenors utforming av nye standardavtaler i tråd med vedtaket 1. juli 2016 underbygger etter Nkoms vurdering en slik antagelse. Som nevnt i innstillingen benyttet Telenor omlegging til det regulatoriske kravet om trafikkavhengige priser til å øke kostnaden for datatrafikk for tilgangskjøpere. [Redacted]

[Redacted] Telenors prisendringer innebar med andre ord i utgangspunktet at de nye standardavtalene ble mindre attraktive enn de tidligere avtalene. I ettertid er imidlertid avtalene blitt justert noe, slik at kostnaden nå er på samme nivå som tidligere. Nkom viser til brev til Telenor 29. november 2016 hvor tilsynets foreløpige vurdering av standardavtalene

¹⁵ Ny standard MVNO-avtale ble gjeldende fra 15. september 2016, mens ny standard tjenesteleverandøravtale fra 1. november 2016.

¹⁶ [Redacted]

fremkommer. Nkom antar justeringene har sammenheng med Nkoms brev og tidligere dialog med Telenor. Dette bygger opp under antagelsen om at Telenor ikke har insentiver til å legge til rette for attraktive tilgangsavtaler. Nkom viser også til øvrige vurderinger av Telenors nye standardavtaler i ovennevnte brev av 29. november 2016.

Når det gjelder Telias insentiver til å gi tilgang for eksterne tilgangskjøpere, herunder MVNO-aktører, er det relevant å minne om at Telia med de avhjelpende tiltakene selskapet ble pålagt etter foretakssammenslutningen med Tele2, var forpliktet til å gi MVNO-tilgang frem til utgangen av 2016. Det er uklart for Nkom hvordan denne plikten eventuelt har påvirket eksistens og innhold i Telias avtale med Get. Nkom gjør også oppmerksom på at den bredere tilstedeværelse i bedriftsmarkedet som Telia vil få gjennom en foretakssammenslutning med Phonero, kan redusere Telias insentiver til å gi tilgang til eksterne tilgangskjøpere som ønsker å rette sitt tilbud mot dette markedet.

Nkom kan på denne bakgrunn ikke se det er grunnlag for å endre konklusjonen om kjøpermakt i vedtaket. Kjøpere av tilgang forventes ikke å 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.

1.6. Konklusjon

Nkom mener på denne bakgrunn at en foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero eller andre markedsforhold ikke gir grunnlag for å endre konklusjonen i marked-15 vedtaket 1. juli 2016 om at Telenor har sterk markedsstilling. Dette gjelder både når forholdene vurderes hver for seg og samlet.

Nkom bemerker imidlertid at en foretakssammenslutning mellom Phonero og Telia vil føre til at Telias markedsandel på grossistnivå blir mer jevnbyrdig med Telenors. Dersom departementet skulle mene at det ikke lenger er tilstrekkelig grunnlag for utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling alene, vil det etter Nkoms syn være nærliggende å vurdere spørsmålet om kollektiv dominans.

2. Tjenesteleverandør pluss

Departementet refererer til at Telenor har lansert et tilgangsprodukt kalt "service provider pluss" eller "tjenesteleverandør pluss" (TL+). Departementet ber om Nkoms kommentar til hvordan en slik type tilgang gir tjenesteleverandører mulighet til tjenesteinnovasjon, sammenliknet med MVNO-tilgang. Videre spør departementet om et slikt tilgangsprodukt gjør skillet mellom tjenesteleverandørtilgang og MVNO-tilgang mindre, evt. i hvilken grad, og om det er hensyntatt i markedsanalysen og M15-vedtaket.

2.1. Beskrivelse av tjenesteleverandør pluss

Vedlegg 5 til Telenors standard tjenesteleverandøravtale inneholder i punkt 4 tilleggstjenester som kan gjøres tilgjengelige ved separat aktivering. Tilleggstjenestene omfatter nettverkstrigging og ruting av trafikk. Disse tilleggstjenestene omtales ofte samlet sett som «tjenesteleverandør +» (TL+)

Tilleggstjenestene forutsetter etablering av en fysisk tilknytning mellom Telenors kjernenett og tilgangskjøpers virksomhet. Den standardiserte tilknytningsløsningen kalles Operator Connect. Denne løsningen ble etablert for MVNO, men er nå lagt til rette for tjenesteleverandører som ønsker én eller begge av de nevnte tilleggstjenestene.

