

Nkoms foreløpige vurdering av Telia/Lyse-samarbeidet

Nkoms foreløpige vurdering er at nettverkssamarbeidet mellom Telia og Lyse kan gi effektivitetsgevinster, men samtidig reise konkurransemessige bekymringer i grossistmarkedet. Paradoksalt nok synes bekymringene å bunne i at Lyses insentiver endres gjennom at samarbeidet gjør Lyse mer konkurransedyktig. Dette er kontraintuitivt og i dette notatet redegjøres det for at det rent faktisk er feil.

Et gjennomgående problem i Nkoms vurdering er at alternativsituasjonen ikke er tilstrekkelig klarlagt. Nkom vurderer samarbeidet opp mot en fremtidig situasjon uten dagens SMP-forpliktelser i marked 15 uten å spesifisere klart hvilken markedslikevekt som forventes å oppstå. Spesielt gjelder dette hvilken posisjon Lyse forventes å ha i denne alternativsituasjonen.

Uten gjesting i enten Telias eller Telenors nett, er Lyses eksisterende nett verken konkurransedyktig i sluttbruker- eller grossistmarkedet. Dersom Lyse ikke har et konkurransedyktig nett i alternativsituasjonen, er det åpenbart at samarbeidet styrker konkurransen både i grossist- og sluttbrukermarkedet.

Hvis Nkom isteden legger til grunn et alternativ i fremtiden hvor Lyse har et nett som er konkurransedyktig i grossistmarkedet, er det også naturlig å legge til grunn at Lyse vil ha tilsvarende muligheter og insentiver til å konkurrere i sluttbrukermarkedet. Det er da vanskelig å se at Lyses insentiver til å tilby grossisttilgang vil være vesentlig annerledes med og uten samarbeidet.

Nkom trekker frem bedre utnyttelse av stordriftsfordeler som en mulig forklaring på svakere tilgangsincentiver. Dette bygger på en feilslutning. Stordriftsfordelene som følger av samarbeidet innebærer lavere faste kostnader, men påvirker ikke lønnsomheten av å tilby grossisttilgang når nettet allerede er bygget ut.

Nkoms bekymring synes i hovedsak å være at redusert differensiering mellom Telia og Lyse fører til større vekt på kannibalisering. Kannibalisering er et naturlig element i alle markeder hvor vertikalt integrerte netteiere tilbyr grossisttilgang. I en eventuell alternativsituasjon, der Lyse har et konkurransedyktig nett, vil også Lyse hensynta kannibalisering på egen sluttbrukervirksomhet. Det avgjørende spørsmålet er hvordan samarbeidet eventuelt påvirker fordelingen av kundetap mellom netteierne når det å gi tilgang fører til at tilgangskjøperne vokser i sluttbrukermarkedet.

Dersom tilgangskjøpernes vekst i større grad skjer på bekostning av flere netteiere, reduseres den relative kostnaden ved å tilby tilgang. Nettverkssamarbeidet kan nettopp trekke i denne retningen, ved raskt å redusere forskjellene mellom nettene og gjøre Telia og Lyse til sterkere alternativer til Telenor. Mekanismen Nkom viser til trekker derfor i motsatt retning av skadehypotesen: insentivene til å tilby grossisttilgang **styrkes** som følge av samarbeidet.

Dette gjelder også i den noe uklare alternativsituasjonen Nkom synes å legge til grunn med tre vertikalt integrerte netteiere, men hvor disse likevel skulle være differensiert.

Når aktørene blir likere blir det altså mer attraktivt å gi grossisttilgang siden den relative kostnaden ved å tilby tilgang reduseres – gevinsten ved å konkurrere blir større. Dette reduserer også muligheten for koordinert adferd. Vel så viktig er det imidlertid at samarbeidet vil endre sammensetningen av tilbudssiden i grossistmarkedet. Når Lyse raskt blir en mer relevant tilbyder av grossisttilgang, vil markedet gå fra to til tre relevante tilbydere, noe som klart gjør koordinering mindre sannsynlig.

Samlet sett viser notatet at Nkoms skadehypoteser ikke holder. Alternativsituasjonen er uklar og Nkom viser uansett ikke at samarbeidet faktisk kan endre markedet på en måte som svekker aktørenes insentiver eller muligheter til å tilby grossisttilgang.

1. Nkoms metodiske utgangspunkt og skadehypoteser

Telia og Lyse planlegger et nettverkssamarbeid i form av et Joint-Venture. Nkom vurderer i den forbindelse om samling av sine frekvensressurser i et felles selskap kan ha konkurranseskadelige virkninger og om det eventuelt er behov for tiltak.

Dette kapittelet redegjør for Nkoms metodiske utgangspunkt og de skadehypotesene som ligger til grunn for vurderingen.

1.1 Bakgrunn

Telia Norge AS og Lyse Tele AS har varslet etablering av et nettverkssamarbeid gjennom et felleseid infrastrukturselskap (JV), der partenes radioaksessnett (RAN), inkludert frekvensressurser, samles og drives i fellesskap. Samarbeidet innebærer en form for RAN-deling hvor partene fortsatt opererer med egne kjernenett og opptre som separate tilbydere i sluttbruker- og grossistmarkedene.

Formålet med samarbeidet er å realisere stordriftsfordeler i drift og utbygging av mobilnett, samt å styrke partenes konkurranseevne, særlig gjennom forbedret dekning og kapasitet.

Nkom vurderer i høringen om overføringen av frekvensressurser til JV-et er forenlig med målene i ekomregelverket, herunder hensynet til bærekraftig konkurranse og effektiv ressursutnyttelse. Som en del av denne vurderingen analyseres både de potensielle effektivitetsgevinstene og de mulige konkurransemessige konsekvensene av samarbeidet.

