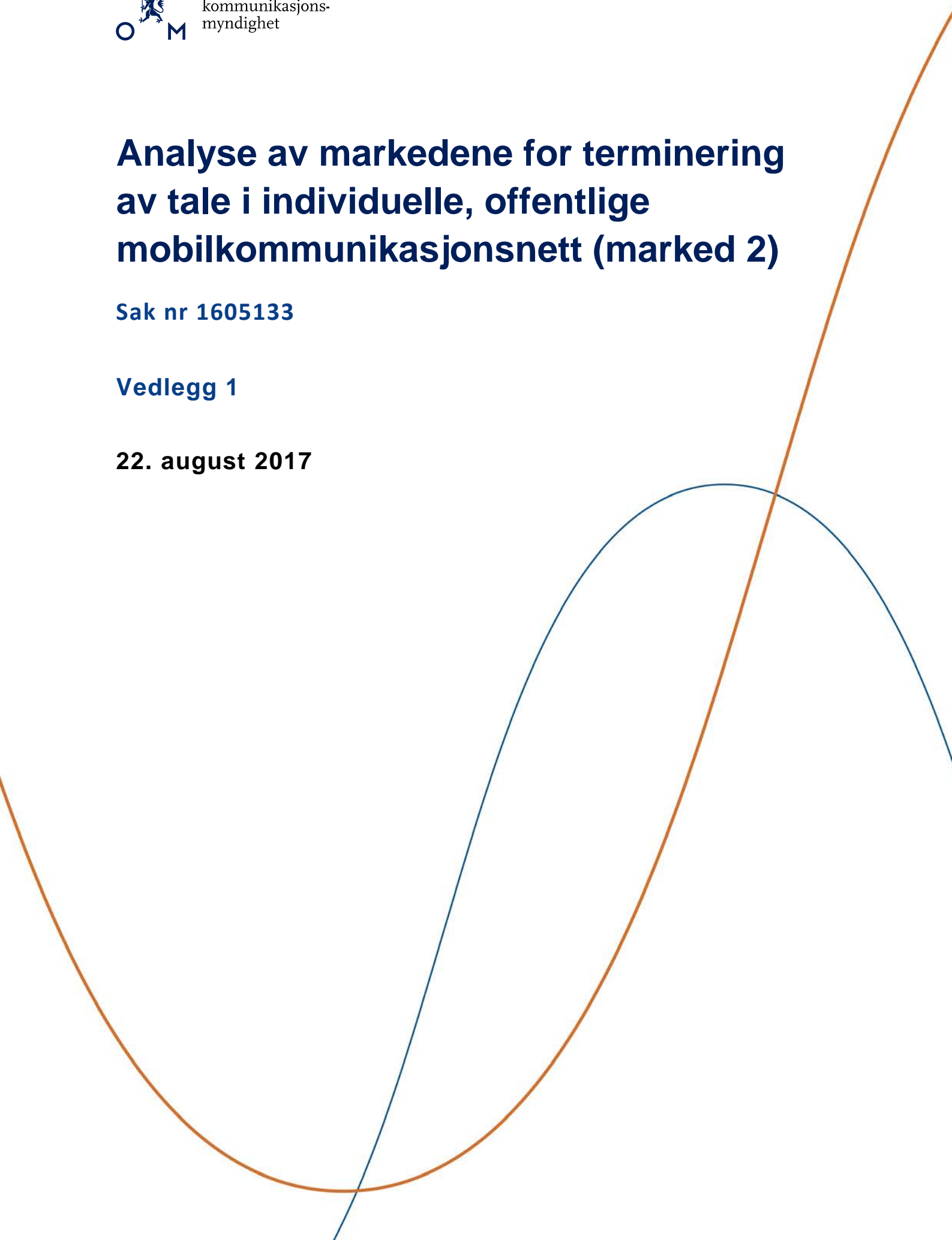


Analyse av markedene for terminering av tale i individuelle, offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 2)

Sak nr 1605133

Vedlegg 1

22. august 2017



Sammendrag

Dette er Nkoms sjuende runde med analyse av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 2). Nkom har tidligere analysert disse markedene i 2005, 2007, 2008, 2010, 2011 og i 2015.