De to tilleggstjenestene innebærer følgende:

- Nettverkstrigging innebærer at tjenesteleverandøren får tilgang på et utvalg signaleringsmeldinger fra Telenors plattform for taleproduksjon. Disse kan tjenesteleverandøren benytte for å utvikle mer sofistikerte sentralbordløsninger, som for eksempel status/precence, sett-over-funksjonalitet og visning av hovednummer.
- Egen ruting av trafikk til spesialnummer og/eller utlandet. Denne tjenesten gjør at tjenesteleverandøren kan motta denne type trafikk over «Operator Connect» og kan derfra rute den videre til egne samtrafikkpartnere.

Disse tilleggstjenestene er etterspurt av tjenesteleverandører og bidrar til at disse aktørene får noen av de samme mulighetene og fleksibiliteten som en MVNO. Sentralbordfunksjonaliteten er viktig for aktører som retter seg mot bedriftsmarkedet, og gjør at en tjenesteleverandør innenfor dette sluttbrukermarkedet kan tilby mer spesialtilpassede løsninger. Ruting av trafikk til spesialnummer og utland kan også for enkelte tilbydere være viktig da det kan gi muligheter for kostnadsbesparelser. På denne måten vil disse tilleggstjenestene kunne være et alternativ til å investere i egen MVNO-plattform for enkelte tilbydere.

Det er imidlertid fremdeles mye funksjonalitet som en aktør med eget kjernenett (MVNO) utfører selv, som en tjenesteleverandør ikke kan gjøre, for eksempel har en MVNO normalt både mulighet og ansvar for å kontrollere all internasjonal gjestingstrafikk og samtrafikk selv. En MVNO kjøper i større grad en råvare fra Telenor enn en tjenesteleverandør.

Når det gjelder TL+, er det foreløpig et begrenset utvalg signaleringsmeldinger som tilbys gjennom nettverkstrigging, og følgelig er det også noe begrenset hvordan TL+ kan legge til rette for at tjenesteleverandøren selv kan produsere verdiøkende tjenester. Samtidig er det ikke utenkelig at mulighetene for en tjenesteleverandør som er tilknyttet Operator Connect, kan utvikles over tid til å bevege seg enda lengre i retning av å få de samme mulighetene som en MVNO.

2.2. Nkoms vurdering i vedtaket

Nkom har ved valg av virkemidler i vedtaket 1. juli 2016 tatt hensyn til at teknologisk utvikling kan bidra til å redusere forskjellene mellom tilgangsformene MVNO og tjenesteleverandør når det gjelder mulighetene til egen produktutvikling.

Vedtaket kapittel 6.1 redegjør for det generelle grunnlaget for valg av virkemidler. Det fremgår her at mangel på konkurranse på nettverksnivå utgjør kjerneproblemet i det relevante markedet, og hovedformålet med reguleringen er etablering av bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse. Dette har over lang tid vært myndighetenes målsetning, og det fremgår også av regjeringens nasjonale plan for elektronisk kommunikasjon (ekomplanen) fra 2016. Der fremkommer det bl.a. at¹⁷ «[...] den sektorspesifikke konkurransereguleringen skal legge til rette for minst tre konkurransedyktige mobilnett.» Virkemiddelbruken i Nkoms vedtak er på denne bakgrunn først og fremst rettet mot å gi insentiver til investering i infrastruktur.

Samtidig mener Nkom at reguleringen må ivareta produktmangfold, innovasjon og konkurranse på sluttbrukernivå frem til bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse er etablert. I denne sammenheng spiller MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører en viktig rolle.

