



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

Konkurransetilsynet  
Postboks 439 Sentrum  
5805 BERGEN

Vår ref.: 1606274-2 - 049  
Vår dato: 9.12.2016

Deres ref.: 2016/0378-55  
Deres dato: 6.12.2016

Saksbehandler: FSR, MMA

## Spørsmål fra Konkurransetilsynet i tilknytning til foretakssammenslutning mellom Telia Company AB og Phonero AS

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til brev fra Konkurransetilsynet (KT) 6. desember 2016. Nedenfor er spørsmålene til KT gjengitt etterfulgt av Nkoms svar.

1. **Vennligst gjør rede for Nkoms oppfatning av det relevante produktmarkedet i denne saken, herunder om:**
  - a. **Salg til bedriftskunder er et eget relevant produktmarked.**
  - b. **Salg av mobiltjenester til bedrifter og privatpersoner er en del av det samme relevante produktmarked.**
  - c. **Salg av MBB utgjør et eget relevant produktmarked.**
  - d. **Salg av MBB og mobiltelefoni er en del av det samme relevante produktmarked.**

Nkom fattet vedtak i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett 1. juli 2016 (vedtaket). I markedsanalysen som danner grunnlag for utpekingen av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg av særskilte forpliktelser, har Nkom definert fem sluttbrukermarkeder: privat- og bedriftsmarkedet for telefonikoplede mobiltjenester, samt tre tilgrensende sluttbrukermarkeder, henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet for mobilt bredbånd og sluttbrukermarkedet for M2M-kommunikasjon over mobilnett. Nkom forstår det som at begrepene salg av «mobiltjenester» (spørsmål 1b) og salg av «mobiltelefoni» (spørsmål 1d) har samme meningsinnhold og at de sikter til slike tjenester

som Nkom i vedtaket omtaler som «telefonikoplede mobiltjenester». Nkom vil i det videre benytte denne betegnelsen om de aktuelle markedene.

Vi viser til vedlegg 1 til vedtaket (markedsanalysen) kapittel 2.3 for begrunnelse for avgrensingen av de fem sluttbrukermarkedene.

Vedtaket ble påklaget av Telenor ASA (Telenor) og Nkoms innstilling i saken ble oversendt til Samferdselsdepartementet 19. oktober 2016. Departementets klagebehandling er ikke ferdigstilt. Nkom viser til innstillingen kapittel 2.3 for ytterligere informasjon om produktmarkedsavgrensingen i vedtaket.

Markedsavgrensingen i den sektorspesifikke reguleringen gjøres ut fra konkurranserettslige prinsipper. Nkom gjør imidlertid oppmerksom på at det fremgår av Rammedirektivet artikkel 15 og ESAs Retningslinjer punkt 26 at markedsavgrensningen under den sektorspesifikke reguleringen i noen saker vil kunne avvike fra markedsavgrensningen i en sak som behandles under den alminnelige konkurranseretten. Det følger videre at markedsavgrensningen under den sektorspesifikke reguleringen ikke legger føringer for den alminnelige konkurransemyndighetens kompetanse til å definere relevante markeder i konkrete saker.

Nkom har i innstillingen vært klar på at grensene mellom de ulike sluttbrukermarkedene i noen tilfeller ikke gir grunnlag for helt entydige konklusjoner og at det er forhold som kan indikere at grensene mellom enkelte av de fem definerte sluttbrukermarkedene vil kunne sammenfalle utenfor analysens tidshorisont.

## **2. Vennligst gjør rede for om Nkom mener at de enkelte berørte markeder bør segmenteres ytterligere.**

Nkom viser i utgangspunktet til vårt svar på spørsmål 1.

Nkom anerkjenner at det er visse argumenter for en segmentering av bedriftsmarkedet. Telia Company AB (Telia) beskriver i foretaksmeldingen kapittel 8.1.2 forskjellene mellom behov og etterspurte løsninger for små bedrifter, mellomstore bedrifter og store bedrifter. Etter Nkoms vurdering kan det argumenteres for en segmentering mellom små bedrifter på den ene siden og mellomstore og store bedrifter på den annen side.

### **3. Vennligst gjør rede for om Nkom mener at det er andre markeder som berøres av foretakssammenslutningen.**

Phonero AS (Phonero) tilbyr også fasttelefoni både over PSTN/ISDN og bredbåndstelefoner.

Nkom har i analysen av sluttbrukermarkedet for fasttelefoniabonnement og grossistmarkedet for originering og terminering av offentlig telefontjeneste (vedlegg 1 til Nkoms vedtak 22. januar 2016) vurdert at både PSTN/ISDN og bredbåndstelefoner er i samme sluttbrukermarked. Nkom konkluderte i vedtak av 22. januar 2016 med at sluttbrukermarkedet for fasttelefoniabonnement og grossistmarkedet for originering i fastnett ikke berettiger for sektorspesifikk forhåndsregulering ettersom det ikke foreligger høye og varige strukturelle etableringshindringer i markedet.