Markedsanalysen inneholder Nkoms vurdering av behov for sektorspesifikk ex-ante regulering i de relevante markedene samt en oppdatert analyse av tilbydere med sterk markedsstilling. Analysen legges til grunn ved anvendelse av sektorspesifikke virkemidler i de markedene hvor det utpekes tilbydere med sterk markedsstilling.

Kapittel 1 inneholder en beskrivelse av bakgrunnen og rammene for analysen.

I kapittel 2 avgrensner Nkom de relevante markedene, basert på føringene fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA). ESA har i sin anbefaling om relevante markeder avgrenset de relevante produktmarkedene til terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett. Nkom anser at de relevante markedene under norske forhold samsvarer med Anbefalingen. Det foreligger ikke tilstrekkelige muligheter for substitusjon på etterspørsels- eller tilbudssiden som gjør det aktuelt å utvide produktmarkedene. Nkom har lagt til grunn at terminering av tale i faktiske og virtuelle mobilnett omfattes av produktmarkedene, uavhengig av om samtalen origineres i fastnett, mobilnett, utenlands eller innenlands. I tråd med prinsipp om teknologinøytralitet inngår alle typer nettverksteknologier, herunder 2G, 3G og 4G.

Hva gjelder markedenes geografiske avgrensning, har Nkom konkludert med at disse omfatter de individuelle mobilnettenes respektive dekningsområder i Norge, inkludert dekning som oppnås gjennom avtale om nasjonal gjesting, MVNO-avtale eller lignende.

På bakgrunn av markedsavgrensningen definerer Nkom følgende markeder:

- Terminering av tale i Com4s mobilnett
- Terminering av tale i Gets mobilnett
- Terminering av tale i ICEs mobilnett
- Terminering av tale i Lycamobiles mobilnett
- Terminering av tale i Phoneros¹ mobilnett
- Terminering av tale i TDCs mobilnett
- Terminering av tale i Telenors mobilnett

¹ 7. april 2017 besluttet Konkurransetilsynet å tillate Telia Company ABs oppkjøp av Phonero AS. Det forventes at tilbudene fra Phonero og Telia vil samordnes. Det utelukkes ikke at det innebærer endring i rettssubjektene, altså at plikter pålagt Phonero i praksis overdras til Telia.

- Terminering av tale i Telias mobilnett

Kapittel 3 inneholder Nkoms analyse av om det finnes tilbydere med sterk markedsstilling i de relevante markedene. Etter Nkoms vurdering er de mest relevante kriteriene for analyse av sterk markedsstilling i disse markedene *markedsandeler, etableringshindringer og potensiell konkurranse, samt markedsrett på etterspørselssiden.*

Com4, Get, ICE, Lycamobile, Phonero, TDC, Telenor og Telia er hver for seg eneste tilbyder av terminering av tale i sine respektive mobilnett/virtuelle mobilnett, som tilsvarer de relevante markedene. De har derfor alle 100 prosent markedsandel. Etableringshindrene innenfor de enkelte relevante markeder er absolutte, og det er derfor ingen potensiell konkurranse innenfor analysens tidshorisont.

På denne bakgrunn foreligger det en presumpsjon for at alle de åtte tilbyderne har sterk markedsstilling i perioden som ligger til grunn for analysen. Tilbyderne vil imidlertid likevel ikke ha sterk markedsstilling dersom det foreligger tilstrekkelig tungtveiende forhold som virker disiplinerende på tilbydernes utøvelse av markedsrett. Slike forhold antas først og fremst å kunne knytte seg til forhandlingsstyrke på etterspørselssiden. Nkom kan imidlertid ikke se at det finnes kjøpere med tilstrekkelig forhandlingsstyrke som kan ha en disiplinerende effekt på fastsettelsen av termineringsprisene til de omtalte tilbyderne.