Nkoms bekymringer relatert til konkurransen er i hovedsak knyttet til grossistmarkedet. Særlig vurderer Nkom om samarbeidet kan svekke partenes insentiver til å tilby grossisttilgang til eksterne aktører. I dette notatet kommenterer vi disse vurderingene nærmere.

1.2 Metodisk utgangspunkt

Nkoms vurdering er fremoverskuende og tar utgangspunkt i en *modified greenfield approach*.

Det siste innebærer at dagens SMP-forpliktelser ikke inngår i den markedssituasjonen som skal sammenlignes med JV-samarbeidet (alternativsituasjonen). Implikasjonene av denne tilnærmingen drøftes nærmere i kapittel 2.1.

1.3 Skadehypoteser

Nkoms skadehypotese er at nettverkssamarbeidet kan svekke insentivene til å tilby grossisttilgang. Nkom peker på to mulige mekanismer: ensidige virkninger og koordinerte virkninger.

Nkom legger til grunn at konkurranse fra tilgangskjøpere kan redusere lønnsomheten ved grossistsalg gjennom økt konkurranse i sluttbrukermarkedet (kannibalisering). Dette kan ifølge Nkom svekke de **ensidige insentivene** til å tilby grossisttilgang. (jf. Høringsnotatet, kap. 6.4)

Nkom peker også på at JV-et kan gjøre aktørene mer symmetriske når det gjelder dekning, kapasitet og kostnadsforhold. Dette kan ifølge Nkom gi mer sammenfallende insentiver mellom netteierne og øke risikoen for **koordinerte tilpasninger** i grossistmarkedet. (jf. Høringsnotatet, kap. 6.5)

2. Alternativsituasjonen

Vurderingen av nettverkssamarbeidets virkninger avhenger av hvilken alternativsituasjon samarbeidet sammenlignes med.

Dette kapittelet drøfter mulige alternativsituasjoner og utfordringer og redegjør for at Nkom synes å operere med en uklar alternativsituasjon.

2.1 Hvilken markedslikevekt legger Nkom til grunn?

Nkoms vurdering bygger som nevnt på en såkalt *modified greenfield approach*. Dette innebærer at Nkom legger til grunn et marked uten SMP-regulering. Tilbydere uten eget nett (MVNO og tjenestetilbydere) vil dermed være avhengig av å inngå avtale med en av MNO for å kunne konkurrere i markedet.

Utover at Nkom legger til grunn et marked uten sektorregulering, er det uklart hva Nkom vurderer som alternativsituasjonen. Altså hvordan markedet vil se ut i fravær av samarbeidet – herunder hvilke aktører som eventuelt forutsettes å tilby tilgang.

Dette er problematisk fordi vurderingen av samarbeidets virkninger avhenger av hvilken rolle Lyse forventes å ha i grossistmarkedet uten samarbeidet. Uten en tydelig beskrivelse av alternativsituasjonen blir det vanskelig å vurdere om de forholdene Nkom peker på faktisk er en følge av samarbeidet eller også ville gjort seg gjeldende uten dette.

Det synes enkelte steder i høringsnotatet å være lagt til grunn en alternativsituasjon hvor netteierne over tid ikke tilbyr grossisttilgang på tilstrekkelig attraktive vilkår i fravær av regulering (jf. Høringsnotatet, s. 57). Økonomisk teori viser imidlertid at å tilby tilgang kan være en dominerende strategi, selv uten tilgangsregulering. (Ordoover og Shaffer, 2007)¹.

Det er også vanskelig å se at Nkom skulle legge til grunn et fullstendig bortfall av attraktiv grossisttilgang som et sannsynlig utfall uten sektorspesifikk regulering. Dersom en slik utvikling

faktisk er sannsynlig, vil dette nettopp være et argument for å opprettholde reguleringen.

Selv dersom en slik alternativsituasjon skulle anses plausibel, er det vanskelig å se hvordan samarbeidet skulle kunne forverre tilgangen til grossistmarkedet sammenlignet med en situasjon hvor attraktiv tilgang allerede forutsettes å være fraværende. Tvert imot, kan insentivene til å tilby tilgang øke dersom en ny tilbyder blir konkurransedyktig. I en slik situasjon vil samarbeidet trekke i retning av sterkere konkurranse, ved at Lyse med sikkerhet får tilgang til et konkurransedyktig nett.

På denne bakgrunn er det etter vårt syn tilstrekkelig å skille mellom to situasjoner der attraktiv grossisttilgang fortsatt tilbys i markedet: enten er Lyse ikke en konkurransedyktig tilbyder av grossisttilgang i alternativsituasjonen, eller så er Lyse en konkurransedyktig tilbyder. Disse situasjonene gir ulike utgangspunkter for analysen, men som vist nedenfor gir ingen av dem støtte til Nkoms skadehypoteser.

2.2 Eksisterende situasjon som alternativsituasjon

Dersom det ikke er klareholdepunkter for en annen markedssituasjon fremover, er det normale utgangspunktet å legge til grunn eksisterende situasjon som alternativsituasjonen. Dette vil i så tilfellet innebære at de konkurransemessige virkningene av samarbeidet skal vurderes med utgangspunkt i at Lyse i alternativsituasjonen ikke er en aktiv tilbyder i grossistmarkedet.