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

Telia solgte sine telefonikunder til Phonect AS i 2015, etter å ha overtatt dem fra Tele2. Telia har dermed i dag ingen fasttelefonikunder. Et oppkjøp av Phonero vil således ikke påvirke fordelingen av markedsandeler i det relevante sluttbrukermarkedet for fasttelefoni. Det innebærer i utgangspunktet kun at kundebasen blir overtatt av en ny aktør som ikke er til stede i markedet. I grossistmarkedet får Telenor en ny tilgangskjøper (Telia) som erstatter Phonero.

Det er etter Nkoms vurdering ikke andre markeder som er berørt.

### **4. Vennligst gjør rede for Nkoms vurdering av dagens konkurransesituasjon i**

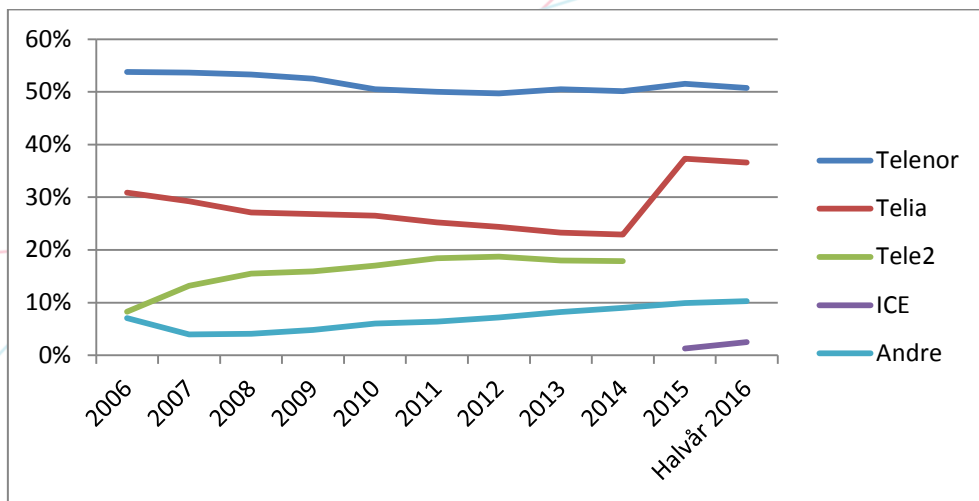
#### **a. Sluttbrukermarkedet generelt og fordelt på segment (privat og bedrift)**

#### **b. Grossistmarkedet**

#### **Dagens konkurransesituasjon i sluttbrukermarkedet generelt**

Nkom viser som et utgangspunkt til vurderingene som er gjort i tilknytning til sluttbrukermarkedet i vedlegg 1 (markedsanalysen) til Nkoms vedtak 1. juli 2016. Nkoms vurderinger i dette brevet fokuserer på eventuelle endrede forhold og nye opplysninger i etterkant av vedtaket. Markedsanalysen som ligger til grunn for vedtaket er basert på statistikk for 2015. Nkom vil i det følgende supplere med oppdaterte tall for markedsandeler for første halvår 2016.

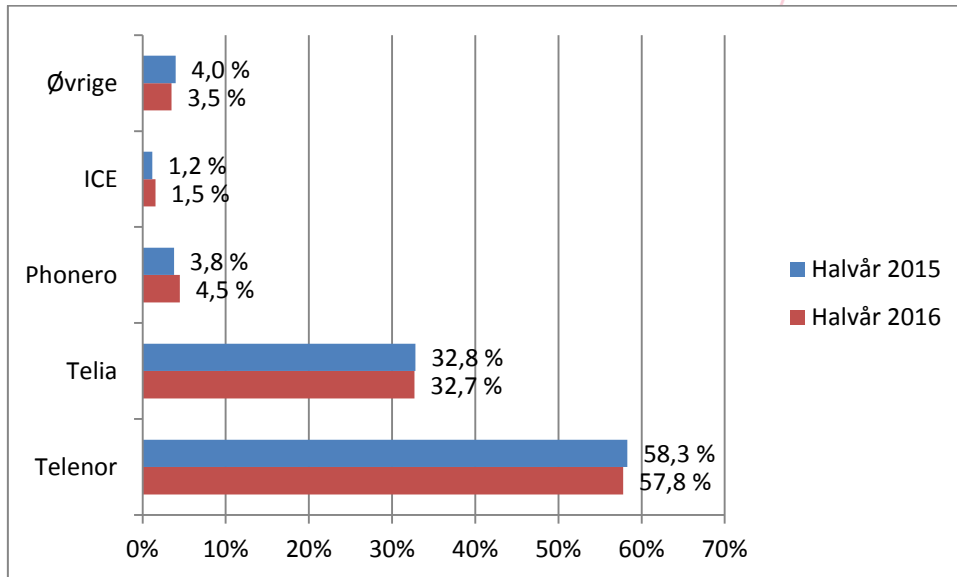
Figur 1 viser at Telenor over tid har hatt en stabil høy markedsandel i sluttbrukermarkedet for telefonikoplede mobiltjenester. Telias oppkjøp av Tele2 gjorde at selskapet fikk en kraftig vekst i antall sluttbrukere. Både Telenors og Telias markedsandel målt i antall abonnement (privat og bedrift samlet) 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. Dette innebærer at de to etablerte aktørene fortsatt kontrollerer nær 90 % av abonnementene i et samlet sluttbrukermarked (privat og bedrift) for telefonikoplede mobiltjenester.