Nkom har på denne bakgrunn funnet at Com4, Get, ICE, Lycamobile, Phonero, TDC, Telenor og Telia har sterk markedsstilling i sine respektive markeder for terminering av tale i individuelle mobilnett.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Bakgrunn og rammer for analysen.....	5
1.2	Tidligere markedsanalyser og vedtak i markedene for terminering i mobilnett	6
2	Markedsavgrensning	7
2.1	Generelt om markedsavgrensning	7
2.1.1	Produktmarkedet	7
2.1.2	Det geografiske markedet	8
2.2	Avgrensning av markedene for terminering av tale i mobilnett.....	9
2.2.1	Produktavgrensningen i Anbefalingen	9
2.2.2	Avgrensning av de norske produktmarkedene	10
2.2.3	Konklusjon vedrørende de norske produktmarkedene	12
2.2.4	Avgrensning av de norske geografiske markedene.....	12
2.2.5	Oversikt over markedene og aktørene.....	12
2.2.6	Konklusjon markedsavgrensning.....	15
3	Analyse av markedene.....	15
3.1	Generelt om sterk markedsstilling	15
3.2	Markedsandeler	16
3.3	Priser og prisutvikling	16
3.4	Etableringshindringer og potensiell konkurranse	17
3.5	Kjøpermakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.....	18
3.5.1	Generelt om kjøpermakt	18
3.5.2	Nkoms vurdering av hvorvidt de konkrete tilbydere er utsatt for kjøpermakt	19
3.5.3	Oppsummert om kjøpermakt.....	21
3.6	Konklusjon - enkel dominans	22

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og rammer for analysen

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

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

3. Det følger av Norges forpliktelser under EØS-avtalen at utpekingen av tilbydere med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av ESA under rammedirektivet for elektroniske kommunikasjonstjenester:

- Retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling (heretter omtalt som "Retningslinjene")³
- Anbefaling om relevante markeder (heretter omtalt som "Anbefalingen")⁴

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

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

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

6. Vilkåret sterk markedsstilling i ekomloven ligger nært opp til den konkurranserettslige standarden "dominerende stilling" ("dominance").

7. I dokumentet "Metode for markedsanalyse"⁵ (metodedokumentet) har Nkom⁶ utdypet Retningslinjenes kriterier for markedsanalyse på enkelte punkter. Metodedokumentet er ikke

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

³ EFTA Surveillance Authority Guidelines 14 juli 2004. Se: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:101:0001:0029:EN:PDF>.

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

rettslig bindende, men gir uttrykk for Nkoms forståelse av de retningslinjer som Nkom er forpliktet til å følge. Markedsanalysene vil derfor bli foretatt i samsvar med de synspunkter og vurderinger som kommer til uttrykk i metodedokumentet. Ved eventuelle uoverensstemmelser mellom metodedokumentet og Retningslinjene eller Anbefalingen, vil metodedokumentet vike. Denne analysen er basert på metodedokumentet datert 11. juni 2009.

8. Arbeidet med markedsanalysene kan naturlig deles inn i tre faser:
 1. Definere relevante markeder, gjennom å definere relevante produktmarkeder og avgrense geografiske markeder.
 2. Foreta markedsanalyser av hvert av de relevante markedene, med sikte på å avdekke hvorvidt noen tilbydere har sterk markedsstilling.
 3. Ilegge forpliktelser på tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling.
9. Denne analysen inneholder Nkoms vurderinger for de to førstnevnte fasene.
10. Markedsanalysen er vedlegg til varsel om vedtak der Nkom varsler særskilte forpliktelser⁷ for tilbydere som er vurdert å ha sterk markedsstilling. I henhold til ekomloven § 3-4 og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, er Nkom forpliktet til å ilegge tilbyder med sterk markedsstilling minst én særskilt forpliktelse.
11. Markedsanalysene skal være gjenstand for jevnlig revurderinger og er derfor begrenset fremadskuende, jf. Retningslinjene pkt. 20 og ekomloven § 9-3, annet ledd. Denne analysen har en tidshorisont på to til tre år.

1.2 Tidligere markedsanalyser og vedtak i markedene for terminering i mobilnett

12. Dette er Nkoms sjuende analyse av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett. Markedene omtales i analysen som markedene for terminering av tale i mobilnett.