Uten nasjonal gjesting er Lyses eksisterende nett ikke konkurransedyktig i sluttbrukermarkedet. Derfor er det heller ikke konkurransedyktig i grossistmarkedet. Lyse er dermed ikke et reelt alternativ for tilgangskjøpere i dag og følgelig heller ikke aktiv i grossistmarkedet. Dette er også i tråd med Nkoms beskrivelse av at Lyses nett fortsatt har vesentlig lavere arealdekning enn Telenors og Telias nett, og at nasjonal gjesting fortsatt er nødvendig for å kunne tilby konkurransedyktige tjenester i sluttbrukermarkedet. (jf. høringsnotatet s. 44–46)

Selv om Lyse har investert betydelig i eget nett, gjenstår det fortsatt betydelige investeringer for å oppnå et eget nett med en flatedekning som er tilstrekkelig nær den Telenor og Telia tilbyr – og

¹ Ordoover, J. og Shaffer, G., 2007. Wholesale access in multi-firm markets: When is it profitable to supply a competitor?.

International Journal of Industrial Organization, 25(5), ss. 1026-1045.

som forbrukerne forventer. Det kan ikke uten videre legges til grunn at disse investeringene faktisk er lønnsomme å gjennomføre for Lyse, særlig i lys av at flere aktører har forsøkt å etablere et tredje nasjonalt mobilnett før Lyse.

Så lenge Lyse er avhengig av nasjonal gjesting, er selskapet heller ikke en aktuell tilbyder av grossisttilgang. Dette skyldes blant annet at gjesting gir høye marginalkostnader og at kostnadene ved å betjene en tilgangskjøper kan være usikre, avhengig av hvor tilgangskjøperens kunder bruker nettet.

Basert på dette kan det ikke legges til grunn som sikkert at Lyse i alternativsituasjonen vil foreta de investeringene som er nødvendige for å etablere et nett som er konkurransedyktig i grossistmarkedet. En alternativsituasjon der Lyse ikke blir tilbyder av grossisttjenester kan derfor ikke utelukkes.

Telia betjener i dag tilgangskjøpere, så Telias nett er konkurransedyktig i grossistmarkedet. Med samarbeidet får Lyse tilgang til Telias nett. Mulige tilbydere i grossistmarkedet øker dermed fra to i alternativsituasjonen til tre med samarbeidet.

Basert på økonomisk teori må det legges til grunn at de konkurransemessige virkningene av en økning fra to til tre aktører er positive. For det første vil de eksisterende tilbyderens markedsrett reduseres, noe som isolert sett trekker i retning av lavere priser. For det andre reduseres risikoen for koordinerte effekter, fordi flere tilbydere reduserer stabiliteten i en koordinert adferd.

2.3 Lyse er tilbyder av grossisttjenester i alternativsituasjon

Høringsnotatet legger stor vekt på hvordan samarbeidet vil påvirke Lyses insentiver i grossistmarkedet (jf. Høringsnotatet, s. 54–55). Nkom synes dermed implisitt å legge til grunn at Lyse er en tilbyder av grossistmarkedet i alternativsituasjonen.

Nkom fraviker altså fra utgangspunktet om eksisterende situasjon som alternativsituasjon, uten noen reell begrunnelse. Dette er problematisk i seg selv, siden det ikke er åpenbart at Lyse har insentiver og muligheter til å etablere et nett som er konkurransedyktig i grossistmarkedet.

Samtidig synes høringen å bygge på at de eksisterende forskjellene i dekning, kapasitet og konkurransekraft mellom aktørene i stor grad består uten nettverkssamarbeidet. Dette følger av at nettverkssamarbeidet fremheves som den

sentrale mekanismen som reduserer asymmetriene mellom aktørene.

Dette skaper manglende indre konsistens i Nkoms utgangspunkter. Det er eksempelvis vanskelig å tenke seg at Lyse gjennom egne investeringer skal oppnå et nett som er konkurransedyktig i grossistmarkedet, uten at aktørenes markedsandeler – og eventuelt kostnader – samtidig vil bli mer symmetriske.

Dersom samarbeidet skal analyseres med utgangspunkt i en alternativsituasjon der Lyse er en aktiv tilbyder i grossistmarkedet, er det dermed helt avgjørende å legge til grunn den markedsituasjonen som vil oppstå hvis Lyse har et nett som er konkurransedyktig i både sluttbruker- og grossistmarkedet.

3. Ensidige virkninger: insentiver til å tilby grossisttilgang

Nkoms første hovedbekymring er at nettverkssamarbeidet kan svekke partenes insentiver til å tilby grossisttilgang. I dette kapittelet redegjøres det for hvorfor samarbeidet ikke svekker partenes insentiver til å konkurrere om grossisttilgang. Tvert imot kan samarbeidet isolert sett styrke insentivene.

Nkom oppsummerer sin bekymring som følger:

«Nettverkssamarbeidet kan [...] ha betydning for partenes insentiver til å tilby tilgang til eksterne grossistkunder. Gjennom samarbeidet vil partene i større grad enn tidligere fylle nettet med trafikk og dermed kunne utnytte stordriftsfordeler i mye større grad. Dette tilsier at behovet for eksterne tilgangskjøpere ikke vil være like stort som dersom partene hadde hver sine nett med mer ledig kapasitet. Videre vil samarbeidet bidra til at særlig Lyse styrker sin dekningsposisjon og mulighetene til å få et bredere nedslagsfelt i sluttbrukermarkedet. Dette forsterker risikoen for at grossistkunder kan konkurrere mot og «kannibalisere» egen sluttbrukervirksomhet.» (Høringsnotatet, s. 55)

Nkom viser altså til to mulige kilder til hvorfor samarbeidet kan svekke partenes insentiver til å tilby grossisttilgang. I det følgende vil det redegjøres for at ingen av disse forholdene faktisk bidrar til å svekke partenes insentiver til å tilby grossisttilgang. Dette gjelder uavhengig av hvilken alternativsituasjon som legges til grunn.