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 ved utgangen av første halvår 2016 utgjorde selskapets markedsandel målt i antall abonnement 2,5 prosent. Phoneros markedsandel ved utgangen av 2015 var på 3,6 prosent. I løpet av første halvår 2016 økte denne til 3,8 prosent av det samlede sluttbrukermarkedet.

Figur 2 viser markedsandeler målt i omsetning (privat og bedrift samlet) for første halvår 2015 og første halvår 2016.



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

Figur 2 sammenholdt med Figur 1 viser at 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 2015. Reduksjonene i markedsandel målt i omsetning er lavere enn målt i antall abonnement, 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. Nkoms statistikk viser altså at et samlet sluttbrukermarked for telefonikoblede mobiltjenester er konsentrert rundt de to etablerte aktørenes tilbud.

I den videre vurderingen av eventuelle endrede forhold og nye opplysninger i etterkant av vedtaket har Nkom lagt til grunn separate sluttbrukermarkeder for henholdsvis privat og bedrift, jf. Nkoms markedsanalyse 1. juli 2016 kapittel 2.3.

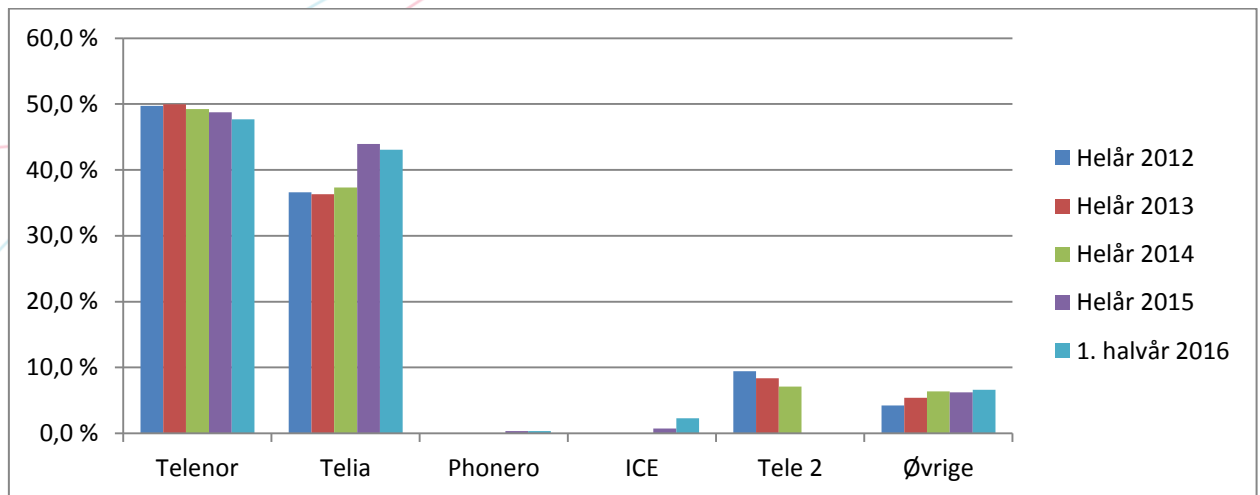
Tabell 1 viser markedsandeler for de største aktørene fordelt mellom privat- og bedriftsmarkedet ved utgangen av første halvår 2016. Tabellen viser markedsandeler både basert på antall abonnement og omsetning.

		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	67,1 %	13,0 %	2,8 %	13,2 %	3,9 %

Tabell 1 Markedsandeler fordelt mellom privat- og bedriftsmarkedet ved utgangen av første halvår 2016, målt i antall abonnement og omsetning.

### Konkurransesituasjonen i privatmarkedet

Figur 3 viser utviklingen i markedsandeler i privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester de siste fem årene basert på antall abonnement.



Figur 3 Utvikling i markedsandeler for i privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester basert på antall abonnement.

I privatmarkedet har Telenor og Telia fra og med 2015<sup>1</sup>, hatt relativt lik andel av antall abonnement. Telenor har nær 48 prosent av markedet, mens Telia har 43,1 prosent ved utgangen av første halvår 2016. Til sammen kontrollerer disse to over 90 prosent av antall abonnement og 95 prosent av omsetningen.

I privatmarkedet er det totalt rundt 19 aktører<sup>2</sup>. Prissammenlikningstjenester som er godkjent av Nkom viser gjennomgående at tilbydere som Hello, Chilli mobil, Telipol og Komplette har de laveste abonnementsprisene for mobilabonnement med datamengder fra 1 til 20 GB. De 15 minste tilbyderne har imidlertid kun oppnådd en markedsandel på 6,6 prosent av antall abonnement og 3,2 prosent av omsetningen. De etablerte netteierne konkurrerer i større grad

<sup>1</sup> Telia økte sin markedsandel fra og med 2015, som følge av oppkjøpet av Tele2.