13. De tidligere analysene har tatt utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende markedsdefinisjonene som er anbefalt fra ESA. Markedet for terminering av tale ble i Anbefalingen fra 2004 betegnet som marked 16. Markedet ble opprettholdt i ESAs Anbefaling fra 5. november 2008, men fikk endret nummerering til marked 7. Definisjonen av markedet forble uendret.

14. ESA har foretatt en ytterligere revisjon av listen over relevante markeder og vedtok ny anbefaling 11. mai 2016⁸. Grossistmarkedene for terminering av tale i mobilnett er fremdeles inkludert i listen, men er nå betegnet som marked 2.

15. De tidligere analysene er datert henholdsvis 19. september 2005, 8. mai 2007, 17. november 2008, 27. september 2010, 15. juni 2011 og 13. januar 2015. Nedenstående tabell gir en oversikt over Nkoms vedtak og tilbydere som har vært utpekt med sterk markedsstilling:

⁵ http://www.nkom.no/marked/markedsregulering-smp/rammer/introduksjon-til-markedsregulering-smp/_attachment/478?_ts=137da560d48.

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

⁷ Jf. Ekomloven, kapittel 4.

⁸ <http://www.eftasurv.int/media/decisions/College-decision---Revision-of-ESA-Recommendation-on-Relevant-Markets-susceptible-to-ex-a.pdf>.

Nkoms vedtak	Tilbydere utpekt med sterk markedsstilling
19. september 2005	Telenor ASA (Telenor), Teletopia Mobile Communications AS (Teletopia), Tele2 Norge AS (Tele2), Telia Norge AS ⁹ (Telia).
8. mai 2007	MTU Networks AS ¹⁰ (MTU), TDC AS ¹¹ (TDC), Telenor, Tele2, Telia.
17. november 2008	Barablu Mobile Norway Ltd. (Barablu), Network Norway AS (Network Norway), MTU, Phonero AS ¹² (Phonero), TDC, Tele2.
27. september 2010	Network Norway, Phonero, TDC, Telenor, Tele2, Telia.
15. juni 2011	Lycamobile Norway Ltd.(Lycamobile)
13. januar 2015	Com4 AS (Com4), Lycamobile, Network Norway, Phonero, TDC, Telenor, Tele2, Telia.

Tabell 1: Tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i mobilnett

2 Markedsavgrensing

2.1 Generelt om markedsavgrensing

16. Som angitt innledningsvis, skal Nkom i forbindelse med markedsanalysen vurdere om ESAs forhåndsdefinerte marked passer for norske forhold. Det skal videre gis en beskrivelse/avgrensing av produktmarkedet og foretas en avgrensning av det geografiske markedet. Avgrensningen av relevante markeder skal skje i overensstemmelse med konkurranserettslige prinsipper.

2.1.1 Produktmarkedet

17. Et relevant produktmarked utgjøres av produkter eller tjenester (begrepene nyttes om hverandre i det følgende uten meningsforskjell) som er tilstrekkelig substituerbare. Utgangspunktet for definisjonen av et relevant produktmarked er en vurdering av substituerbarhet på etterspørselssiden. Substituerbarhet kan imidlertid også foreligge på tilbudssiden og vil da kunne være relevant i avgrensningen av det relevante markedet.

⁹ Det formelle navnet på Telia Norge AS på vedtakstidspunktene var NetCom AS og TeliaSonera Norge AS. Fra 1. mars 2016 er det formelle navnet på selskapet Telia Norge AS.

¹⁰ Teletopia Mobile Communications AS ble kjøpt opp av MTU Networks AS i begynnelsen av 2007. MTU gruppen begjærte seg konkurs ved utgangen av november 2007.

¹¹ Det formelle navnet i vedtak 8. mai 2007 var TDC Song AS.

¹² Det formelle navnet i vedtaket var Ventelo AS. Selskapene Ventelo AS og Phonero AS fusjonerte 1. januar 2015, og navnet på det nye selskapet er Phonero AS. Phonero AS er i april 2017 kjøpt av Telia Company AB, men består fortsatt som selvstendig selskap.

18. Substituerbarhet på etterspørselssiden foreligger ved at to eller flere produkter i markedet, etter sluttbrukerens oppfatning, er innbyrdes ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde.