Tjenesteleverandørtilgang har tidligere ikke vært en regulert tilgangsform. Bakgrunnen for dette har vært at konkurransen om å tilby tjenesteleverandørtilgang har syntes å fungere tilstrekkelig. Nkom gjorde imidlertid en ny vurdering av behovet for regulering av tjenesteleverandørtilgang i forkant av varsel om vedtak i marked 15. Nkom kom da til at konkurransen om å tilby tjenesteleverandørtilgang ikke lenger kunne sies å være velfungerende, samt at enkelte forhold gjorde det lite hensiktsmessig å skille mellom MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. Klatring på investeringsstigen er for det første ikke lenger like aktuelt å legge til rette for som tidligere, da det innenfor analysens tidshorisont er lite sannsynlig at MVNO-tilbydere vil klatre og etablere seg som fullverdige netteiere. I tillegg la Nkom til grunn at teknologisk utvikling vil kunne bidra til å redusere forskjeller mellom MVNO-plattformen og tjenesteleverandørtilgang hva gjelder mulighet for å produsere deler av eget tjenestespekter. Nkom skrev at det for eksempel kan forventes at enkelte tjenesteleverandører vil leie utstyr eller kjøpe skytjenester som gjør at de i større grad blir i stand til å produsere egne tjenester. TL+ innebærer som beskrevet ovenfor kjøp av tilleggstjenester som medfører at grossistkunden får kontrollere tjenester som Telenor tidligere sto for. Dette var forhold som etter Nkoms syn talte for en mer tilgangsnøytral regulering.

Ved utforming av de særskilte forpliktelsene knyttet til tilgangsforpliktelsen har Nkom søkt å finne en balansegang mellom å sikre tilstrekkelig gode vilkår for at tjenesteleverandører skal kunne bidra til konkurranse på produkt- og tjenestenivå, opp mot prinsippet om å stimulere til investering i infrastruktur. Vilklårene for regulert tjenesteleverandørtilgang bør etter Nkoms syn

¹⁷ Meld. St. 27 (2015-2016): Digital agenda for Norge, kapittel 25.3.



ikke være så gode at en slik tilgangsform blir et for attraktivt alternativ til å investere. MVNO-aktører har tradisjonelt hatt en mer langsiktig og bred satsning enn tjenesteleverandører. Tjenesteleverandører som ikke selv investerer, har i flere tilfeller hatt relativt kortsiktige ambisjoner om å bygge en kundemasse for så å tjene på å selge denne videre.

Hensynet til å ivareta netteieres investeringsinsentiver og insentiver til å tilby konkurransedyktig tilgang, taler videre for a reguleringen av vilkår for tjenesteleverandørtilgang ikke bør gi så lave tilgangspriser at den fratar andre netteiere insentiver til å tilby konkurransedyktig tilgang. Når det gjelder målsetningen om bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse er det viktig at det tredje nettet oppnår økt trafikk i eget nett. Muligheten for å tilby attraktiv tjenesteleverandørtilgang vil kunne bidra til dette.

2.3. Oppsummering og konklusjon

Som beskrevet over har Nkom i vedtaket hensyntatt at skillet mellom tjenesteleverandør- og MVNO-tilgang er blitt mindre, ved også å pålegge Telenor å imøtekomme rimelige anmodninger om tjenesteleverandørtilgang. Nkom har videre forklart bakgrunnen for at forpliktelsene er utformet noe annerledes for tjenesteleverandør- enn for MVNO-tilgang. Dersom det likevel viser seg at forpliktelsene som skal ivareta vilkårene for tjenesteleverandørtilgang ikke er tilstrekkelig til at slike aktører kan konkurrere i sluttbrukermarkedene, vil Nkom vurdere endring i reguleringen.

Med hilsen

Torstein Olsen
direktør

Irene Åmot
avdelingsdirektør

Kopi Telenor ASA, Snarøyveien 30, 1360 FORNEBU

Vedlegg:

Nkoms svar 9. desember 2016 på spørsmål fra Konkurransetilsynet i tilknytning til foretakssammenslutning mellom Telia Company AB og Phonero AS.