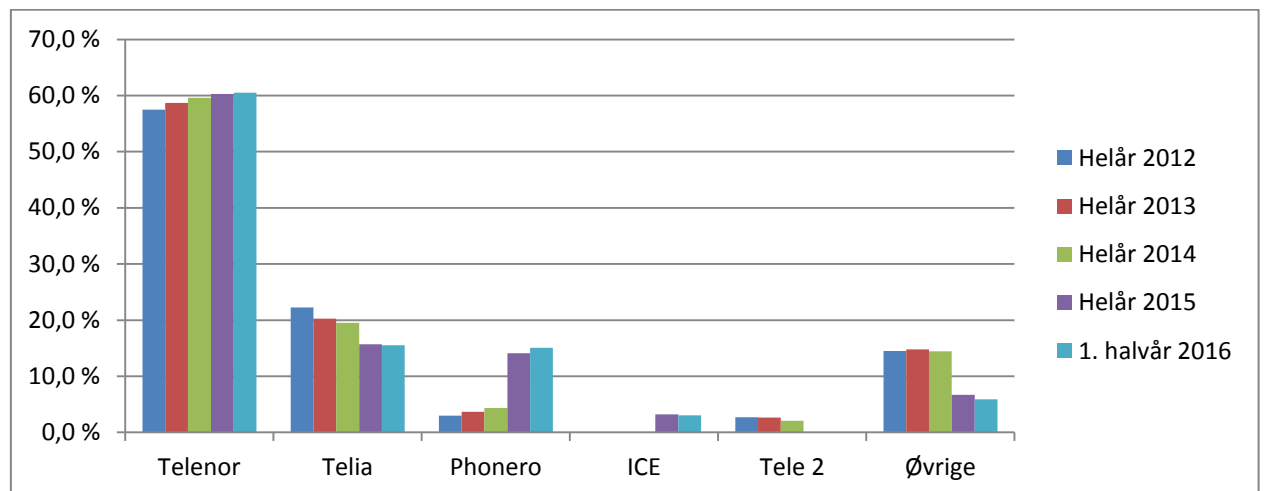
<sup>2</sup> Basert på aktører som har levert statistikk til Nkom første halvår 2016.

på parametere som merkevare, dekning, datahastighet, internasjonal gjesting og mobiltelefoner (SWAP). Ved vurderingen av konkurranseforholdene i sluttbrukermarkeder er det viktig å merke seg at det tilhørende grossistmarkedet er forhåndsregulert. Forhåndsreguleringen har nettopp til formål å legge til rette for at det skal være tilstrekkelig grad av konkurranse i sluttbrukermarkedet til beste for sluttbrukerne, og samtidig realisering av målsetningen om bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse.

Det har vært flere nyetableringer i markedet i løpet av 2016. Nyetableringene har skjedd på tjenesteleverandørplattformen. Både Komplettno, Get og Saga Mobil har lansert tilbud i privatmarkedet. 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 disse tilbydernes kundemasser.

### Konkurransesituasjon i bedriftsmarkedet

Figur 4 viser utviklingen i markedsandeler i bedriftsmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester de siste fem årene basert på antall abonnement. Figuren viser at Telenor har hatt en høy stabil og økende markedsandel i perioden. Ved utgangen av første halvår 2016 var Telenors markedsandel målt i antall abonnement på over 60 prosent. Telenors andel av omsetningen første halvår 2016 var enda høyere med 67,1 prosent.



Figur 4 Utvikling i markedsandeler i bedriftsmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester basert på antall abonnement.

Telia hadde til sammenlikning 15,6 prosent av antall abonnement ved utgangen av første halvår 2016. Phoneros markedsandel økte i 2015 som følge av Phoneros oppkjøp av Ventelo. Ved utgangen av første halvår 2016 er Phoneros markedsandel i bedriftsmarkedet omtrent like stor som Telias med en andel på 15 prosent. Både Telia og Phonero har omtrent 2 prosentpoeng lavere markedsandel dersom man legger omsetningstall til grunn, jf. Tabell 1.

ICE og TDC Get er også tilbydere i bedriftsmarkedet med en andel på 3 prosent hver målt i antall abonnement. Totalt er det 11 aktører som tilbyr produkter i bedriftsmarkedet, altså langt færre aktører enn i privatmarkedet. De syv minste oppnådde 5,9 prosent av antall abonnement ved utgangen av første halvår 2016 og 3,9 prosent av omsetningen. Forskjellen mellom markedsandel basert på antall abonnement og omsetning indikerer at også i bedriftsmarkedet må de minste aktørene være aggressive på pris for å vinne kunder. I likhet med privatmarkedet har slike tilbydere så langt ikke oppnådd særlige høye markedsandeler.

Telenor har større markedsandel i bedriftsmarkedet enn i privatmarkedet. I bedriftsmarkedet har imidlertid nest største og tredje største tilbyder relativt like markedsandeler i motsetning til privatmarkedet hvor det er stor avstand mellom nummer to og nummer tre. En foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero vil medføre at markedsstrukturen i bedriftsmarkedet blir mer lik strukturen i privatmarkedet.

#### **Konkurransesituasjon i grossistmarkedet**

Med grossistmarkedet forstår Nkom kjøp av tilgang til mobilnett for å kunne tilby tjenester i de tilhørende sluttbrukermarkedene. Nkom har på bakgrunn av substitusjonsvurderinger avgrenset det relevante grossistmarkedet i vedtaket 1. juli 2016 til ett felles grossistmarked for tilgangsformene nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang.