19. Substituerbarhet på tilbudssiden foreligger ved at tilbydere av andre (ikke-substituerbare) produkter, som svar på en marginal prisendring på kort sikt, kan endre sin produksjon eller distribusjon og tilby substituerbare produkter uten å pådra seg betydelige tilleggskostnader eller vesentlig risiko.

20. En anerkjent metode for å analysere substituerbarhet er den såkalte "hypotetisk monopolisttesten" (SSNIP)¹³, hvor man søker å finne det mest avgrensede marked der en hypotetisk monopolist kan utøve markedsrett¹⁴. Ved denne testen vurderes effekten av en marginal, men signifikant (i praksis 5 -10 prosent) og varig prisøkning på det aktuelle produktet. Vurderingen foretas med utgangspunkt i det antatte prisnivået i et marked med virksom konkurranse. Alle andre priser forutsettes uendret. Deretter vurderer man prisøkningens effekt i det aktuelle markedet og totaleffekten på produsentens omsetning. Det sentrale i SSNIP-testen er å vurdere den relative prisøkningens effekt på omsetningen av det relevante produktet med henblikk på å fastslå om prisøkningen vil være lønnsom for den hypotetiske monopolisten.

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

2.1.2 Det geografiske markedet

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

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

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

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

26. BEREC¹⁵ publiserte oppdatert "Common Position on geographic aspects of market analysis (definition and remedies)"¹⁶ i 2014. BEREC redegjør i dokumentet for anbefalt fremgangsmåte ved eventuell geografisk avgrensning av markedet.

¹³ "Small but Significant Non-transitory Increase in Price". Se Retningslinjene pkt. 40.

¹⁴ Begrepene "markedsrett på etterspørselssiden" og "kjøperrett" brukes i det videre uten meningsforskjell.

¹⁵ Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC).

27. I kapittel 2.2.4 vurderer Nkom hvorvidt det er behov for en detaljert geografisk analyse av de norske markedene for terminering av tale i mobilnett.

2.2 Avgrensning av markedene for terminering av tale i mobilnett

2.2.1 Produktavgrensningen i Anbefalingen

28. Definisjonen av markedene for terminering av tale i mobilnett ble ikke endret med ESAs Anbefaling fra 2016. Det er heller ingen vesentlige endringer av de føringer som gis for avgrensningen av dette markedet i Kommisjonens «Explanatory Note»¹⁷ til Anbefalingen. Kommisjonen fastslår at det relevante markedet er avgrenset til det enkelte terminerende nettverket til hver MNO¹⁸ og til hver MVNO¹⁹ som forhandler termineringspris med andre mobiloperatører, uavhengig av vertsoperatør²⁰. Konkret innebærer det at Kommisjonen definerer de relevante markedene til terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett, hvor prinsippet om teknologinøytralitet medfører at alle typer nettverksteknologier inngår, herunder 2G (GSM²¹), 3G (UMTS²²) og 4G (LTE²³)²⁴.

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

30. Kommisjonen viser til tidligere Explanatory Note²⁵ hvor det fastslås at terminering av tale i mobilnett er den minst replikerbare innsatsfaktoren i produksjon av taletjenester for sluttbrukermarkedet. Terminering av tale representerer dermed en betydelig flaskehals.

31. Kommisjonen fremhever markedssvikten i termineringsmarkedene som følge av Calling Party Pays (CPP)-prinsippet. Prinsippet innebærer at kun den som ringer (anropende part) betaler for samtalen. Fordi termineringsprisen fastsettes av den som kontrollerer nettet som mottar samtalen (terminerende tilbyder), har den anropende part liten eller ingen mulighet til å påvirke termineringsprisen. CPP-prinsippet er i dag vanlig i alle europeiske land.

32. Med hensyn til etterspørselsidesubstitusjon i grossistleddet, fastslår Kommisjonen at det er ikke-eksisterende. Anrop til en bestemt sluttbruker er ikke substituerbart med et anrop til en annen sluttbruker. For at en sluttbruker skal kunne nå en bestemt sluttbruker i et annet mobilnett, har den originerende tilbyder ikke annet valg enn å terminere samtalen i mobilnettet

¹⁶ http://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/4439-bereg-common-position-on-geographic-aspects-of-market-analysis-definition-and-remedies.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>.