3.1 Stordriftsfordeler svekker ikke insentivet til å tilby grossisttilgang

Nkom legger til grunn at samarbeidet gir partene muligheter til å høste stordriftsfordeler – sammenliknet med alternativsituasjonen. Dette vurderer Nkom i sin tur at reduserer behovet for tilgangskjøpere for å høste stordriftsfordeler og at det dermed svekker partenes insentiver til å tilby grossisttjenester.

Ingen aktører tilbyr imidlertid grossisttjenester ut fra et behov for å oppnå stordriftsfordeler. De som tilbyr tilgang, gjør det fordi det er lønnsomt.

Stordriftsfordelene i bransjen skyldes at det er store faste kostnader ved utbygging og drift av nettet. Når en aktør kan tilby grossisttilgang, vil de faste kostnadene være irreversible.

Videre vil de variable kostnadene av mer trafikk være tilnærmet uavhengig av volum – så lenge det er ledig kapasitet i nettet. Hvorvidt en aktør har et nett med høy eller lav trafikk, påvirker dermed ikke lønnsomheten av å selge tilgang i grossistmarkedet.

Så lenge nettet har god kapasitet vil dermed ikke insentivet til å gi grossisttilgang bli påvirket av differansen i volum med og uten salg av tilgang. Insentivet til å selge tilgang blir dermed uavhengig av eksisterende volum.

Det sentrale er derfor hvorvidt det er ledig kapasitet i nettet, i tillegg til hvordan grossistsalg påvirker aktørens inntektsside. Det er imidlertid ingen grunn til å anta at den samlede kapasiteten som er tilgjengelig for Lyse (og Telia) blir mindre med samarbeidet. Tvert imot vil den kunne øke grunnet mer effektiv bruk av frekvensressurser.

Samarbeidet gjør at hver av partene bærer mindre faste kostnader, men dette svekker ikke partenes lønnsomhet av å tilby grossisttilgang. De faktiske forholdene tilsier dermed at partenes insentiver eller muligheter til å tilby grossisttilgang ikke svekkes som en følge av samarbeidet.

3.2 Samarbeidet svekker ikke Lyses insentiv til å tilby grossisttilgang

Nkom uttrykker en særlig bekymring for at samarbeidet skal svekke Lyses insentiver til å tilby grossisttilgang. Begrunnelsen for dette synes paradoksalt nok å være at samarbeidet styrker Lyses konkurransekraft i sluttbrukermarkedet. Nkom skriver:

«Å gi tilgang til eksterne aktører vil dermed i de fleste tilfeller kunne innebære direkte konkurranse mot egen sluttbrukervirksomhet. Lyse har [...] per i dag et noe smalere nedslagsfelt, hvor fokuset hovedsakelig har vært rettet mot prissensitive kunder i privatmarkedet og i mindre grad bedriftsmarkedet. Lyse kan dermed som utgangspunkt ha sterkere insentiver til å la andre aktører betjene deler av markedet. Samtidig er

ambisjonene for nettverkssamarbeidet å styrke Lyses posisjon for å nå et bredere nedslagsfelt og nye kundesegmenter. Dette vil innebære større risiko for at tilgang til eksterne vil bety direkte konkurranse mot egen sluttbrukervirksomhet og kan svekke Lyses insentiver til å la eksterne tilgangskjøpere slippe til i ulike segmenter.»

Det er en rekke utfordringer med Nkoms resonnement. For det første, dersom samarbeidet faktisk fører til at Lyse blir en sterkere konkurrent i segmenter der Lyse i dag er svak, er dette en direkte konkurransefremmende virkning av samarbeidet. Konkurransen i disse segmentene vil bli sterkere.

For det andre synes resonnementet å forutsette at Lyse i en alternativsituasjon skal oppnå et nett som er konkurransedyktig i de aktuelle segmentene, uten at Lyse samtidig skal få sterkere insentiver til å betjene de aktuelle segmentene. Dette fremstår helt urealistisk. Hvis Lyse oppnår et nett som er tilstrekkelig konkurransedyktig i de aktuelle segmentene, vil Lyse også i alternativsituasjonen isolert sett ha en preferanse for å betjene segmentene selv – fremfor gjennom tilgangskjøpere.

Det er altså ikke noe ved samarbeidet som sådan som skulle tilsi at Lyse skulle få svakere insentiver til å betjene tilgangskjøpere. Sagt på en annen måte, hvilke segmenter Lyse vil ha insentiver til å satse mot avhenger av hvor konkurransedyktig nett Lyse har tilgang til, ikke av om konkurransekraften følger av egne investeringer eller samarbeidet.

3.3 Samarbeidet kan styrke partenes insentiver til å tilby grossisttilgang

Kjernen i Nkoms (feilaktige) bekymring for Lyses insentiver til å tilby grossisttilgang svekkes, er at samarbeidet kan styrke Lyses posisjon i noen segmenter og dermed øke risikoen for kannibalisering i disse segmentene.

Enhver vertikalt integrert aktør vil imidlertid avveie inntekter fra grossistmarkedet mot reduserte inntekter i sluttbrukermarkedet. Insentivet er dermed som forklart under punkt 3.2 uavhengig av samarbeidet.

Det sentrale spørsmålet er dermed ikke om kannibalisering forekommer, men om samarbeidet påvirker graden av kannibalisering. I det følgende vil vi redegjøre for at samarbeidet kan gi redusert kannibalisering og dermed styrke partenes insentiver til å tilby grossisttilgang. Dette trekker i

retning av å styrke partenes insentiver til å konkurrere i grossistmarkedet.