Nkom har i markedsanalysen til vedtaket konkludert med at konkurransen i det relevante markedet ikke er bærekraftig og at Telenor har sterk markedsstilling i grossistmarkedet. Nkom viser i utgangspunktet til denne analysen for vurdering av konkurransesituasjonen i grossistmarkedet.

	Helår 2015	Første halvår 2016
	Mobiltelefoni- abonnement	Mobiltelefoni- abonnement
Telenor	58 %	58 %
Telia	42 %	42 %

*Tabell 2 Markedsandeler på nettverksnivå basert på antall abonnement ved utgangen av 2015 og første halvår 2016.*

I Tabell 2 ovenfor har Nkom beregnet markedsandeler på nettverksnivå basert på antall mobiltelefoniabonnement for første halvår 2016. MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er inkludert i andelene til netteierne. ICE's andel er medregnet i Telias siden selskapet per november 2016 ikke hadde overført trafikk fra mobilkunder til eget nett. Tabellen viser at det er ingen vesentlige endringer i markedsandelene fra helårstall 2015, jf. markedsanalysen kapittel 5.4. Dette samme gjelder også når markedsandelene beregnes med utgangspunkt i datatrafikk.



ICE's mobilnett er forventet å bli åpnet også for trafikk fra telefonikoplede mobiltjenester i løpet av første kvartal 2017. 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 andel<sup>3</sup> på grossistnivå gradvis øke, alle andre forhold likt, på bekostning av Telias andel.

## 5. Hvilke konsekvenser vil foretakssammenslutningen etter Nkoms mening ha for konkurransen i

### a. Sluttbrukermarkedet generelt og fordelt på segment (privat og bedrift)

### b. Grossistmarkedet

#### Konsekvenser av foretakssammenslutningen i sluttbrukermarkedet generelt

Som vist i Figur 1 over hadde Telenor en markedsandel på 50,7 prosent og Telia en andel på 36,6 prosent målt i antall abonnement ved utgangen av første halvår 2016 i sluttbrukermarkedet for telefonikoplede mobiltjenester (bedrifts- og privatabonnement samlet). Dersom Phoneros markedsandel på samme tidspunkt tilordnes Telia, vil Telias andel etter oppkjøpet øke til i overkant av 40 prosent, jf. Tabell 3.

Totalmarkedet – andeler basert på antall abonnement	Første halvår 2016	Etter oppkjøp
Telenor Norge AS	50,7 %	50,8 % <sup>4</sup>
Telia Norge AS	36,6 %	40,4 %
Phonero AS	3,8 %	
ICE Norge AS	2,5 %	2,5 %
Lycamobile Norway Ltd	1,9 %	1,9 %
Chili Mobil AS	1,4 %	1,4 %
Øvrige	3,1 %	3,1 %

Tabell 3 Markedsandeler basert på antall abonnement før og etter oppkjøpet.

Oppkjøpet av Phonero medfører at den tredje største aktøren i sluttbrukermarkedet forsvinner. Phonero har hatt en positiv utvikling i markedsandeler de siste 5 årene bl.a. som følge av Phoneros oppkjøp av Ventelo<sup>5</sup> og organisk vekst særlig fra og med 2015.

<sup>3</sup> Mobilabonnement vil da ikke være en egnet parameter for markedsandeler på nettverksnivå, derimot vil trafikkvolum kunne hensynta nasjonal gjesting

<sup>4</sup> Telenors andel øker litt som følge av BANZAs overføring av kunder til Talkmore.

<sup>5</sup> Med virkning fra 31. august 2014.

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 oppkjøp 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, så kan det legges til grunn at noen av Phoneros bedriftskunder faller fra i migreringsprosessen. Det reiser spørsmål om hvilken tilbyder kundene som faller fra vil velge. Med over 60 prosent andel av 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 isolert sett også for andre tilbydere i bedriftsmarkedet som benytter Telenordekning).

Tabell 4 viser konsentrasjonsindeksene HHI og CR2<sup>6</sup> for sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester basert på antall abonnement (privat og bedrift samlet) ved utgangen av første halvår 2016 og etter Telias eventuelle oppkjøp av Phonero.

Konsentrasjonsindeks	Første halvår 2016	Etter oppkjøpet
HHI	0,39	0,42
CR2	0,87	0,91
CR3	0,91	0,94

*Tabell 4 Konsentrasjonsindeksene HHI og CR for sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester basert på antall abonnement.*

Både CR2 og CR3, som viser omfanget av markedet som kontrolleres av henholdsvis de to største og de tre største tilbyderne i markedet, øker etter en eventuell sammenslåing av Telia og Phonero. Økt konsentrasjon vil normalt indikere redusert konkurranseintensitet.

I en beregning av CR2 som konsentrasjonsindeks tas det ikke høyde for det samlede antall tilbydere i markedet og den relative størrelsesfordeling mellom tilbyderne som inngår i indeksen. Ved beregning av HHI, hvor kvadratet av markedsandelen til hvert selskap som konkurrerer i et marked summeres, vil selskaper med store markedsandeler gis relativt mer vekt enn selskaper med små markedsandeler. Tabellen viser at markedskonsentrasjonen også målt ved HHI vil øke som følge av en sammenslåing av Telia og Phonero.

<sup>6</sup> Herfindahl-Hirschman-indeksen og konsentrasjonsratio.