¹⁸ MNO er forkortelsen for «Mobile Network Operator».

¹⁹ MVNO er forkortelsen for «Mobile Virtual Network Operator». Tilbydere med MVNO-avtale tilbyr ende-til-ende-kommunikasjon til egne sluttbrukerkunder, men uten å disponere egne frekvensressurser eller radionett. En MVNO leier tilgang til radiokapasitet hos tilbyder som eier eget radionett. En MVNO har 100 prosent markedsandel i eget virtuelt nett, inngår egne samtrafikkavtaler med andre tilbydere og kontrollerer i likhet med nettverkseiere adgangen til å terminere taletelefoni hos sine sluttkunder.

²⁰ Sitat fra Explanatory Note: «As regards the market for mobile termination, this is composed of the markets for termination offered by MNO and full MVNO that can negotiate call termination charges with other mobile operators independent of their host network».

²¹ GSM er forkortelsen for «Global System for Mobile communications».

²² UMTS er forkortelsen for «Universal Mobile Telecommunications System».

²³ LTE er forkortelsen for «Long Term Evolution».

²⁴ Gjennomgående benyttes 2G og GSM om hverandre uten meningsforskjell. Tilsvarende gjelder for 3G og UMTS og også for 4G og LTE.

²⁵ https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/sec_2007_1483_2_0.pdf.

der den aktuelle sluttkunden er tilknyttet. Etterspørselen på grossistnivå er derfor direkte avledet av etterspørselen på sluttbrukernivå.

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

34. Ettersom tilbyder og produkt er sterkt sammenknyttet, drøfter Kommisjonen hvorvidt andre kommunikasjonsformer vil kunne utgjøre reelle substitutter på henholdsvis tilbuds- og etterspørselssiden. I så fall kunne dette representere en faktisk begrensning på tilbyderens mulighet til å fastsette termineringsprisen uavhengig av kunder, konkurrenter og forbrukere. Kommisjonen konkluderer imidlertid med at andre kommunikasjonsformer per i dag ikke utgjør fullverdige substitutter verken på etterspørsels- eller tilbudssiden. I den grad det finnes substitutter på etterspørselssiden, som for eksempel anrop til fasttelefon²⁶ eller bruk av SMS, eventuelt bruk av andre kommunikasjonskanaler som for eksempel OTT-tjenester²⁷, synes ikke disse alternative kommunikasjonsformene å kunne disiplinere prissetting av terminering i mobilnett.

35. Som en tilleggsobservasjon fra Kommisjonen nevnes at den ikke foreslår å definere separate markeder for SMS-terminering, selv om markeds karakteristika for terminering av tale kan gjelde for terminering av SMS. Kommisjonen utelukker ikke at nasjonale tre-kriterie-tester kan lede til at slike markeder defineres nasjonalt, men fremhever at etterspørselssidesubstitusjon særlig må vurderes, jf. økt tilgjengelighet av e-post og direktemeldinger som følge av økende antall smarttelefoner og bredbåndutbredelse.

36. En konsekvens av avgrensningen er at samtlige mobiltilbydere har 100 prosent markedsandel av terminering i eget mobilnett. I følge Kommisjonen kan fravær av SMP i en slik situasjon kun fastslås dersom det foreligger kjøpermakt som i tilstrekkelig grad kan disiplinere markedsmakten.

2.2.2 Avgrensning av de norske produktmarkedene

37. Nkom gjorde i markedsanalysen til vedtaket 8. mai 2007 en forholdsvis omfattende vurdering av substituerbarhet på etterspørsels- og tilbudssiden basert på norske markedsforhold. Nkom konkluderte der med at de relevante norske produktmarkedene samsvarte med Anbefalingen. Nkom har i senere analyser kommet til samme konklusjon. Markedsavgrensningen i Anbefalingen fra 2016 er som nevnt uendret fra avgrensningen i Anbefalingen fra 2008. Nkom anser at de markedsmessige og tekniske forholdene knyttet til terminering i det vesentlige er uforandret fra tidligere analyser, og viser til vurderingen som fremkommer i tidligere markedsanalyser.