Dersom Lyse i alternativsituasjonen ikke er konkurransedyktig i grossistmarkedet, så vil samarbeidet gjøre Lyse til en relevant aktør i dette markedet. Telenor og Telia vil dermed forvente høyere sannsynlighet for at de møter konkurranse fra en tilgangskjøper, gitt at de selv velger å ikke gi tilgang. Dette vil styrke Telenor og Telias insentiv til å være den som gir tilgang og dermed gi dem sterkere insentiver til å bli valgt av tilgangskjøperen.

Mekanismen kan illustreres med et enkelt eksempel. Anta at Telenor mister like mange kunder til en tilgangskjøper, uavhengig av om Telenor eller noen andre gir tilgang. Da vil det å gi tilgang ikke medføre noen reell kannibalisering, dersom Telia eller Lyse gir tilgang. Hvis Telenor forventer at enten Telia eller Lyse vil gi tilgang, vil dermed Telenors insentiv til å bli valgt som tilbyder, bli sterkt.

Også dersom det forutsettes at Lyse i alternativsituasjonene er konkurransedyktig i grossistmarkedet, vil imidlertid samarbeidet styrke Lyse og Telias insentiver til å tilby grossisttilgang. Dette skyldes at samarbeidet – som Nkom påpeker – gir partene mer symmetrisk nett. De blir altså mindre differensierte. Dermed er det naturlig å legge til grunn at en større andel av en tilgangskjøpers salg vil komme på bekostning av den andre partens salg.

Ordoover og Shaffer (2007) viser intuisjonen over i en formell modell. Deres utgangspunkt er en situasjon med to vertikalt integrerte aktører og en tilgangskjøper. Dersom tilgangskjøperen tar en relativt like stor andel av begge salg, finner de at begge har insentiver til å gi tilgang. De gjentar så analysen for situasjon der de vertikalt integrerte aktørene er så differensierte at en tilgangskjøper kun vinner salg på bekostning av den som gir tilgang. De finner da at ingen av de vertikalt integrerte aktørene har insentiver til å gi tilgang.

Ordoover og Shaffer (2007) konkluderer derfor med at redusert differensiering gir sterkere konkurranse om tilgangskjøpere. Dette fordi tilgangskjøperen salg i mindre grad vil kannibalisere på den som gir tilgang, og i større grad «stjele» salg fra andre i sluttbrukermarkedet. Redusert differensiering mellom Telia og Lyse trekker dermed isolert sett i retning av sterke insentiver til å gi tilgang. Denne effekten, synes Nkom helt å ha oversett.

3.4 Ensidede virkninger gir sterkere konkurranse – uavhengig av alternativsituasjon

Nkom vurderer at Lyse og Telias nettverkssamarbeid kan gi opphav til stordriftsfordeler og styrke Lyses konkurransekraft. Dette må isolert sett betraktes som konkurransefremmende effektivitetsgevinster. Nkom er likevel bekymret for at de samme virkningene skal svekke partenes insentiver til å konkurrere om grossistkunder og dermed svekke konkurransen i grossistmarkedet.

I dette kapitlet har vi imidlertid redegjort for at samarbeidet ikke svekker partenes insentiver til å tilby grossisttilgang. Tvert imot er samarbeidet egnet til å styrke disse insentivene. Dette er helt åpenbart dersom Lyse, på samme måte som i dag, ikke er konkurransedyktig i grossistmarkedet. Årsaken er ganske enkelt at samarbeidet vil gjøre Lyse konkurransedyktig i grossistmarkedet – siden det vil gi Lyse tilgang til et konkurransedyktig nett. Samarbeidet er imidlertid også egnet til å styrke konkurransen dersom det forutsettes at Lyse i fravær av samarbeidet blir konkurransedyktig i grossistmarkedet.

For det første gir ikke økt volum lavere variable enhetskostnader. Lønnsomheten av å tilby tilgang avhenger dermed ikke av den eksisterende trafikken i nettet. Lønnsomheten avhenger av differansen mellom prisen som oppnås ved tilgangssalg og den variable kostnaden – og eventuelt i hvilken grad det å gi tilgang kannibalerer på tilgangssalgernes eksisterende salg.

Så lenge det er ledig kapasitet i nettet, vil dermed insentivene til å gi tilgang være uavhengige av hvor mye trafikk som går i nettet. Det er heller ikke noen grunn til å tro at samarbeidet vil redusere den samlede kapasiteten som er tilgjengelig for Lyse og Telia. Tvert imot vil kapasiteten kunne øke som følge av mer effektiv frekvensutnyttelse. Samarbeidet gir derfor ikke opphav til noen stordriftsfordeler som svekker partenes insentiver til å gi tilgang i grossistmarkedet.

Heller ikke skadehypotesen om at samarbeidet vil svekke Lyses insentiver til å gi tilgang grunnet økt kannibalisering holder. Denne hviler nemlig på en ulogisk forutsetning om at Lyse i fravær av samarbeidet skal oppnå et nett som er

konkurransedyktig i segmenter der Lyse i dag står svakt, uten at Lyse selv samtidig skal bli sterkere i de aktuelle segmentene.

Uavhengig av om det er samarbeidet eller egne investeringer som gjør Lyse konkurransedyktig i ett nytt segment, vil Lyse ha insentiver til å hensynta kannibalisering. Det er derfor ikke en årsakssammenheng mellom samarbeidet og insentivet. Hvis samarbeidet faktisk øker Lyses konkurransekraft i segmenter der Lyse i dag er svak, er den direkte virkingen økt konkurranse i disse segmentene. At Lyse vil hensynta kannibalisering i disse segmentene når tilgangskjøpere som ønsker å satse i de samme segmentene, endrer ikke på dette.