### Konsekvenser av foretakssammenslutningen i privatmarkedet

Dersom man ser på privatmarkedet isolert, vil en sammenslåing av Telia og Phonero ikke føre til særlige endringer siden Phonero har få kunder i dette markedet. Phonero tilbyr kun mobilabonnement til privatpersoner i tilknytning til et bedriftsabonnement.

	Første halvår 2016	Etter oppkjøpet
HHI	0,41	0,42
CR2	0,91	0,91
CR3	0,93	0,96

*Tabell 5 Konsentrasjonsindeksene HHI og CR før og etter oppkjøpet basert på antall abonnement i privatmarkedet.*

Tabell 5 viser at konsentrasjonsindeksene for privatmarkedet ikke endrer seg særlig som følge av en sammenslåing av Telia og Phonero.

### Konsekvenser av foretakssammenslutningen i bedriftsmarkedet

Tabellen nedenfor viser markedsandeler i bedriftsmarkedet basert på antall abonnement.

Bedrift – andeler basert på antall abonnement	Første halvår 2016	Etter oppkjøp
Telenor Norge AS	60,5 %	60,5 %
Telia Norge AS	15,6 %	30,6 %
Phonero AS	15,0 %	
TDC AS	3,8 %	3,8 %
ICE Norge AS	3,0 %	3,0 %
NextGenTel AS	1,0 %	1,0 %
Øvrige	1,1 %	1,1 %

*Tabell 6 Markedsandeler i bedriftsmarkedet før og etter oppkjøpet basert på antall abonnement.*

I bedriftsmarkedet er det grunn til å anta at det potensielle oppkjøpet har større konsekvenser. Telenor og Telia vil ved Telias eventuelle oppkjøp av Phonero ha over 90 prosent av antall bedriftsabonnement. MVNO-aktører har spilt en viktig rolle for å oppnå tilstrekkelig bredde i antall aktører og dermed for konkurransen i bedriftsmarkedet. Ved et oppkjøp av Phonero reduseres antall tilbydere i bedriftsmarkedet. Phonero har over lang tid vært en av de største utfordrerne til Telenor og Telia i dette markedet. Tabell 6 viser at Telia og Phonero ved utgangen av første halvår 2016 hadde omtrent like store markedsandeler i bedriftsmarkedet målt i antall abonnement. Telenors markedsandel i bedriftsmarkedet påvirkes ikke direkte av det

eventuelle oppkjøpet. Problemstillingen knyttet til bedriftsmarkedet blir derfor om Telenor vil møte sterkere konkurranse fra et Telia med forsterket tilstedeværelse i dette markedet enn fra to mindre, men jevnstore nummer to- og nummer tre aktører.

Tabell 7 viser konsentrasjonsindeksene for bedriftsmarkedet før og etter oppkjøpet. Indeksene viser at bedriftsmarkedet blir mer konsentrert som følge av Telias eventuelle oppkjøp av Phonero. Etter oppkjøpet er CR i bedriftsmarkedet på samme nivå som i privatmarkedet. Verdiene på CR etter oppkjøpet tilsier at markedsstrukturen vil være preget av to store aktører.

	Første halvår 2016	Etter oppkjøp
HHI	0,42	0,46
CR2	0,76	0,91
CR3	0,91	0,95

*Tabell 7 Konsentrasjonsindeksene HHI og CR før og etter oppkjøpet basert på antall abonnement i bedriftsmarkedet.*

I foretaksmeldingen anføres det at konkurransepresset i bedriftsmarkedet vil øke ettersom Phonero vil få en betydelig reduksjon i sine marginalkostnader som vil styrke deres konkurranseevne, samt at Telenor vil få insentiver til å gjenvinne tapt omsetning hvilket vil gi et ytterligere konkurransepress. Det argumenteres slik Nkom forstår det, for at de to etablerte netteierne vil få økte insentiver til å konkurrere som følge av det aktuelle oppkjøpet.

Nkom er ikke uenig i at Phonero vil få redusert sine marginalkostnader som følge av et eventuelt oppkjøp av Telia. Nkom ser imidlertid grunn til å bemerke at Telias resonnement synes å bygge på en forutsetning om Phonero ikke kunne oppnådd tilsvarende mulighet til å konkurrere aggressivt basert på tilgang. Hvilken marginalkostnad tilgangskjøperens står ovenfor avhenger dels av prisnivået i tilgangsavtalen, men også av prisstrukturen. Det er for eksempel kjent fra foretakssammenslåing mellom mobiltilbydere i andre europeiske land at det ble fremlagt vilkår om å tilby tilgang til en andel av kapasiteten til det sammenslåtte selskapet. Nkom oppfatter at en sentral begrunnelse for et slikt avhjelpende tiltak er at tilgangskjøper vil ha tilsvarende marginalkostnadsbilde som netteieren og dermed økte incentiver til å konkurrere aggressivt for å fylle sin andel av kapasiteten. Telias argumentasjon kan slik sett ses som en indikasjon på at Telia som netteier i liten grad har insentiv til å tilby attraktive tilgangsvilkår.

Dersom et forsterket prispress i sluttbrukermarkedet fra de etablerte aktørene ikke følges av prisreduksjoner i grossistmarkedet, vil tilgangskjøper forsvinne fra markedet med den konsekvens at tjenestekonkurransen svekkes. Nkoms vurdering er at dette underbygger behovet for effektiv tilgangsregulering frem til det er etablert bærekraftig konkurranse på nettverksnivå.

### Konsekvenser av foretakssammenslutningen i grossistmarkedet

Med utgangspunkt i ekomstatistikken for første halvår 2016 har Nkom beregnet markedsandeler på nettverksnivå basert på antall mobiltelefoniabonnement under forutsetning om at hele Phoneros kundemasse flyttes til Telias nett. Tabellen nedenfor viser andelene på nettverksnivå første halvår 2016 og etter Telias oppkjøp av Phonero.

Mobiltelefoni- abonnement	Første halvår 2016	Etter oppkjøpet <sup>7</sup>
Telenor	58 %	54 %
Telia	42 %	46 %

*Tabell 8 Markedsandeler på nettverksnivå, både før og etter Telias oppkjøp av Phonero, basert på antall abonnement ved utgangen av første halvår 2016.*

Et eventuelt oppkjøp medfører at Telias andel av antall abonnement i nettet vil øke med omtrent 4 prosentpoeng. Telenors andel reduseres tilsvarende. Et eventuelt oppkjøp medfører dermed at markedsandelene på nettverksnivå målt på antall abonnement blir noe mer jevnbyrdige. Nkoms vurdering er at et eventuelt oppkjøp ikke i seg selv endrer konklusjonen i vedtaket om at Telenor har sterk markedsstilling i det relevante grossistmarkedet. I tillegg til at Telenors markedsandel fremdeles vil overstige 50 prosent i grossistmarkedet innebærer ikke Telias eventuelle oppkjøp av Phonero en endring av andre sentrale faktorer for konklusjonen om Telenors sterke markedsstilling innenfor analysens tidshorisont.

Det er kun Telenor og Telia som per i dag tilbyr tilgang i det relevante grossistmarkedet. Phonero har således ikke vært tilbyder av grossisttilgang. Telias eventuelle oppkjøp av Phonero gjør således ingen endring på tilbudssiden i grossistmarkedet.

ICE er per i dag ikke tilbyder i grossistmarkedet. De avhjelpende tiltakene som ble tilbudt i tilknytning til Konkurransetilsynets godkjenning av foretakssammenslutningen mellom Telia og Tele2, hadde blant annet til hensikt å legge til rette for at ICE i løpet av kort tid kunne bli en tilbyder i grossistmarkedet og på noe sikt konkurrere aggressivt i dette markedet<sup>8</sup>. ICE sitt tilbud i sluttbrukermarkedene for telefonikoplede mobiltjenester har til nå utelukkende vært basert på tilgang til Telias nett. Det forventes at ICE vil åpne sitt mobilnett for trafikk fra telefonikoplede

<sup>7</sup> BANZAI's kunder er andre halvår 2016 overført til Talkmore og medregnes derfor i Telenors andel.  
<http://www.insidetelecom.no/artikler/bye-bye-banzai/351024>

<sup>8</sup> Vedtak V2015-1, punkt 681

mobiltjenester i løpet av første kvartal 2017.<sup>9</sup> Nettet dekker i følge ICE 40 prosent av befolkningen.

For at ICE skal kunne konkurrere effektivt med de etablerte netteierne er det sentralt de klarer å fylle nettet med trafikk for derigjennom å oppnå reduserte enhetskostnader. Telenor og Telia har til sammenlikning betydelige stordriftsfordeler fordi selskapenes store kundemasser generer mye trafikk. ICE vil kunne fylle nettet med trafikk enten fra egne kunder i sluttbrukermarkedet eller på sikt ved salg av tilgang i grossistmarkedet. Egne kunder i sluttbrukermarkedet vil ICE kunne oppnå enten gjennom organisk vekst eller gjennom oppkjøp.

Med begrenset kundevolum og mye ledig kapasitet vil ICE ha insentiver til å tilby attraktiv grossisttilgang. Det er imidlertid få uavhengige tilgangskjøpere av en viss størrelse igjen i markedet. Et oppkjøp av Phonero innebærer at over 217.000 kunder ikke lenger er potensielle for å bidra til økt trafikk i et tredje mobilnett. En slik kundegruppe ville kunne gi betydelige reduksjoner i enhetskostnad for et tredje nettverk, som igjen ville kommet kundene til gode gjennom økt konkurransekraft og potensielt lavere priser i sluttbruker- og grossistmarkedene.

- 6. Hvilke virkninger vil foretakssammenslutningen etter Nkoms mening ha for mulighet til etablering i**
- a. Sluttbrukermarkedet generelt og fordelt på segment (privat og bedrift)**
  - b. Grossistmarkedet**

**Virkningen av foretakssammenslutningen for mulighet til etablering i sluttbrukermarkedet**

En foretakssammenslutning mellom Telia og Phonero endrer ikke antall tilbydere av MVNO- eller tjenesteleverandørtilgang ettersom Phonero ikke var aktiv i grossistmarkedet. Et oppkjøp kan imidlertid ha betydning for de etablerte aktørenes insentiver til å tilby tilgang i grossistmarkedet og dermed for muligheten for etablering i sluttbrukermarkeder.