De hypotesene Nkom har for at samarbeidet svekker partenes insentiver til å tilby grossisttilgang holder altså ikke. Samtidig har Nkom oversett at redusert differensiering mellom partene øker partenes insentiver til å tilby grossisttilgang. Dette skyldes ganske enkelt at en større andel av tilgangskjøperens salg vil komme på bekostning av den andre partens salg. Redusert differensiering innebærer dermed relativt mindre kannibalisering.

De ensidede virkningene trekker dermed klart i retning av at samarbeidet styrker partenes insentiver til å tilby grossisttilgang. Dette gjelder selv om det forutsettes at Lyse uten samarbeidet blir konkurransedyktig i grossistmarkedet. Det er derfor ikke overaskende at de danske grossistkundene var positive til nettverkssamarbeid mellom Telenor og Telia da dette ble vurdert av Konkurrencestyrelsen i 2012 – selv om begge partene allerede var aktive i grossistmarkedet.²

² Konkurrence- og forbrugerstyrelsen 2012, «Anmeldelse af netdelingssamarbejde mellem telia og telenor». Se tabell 7 på side 69 for sitater fra tilgangskjøpernes bemerkninger.

4. Koordinerte virkninger

Nkoms andre hovedbekymring er at nettverkssamarbeidet kan svekke insentivene til å tilby grossisttilgang gjennom koordinerte virkninger – altså at det oppstår et stilltiende samarbeid mellom netteier som begrenser konkurransen. I dette kapittelet redegjøres det for hvorfor samarbeidet ikke øker risikoen for koordinert adferd, og at markedet uansett ikke legger godt til rette for koordinert adferd.

Nkom oppsummerer sin bekymring som følger:

«Det er positivt for konkurransen at nettverkssamarbeidet legger til rette for at Lyse kan få bedre forutsetninger for å tilby dekningsmessig attraktiv grossisttilgang til eksterne tilgangskjøpere. Samtidig er Nkom bekymret for at nettverkssamarbeidet kan øke risikoen for koordinerte virkninger i grossistmarkedet, særlig ved at tilbyderne over tid kan få mer sammenfallende insentiver til å begrense eller vanskeliggjøre effektiv konkurranse fra eksterne tilgangskjøpere.» (Høringsnotatet, s. 59)

Som for ensidige virkninger, synes igjen Nkom paradoksalt nok å mene at et mer konkurransedyktig Lyse gir risiko for konkurranseproblemer. Som også for ensidige virkninger, kan det imidlertid ikke være noen tvil om at risikoen for koordinerte virkninger reduseres dersom Lyse i fravær av samarbeidet ikke blir en konkurransedyktig aktør i grossistmarkedet.

På samme måte som for ensidige virkninger, er det heller ikke noe i Nkoms resonnement som underbygger at risikoen for koordinerte virkninger skulle være lavere i en situasjon der Lyse gjennom egne investeringer lykkes å bli en konkurransedyktig aktør i grossistmarkedet. Uavhengig av hvilken alternativsituasjon som legges til grunn, er det dermed ikke en årsakssammenheng mellom samarbeidet og (påstått) risiko for koordinerte virkninger.

I det følgende vil det redegjøres nærmere for at samarbeidet ikke gir noen risiko for koordinert adferd. Tvert imot kan det redusere risikoen.

4.1 Samarbeidet gir ingen økt risiko for koordinert adferd

Nkoms analyse legger særlig vekt på klassiske strukturelle forhold som normalt forbindes med koordinering, herunder få aktører, høye etableringsbarrierer og økt symmetri mellom tilbyderne (Motta, 2024)³. Høringen fremhever at slike forhold kan gjøre det lettere å utvikle sammenfallende interesser og redusere insentivene til å konkurrere aggressivt om grossistkunder. Det relevante spørsmålet er imidlertid ikke om disse forholdene er til stede, men om samarbeidet endrer forholdene slik at risikoen for koordinerte virkninger øker. Mer konkret, hvorvidt det oppstår en merkbar risiko for koordinert adferd som følge av samarbeidet.

Nkom legger til grunn at nettverkssamarbeidet vil redusere asymmetriene mellom netteierne ved at Telia og Lyse får bedre muligheter til å utnytte stordriftsfordeler og styrke sin konkurranseevne overfor Telenor. Dette er den sentrale strukturelle endringen som trekkes frem til støtte for skadehypotesen om koordinerte virkninger.

Når det gjelder stordriftsfordeler, vises det til diskusjonen under punkt 3.1. Siden stordriftsfordelene ikke påvirker lønnsomheten av å tilby grossisttilgang, er det vanskelig å se for seg at de skal ha betydning for insentivene til koordinert adferd.

Uansett er det særlig symmetri i variable kostnader som vurderes som en risikofaktor for koordinert adferd. Dette fordi like variable kostnader trekker i retning av like profittmaksimerende priser, noe som letter utfordringen med å etablere stabile betingelser for en eventuell koordinering. For en netteier er imidlertid de variable kostnadene tilnærmet symmetriske, uavhengig av volum.

Når det gjelder Lyses insentiver skriver Nkom at «[Lyses] posisjon som en utenforstående aktør med en «maverick-rolle», kan dermed endres over tid. Lyse vil dermed i mindre grad ha en rolle som utfordrer stabiliteten i en koordinert markedstilpasning» (Høringsnotatet, s. 58)

Lyse er i dag ikke aktiv i grossistmarkedet og er derfor følgelig heller ikke en maverick i dette markedet. Igjen er dermed det relevante spørsmålet om samarbeidet øker risikoen for

³ Motta, M. (2024), Competition Policy: Theory and Practice, Cambridge University Press.

koordinert adferd – gjennom å endre Lyses insentiver sammenliknet med en alternativ-situasjon der det legges til grunn at Lyse gjennom egne investeringer blir konkurransedyktig i grossistmarkedet.

Som redegjort for under punkt 3.2, er det ingen grunn til å tro at Lyses insentiver i grossistmarkedet ville vært annerledes dersom det er Lyses egne investeringer som er kilden til styrket konkurranseevne. Dermed er det heller ikke noen årsakssammenheng mellom samarbeidet og de (påståtte) svakere insentivene til å destabilisere en koordinert adferd.

Som vist i kapittel 3 kan økt symmetri uansett lede til at kundetapet blir mer jevnt fordelt mellom den som gir tilgang og øvrige netteiere. Dette gir eventuelt netteierne sterkere insentiver til å gi tilgang, fordi kannibaliseringen reduseres. Dette trekker i retning av høyere gevinst ved å avvike fra en koordinert adferd og bidrar dermed til å redusere risikoen for koordinert adferd.

4.2 Markedet ligger ikke til rette for koordinert adferd

Selv dersom enkelte strukturelle endringer (hypotetisk) skulle gjøre koordinering lettere å etablere, er det heller ikke gitt at markedet kan understøtte koordinering. Forhold ved markedet kan hindre koordinert adferd selv om noen endringer trekker i retning av å legge forholdene bedre til rette for koordinering. At en enkelt endring isolert sett trekker i retning av økt risiko for koordinering, er ikke tilstrekkelig til å konkludere med at koordinering faktisk blir sannsynlig eller stabil. Mulighetene for en stabil koordinering må derfor vurderes særskilt.

Nkom drøfter noen forhold ved markedet, herunder at det er få aktører. Samtidig synes Nkom ikke å se at det er flere forhold som isolert sett trekker i retning av å vanskeliggjøre koordinering. Disse forholdene innebærer at selv om samarbeidet – slik som Nkom feilaktig vurderer – kan legge til rette for koordinering, vil fortsatt koordinert adferd være svært lite sannsynlig.

4.2.1 Insentiver til å avvike

En sentral forutsetning for at koordinert adferd lar seg opprettholde er at gevinsten ved å avvike er begrenset. Selv i markeder med få aktører og høy grad av symmetri vil koordinering være vanskelig å opprettholde dersom den enkelte aktøren kan oppnå betydelige gevinster ved å konkurrere om kunder som ellers ville tilfalt konkurrentene.

Selv dersom en aktør isolert sett skulle foretrekke mindre grossisttilgang i markedet samlet sett, vil aktøren fortsatt ha et insentiv til å vinne grossistkunden dersom alternativet er at kunden inngår avtale med en konkurrent. I så fall tilfaller grossistinntektene konkurrenten, mens konkurransevirkningene i sluttbrukermarkedet i stor grad vil bestå.

Nkom forklarer uansett ikke hvordan samarbeidet som sådan skal gi svakere insentiver til å avvike fra en hypotetisk koordinert adferd. Som redegjort for under punkt 4.1 kan samarbeidet tvert imot gi høyere lønnsomhet ved avvik grunnet mindre differensiering mellom partene. Dette vil i så tilfelle redusere risikoen for koordinering.

4.2.2 Gjennomsiktighet

En annen forutsetning for stabil koordinering er at avvik fra den koordinerte strategien kan oppdages. Dersom aktørene ikke kan observere om konkurrentene faktisk følger en koordinert tilpasning, blir det vanskelig å opprettholde koordineringen over tid.

Nkom peker på at grossistmarkedet er relativt oversiktlig, blant annet fordi antallet aktører er begrenset. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å vise at en koordinert begrensning av grossisttilgang faktisk kan overvåkes. Koordineringen Nkom er bekymret for gjelder ikke nødvendigvis en enkel og observerbar tilgangsnøkkel, men kan også omfatte priser, vilkår, forutsigbarhet eller tilgang til ulike tjenester. Slike tilpasninger er langt vanskeligere å observere.

Grossisttilgang skjer gjennom bilaterale og ofte komplekse kontrakts- og forhandlingsforhold. Priser, rabatter, tekniske vilkår og andre kommersielle betingelser er ikke observerbare for andre netteiere. Dette gjør det vanskelig å identifisere og håndheve avvik fra en eventuell koordinert tilpasning.

4.2.3 Sanksjoner

Selv dersom aktørene skulle ha sammenfallende interesser og være i stand til å identifisere avvik, forutsetter stabil koordinering at det finnes troverdige sanksjonsmekanismer. Uten mulighet til å straffe avvik vil gevinsten ved å konkurrere om grossistkundene kunne overstige kostnaden ved å bryte ut av en koordinert tilpasning.

Høringen viser ikke hvilke mekanismer som i praksis skal gjøre avvik lite lønnsomt og særlig ikke hvordan samarbeidet eventuelt skal legge til rette for mer effektive sanksjonsmekanismer. Konkurransen om grossistkunder skjer gjennom individuelle og ofte langsiktige kontraktsforhold.

Selv dersom et avvik identifiseres, er det ikke opplagt hvordan konkurrentene effektivt kan sanksjonere en slik atferd.

Nkom viser derfor ikke at det finnes troverdige sanksjonsmekanismer som kan gjøre en koordinert begrensning av grossisttilgang stabil over tid.

4.3 Samarbeidet øker ikke risikoen for koordinerte virkninger

Nkoms vurdering bygger i stor grad på enkelte strukturelle indikatorer, særlig økt symmetri mellom netteierne. Det er imidlertid vanskelig å se at den økte symmetrien er et resultat av samarbeidet. Tvert imot vil det samme gjøre seg gjeldende dersom Lyse gjennom egne investeringer skulle lykkes å bli konkurransedyktig i grossistmarkedet.