Generelt vil vertikalt integrerte aktører i liten grad ha insentiv til å videreselge tilgang til aktører de vil måtte konkurrere mot i sluttbrukermarkedet. Derimot vil insentivene til å selge tilgang til aktører som vil etablere seg i markeder eller nisjer man ikke selv retter seg mot være sterkere. Telia har et bredt produktspekter og sterk tilstedeværelse i privatmarkedet, men har som nevnt tidligere en lavere markedsandel i bedriftsmarkedet. Som det fremgår av meldingen skiller Telias tilbud i bedriftsmarkedet seg fra Phoneros tilbud. De to aktørene er i følge meldingen «i

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

betydelig utstrekning differensierte». Et oppkjøp av Phonero vil således medføre at Telia dekker flere segmenter i bedriftsmarkedet enn tidligere. Dette vil i sin tur kunne innebære reduserte insentiver til å selge tilgang til eksterne aktører som retter seg mot segmenter av markedet som Telia etter oppkjøpet dekker selv.

Nkom bemerker at det er vanskelig å vokse i privat- og bedriftsmarkedet for telefonikoplede mobiltjenester, noe som fremgår av markedsandelene som tilgangskjøpere har oppnådd over tid. Det vises til figur 1 under spørsmål 4 ovenfor. Nkom merker seg at det i liten grad fremkommer av meldingen om foretakssammenslutningen hvilken betydning det vil ha for Telias insentiver til å tilby attraktiv tilgang til videreselgere.

At Telia ved et oppkjøp får økt trafikk i sitt nett kan også være et moment som trekker i retning av reduserte insentivene til å tilby tilgang ettersom Telia selv vil kunne fylle eventuell ledig kapasitet i sitt nett. På den annen side vil overgang til Telias nett for Phonero frigjøre kapasitet hos Telenor. Isolert sett vil det kunne gi økt insentiv til å vinne grossistkunder. Nkom har imidlertid ikke observert at Telenor ved tilsvarende flytting av grossisttrafikk fra Telenors nett til Telias nett i særlig grad har respondert ved å tilby mer attraktive grossisttilgang. Den generelle veksten i sluttbrukernes forbruk av data, er også et argument for at ledig kapasitet i begrenset grad vil forsterke insentivene til å tilby grossisttilgang.

Nkom bemerker for øvrig at de store netteierne oppkjøp av mindre aktører kan ha noe ulik virkning på etablering. På den ene siden kan det hevdes at oppkjøp av en relativt stor aktør som Phonero kan sees som en indikasjon på at det er vanskelig å lykkes og dermed avskrekke potensiell etablering. På den annen side kan de store netteierne villighet til å kjøpe opp mindre konkurrenter stimulere til etablering av aktører som primært har til formål å oppnå en viss kundemasse for så å bli kjøpt opp. Nkom har ikke tatt stilling til hvilke av disse momentene som virker sterkest og anser at netteierne villighet til å betale mye ved oppkjøp er et moment i en slik vurdering.

Totalt sett forventer ikke Nkom at et oppkjøp av Phonero i seg selv vil ha vesentlig betydning for etablering i sluttbrukermarkedet. Forutsigbare og attraktive tilgangsvilkår er sentralt med tanke på nyetablering. Frem til bærekraftig konkurranse er etablert, må dette sikres gjennom effektiv tilgangsregulering i marked 15. Effektiv tilgangsregulering har etter Nkoms syn større betydning for mulighetene til etablering enn effekten av det eventuelle oppkjøpet.

### **Virkningen av foretakssammenslutningen for mulighet til etablering i grossistmarkedet**

Det er per i dag kun Telenor og Telia som tilbyr tilgang til mobilnett. Kjøpere av nasjonal gjesting og MVNO-tilbydere har i prinsippet mulighet for å videreselge tilgang til mobilnett. Slike tilbydere har imidlertid bare i helt begrenset utstrekning vært aktive som tilbydere av tilgang og har i



praksis kun oppnådd et svært beskjedent grossistsalg. Nkom er ikke kjent med at MVNOer per i dag videreselger tilgang. Nkom har ikke holdepunkter for at Phonero ville ha etablert seg som tilbyder i grossistmarkedet dersom foretakssammenslutningen ikke blir godkjent.

Når det gjelder ICE sin etablering som tilbyder i grossistmarkedet viser Nkom til vurderingene som fremgår av svaret til spørsmål 5b.

#### **7. Vennligst gjør rede for øvrige forhold knyttet til foretakssammenslutningen som Nkom mener bør belyses.**

Nkom mener det er grunn til å betrakte konsolidering med de etablerte netteierne med bekymring. Nkoms bekymring knytter seg særlig til vekstmulighetene for et tredje nettverk, men gjelder også negative følger av økt markedskonsentrasjon på produktmangfold og valgmuligheter. Dersom kundemassene til eksterne tilgangskjøpere overtas ved oppkjøp av de etablerte netteierne, vil et tredje mobilnett i økt grad måtte basere seg på å oppnå en effektiv kundemasse ved organisk vekst.

Med hilsen

Irene Åmodt  
avdelingsdirektør

Hans Jørgen Enger  
seksjonssjef