Det kan uansett ikke uten videre legges til grunn at Lyse uten samarbeidet faktisk skal lykkes i å bli konkurransedyktig i grossistmarkedet. I så tilfellet er det helt åpenbart at samarbeidet reduserer risikoen for koordinert adferd i grossistmarkedet siden det øker antallet tilbydere fra to til tre.

Selv med en feilaktig vurdering av hvordan samarbeidet kan gi økt symmetri på kostnadssiden, viser heller ikke Nkom til noen forhold ved samarbeidet som kan øke risikoen for koordinert adferd, sammenliknet med en situasjon der Lyse gjennom egne investeringer blir konkurransedyktig i grossistmarkedet.

Man kan dermed i praksis si at Nkom vurderer at risikoen for koordinert adferd øker som følge av at Lyse blir relativt mer konkurransedyktig. Dette er åpenbart en feilaktig vurdering. Hvis Lyse blir mer konkurransedyktig, blir det vanskeligere for øvrige tilbydere å opprettholde en koordinert adferd. Dette gjelder også dersom kilden til økt konkurransekraft er redusert kvalitetsgap opp mot Telia og Telenor.

Endelig ligger også forholdene vesentlig dårligere til rette for koordinering enn det synes som at Nkom legger til grunn. Samlet sett er det dermed ingen grunn til å vente at samarbeidet skal gi økt risiko for koordinert adferd.

5. Samlet vurdering – samarbeidet styrker konkurransen i grossistmarkedet

Dette kapittelet oppsummerer hovedkonklusjonene i notatet. Uavhengig av hvilken alternativsituasjon som legges til grunn, viser analysen at Nkoms skadehypoteser ikke er tilstrekkelig underbygget. Tvert imot tilsier analysen at flere av de sentrale virkningene av samarbeidet kan trekke i retning av sterkere konkurranse i grossistmarkedet.

Nkoms skadehypoteser er at nettverkssamarbeidet kan svekke konkurransen i grossistmarkedet, enten ensidig eller gjennom koordinerte virkninger. I dette notatet har vi redegjort for at skadehypotesene ikke holder.

For det første er alternativsituasjonen ikke tilstrekkelig klar. I dag er ikke Lyse aktiv i grossistmarkedet, fordi nettet ikke er konkurransedyktig. Dersom dette legges til grunn som alternativsituasjon, er det åpenbart at konkurransen styrkes med samarbeidet, fordi det umiddelbart vil gjøre Lyse konkurransedyktig i grossistmarkedet.

Selv om det ikke er gitt at Lyse uten samarbeidet vil kunne bli konkurransedyktig i grossistmarkedet, kan det synes som at dette er alternativsituasjonen Nkom legger til grunn. Samtidig synes Nkom å legge til grunn at Lyses posisjon og insentiver til å konkurrere i sluttbrukermarkedet er som i dag. Dette skaper en klar indre inkonsistens i utgangspunktene.

Dersom Lyse gjennom egne investeringer blir konkurransedyktig i grossistmarkedet, er det også naturlig å legge til grunn at selskapets insentiver og muligheter til å konkurrere i sluttbrukermarkedet blir som ved samarbeidet. Da blir det i praksis ikke noen forskjell mellom situasjonen med og uten samarbeid når det gjelder Lyses insentiver, herunder insentiver til å konkurrere i grossistmarkedet.

Uansett viser ikke Nkom at samarbeidet svekker insentivene til å tilby grossisttilgang gjennom ensidige virkninger. Nkom identifiserer en relevant mekanisme gjennom kannibalisering, men viser ikke at samarbeidet gjør denne mekanismen mer problematisk enn i alternativsituasjonen.

Det er vanskelig å se for seg for seg at Lyses insentiver til å hensynta kannibalisering ville vært annerledes dersom kilden til Lyses økte konkurranseevne var egne investeringer – og ikke samarbeidet. Tvert imot peker analysen på forhold som kan trekke i motsatt retning. Redusert differensiering mellom netteierne kan gjøre grossisttilgang mer kommersielt attraktivt fordi tilbyderer i større grad stjeler kunder fra den andre parten – slik at en relativt mindre andel av grossistinntektene vil skyldes kannibalisering.

For det tredje viser ikke Nkom at samarbeidet svekker tilgangsincentivene gjennom koordinerte virkninger. Nkom bygger i stor grad på enkelte strukturelle indikatorer, særlig økt symmetri mellom netteierne. Analysen viser imidlertid ikke at disse indikatorene samlet sett gir grunnlag for en stabil koordinert begrensning av grossisttilgang.

Den samme økte symmetrien som Nkom fremhever som grunnlag for koordinering, kan også gjøre grossisttilgang mer attraktivt og øke gevinsten ved å konkurrere om grossistkundene. I tillegg kan en overgang fra to til tre potensielle grossisttilbydere gjøre koordinering vanskeligere å etablere og opprettholde.

Samlet sett identifiserer Nkom relevante økonomiske mekanismer, men viser ikke at samarbeidet faktisk endrer markedet på en måte som gjør svekkede tilgangsincentiver mer sannsynlige enn i alternativsituasjonen. Tvert imot tilsier analysen at flere av de sentrale endringene som følger av samarbeidet kan trekke i motsatt retning av Nkoms skadehypotese. På denne bakgrunn gir Nkoms foreløpige vurdering ikke et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at nettverkssamarbeidet svekker konkurransen i grossistmarkedet, uavhengig av hvilken alternativsituasjon som legges til grunn.