38. Nevnte vurderinger om produktmarkedsavgrensning innebærer at terminering av SMS ikke omfattes av markedsavgrensningen for terminering av tale i mobilnett²⁸. Nkom fastholder at det fra sluttbrukerperspektivet ikke kan hevdes å foreligge tilstrekkelig substituerbarhet mellom tale og SMS, og viser til at det er flere grunner til det. For sluttbruker innebærer en samtale øyeblikkelig og toveis-kommunikasjon. SMS-kommunikasjon kan derimot ha en forsinkelse ved at mottakeren selv bestemmer når meldingen leses. Avsenderen kan heller ikke være helt sikker på at meldingen når frem til mottakeren.

²⁶ I denne sammenheng sidestilles tradisjonell linjesvisjet fasttelefoni (PSTN) og bredbåndstelefon basert på pakkesvisjet teknologi (VoIP).

²⁷ OTT er forkortelse for «over-the-top», og innebærer tjenester som tilbys over internett.

²⁸ Se bl.a. kapittel 2.3.6.2 i vedlegg 1 til Nkoms vedtak 8. mai 2007.

39. På grossistnivå foreligger det både avtalemessige og tekniske ulikheter mellom terminering av tale og terminering av SMS som tilsier at SMS ikke inngår i markedet for terminering av tale. Mens taleterminering prises per minutt, prises terminering av SMS per enhet. Teknisk gis det også en mulighet til at SMS, som i motsetning til tale ikke avhenger av sanntidsbehandling, kan transporteres i nettet på en måte som tillater forsinkelser.

40. Nkom har tidligere ikke inkludert terminering av tale i 4G-nett i produktmarkedet, fortrinnsvis siden tale i 4G-nett ikke har vært tilbudt. I tråd med prinsipp om teknologinøytralitet og sett i lys av at det har vokst frem tilbud om tale over LTE-nett, mener Nkom at produktavgrensningen i det norske markedet reelt sett ikke avviker fra Kommisjonens anbefalinger. Vurderingen knyttet til avgrensning av det norske produktmarkedet tilsier dermed at terminering av tale i 2G-, 3G- og 4G-nett, samt virtuelle mobilnett omfattes av produktmarkedene. Nkoms vurdering understøttes av at sluttbrukerne ikke vil merke hvilken nettverksteknologi samtalen termineres i, og at termineringsprisene heller ikke fremover forventes å differensiere avhengig av teknologi.

41. Videre opprettholdes begrunnelsene og konklusjonen i ovennevnte markedsanalyse om at trafikk som termineres som maskin-til-maskin-trafikk (M2M), skal inngå i produktmarkedsdefinisjonen. Selv om taletrafikk forventes å utgjøre en liten del av M2M-trafikken, kan slike anvendelser likevel ikke utelukkes.

42. Nummerseriene 58x og 59x er avsatt for M2M og skal benyttes til automatiserte eller del-automatiserte kommunikasjonstjenester for tale eller datatrafikk. Begge nummerserier er tatt i bruk til M2M for å avlaste de ordinære nummerseriene for mobilkommunikasjon (4x og 9x). Fra 1. juli 2010 har det ikke vært tillatt å produsere nye SIM-kort for M2M i seriene 4x og 9x. Det er imidlertid fortsatt mulig å benytte disse seriene for eksisterende M2M-applikasjoner.

43. Mens det på etterspørselssiden ikke anses å være substituerbarhet mellom ordinære taletjenester og M2M-kommunikasjon, vil dette være annerledes på tilbudssiden. Tilbydere av terminering av tale i mobilnett vil fullt ut kunne tilby terminering til SIM-kort som benyttes til M2M-kommunikasjon uten vesentlige omstillingskostnader. Nummerplanen skiller ikke mellom M2M-anvendelser med og uten tale, og det er heller ikke noe skille innenfor seriene 4x og 9x mellom ordinære mobilabonnement (med tale) og eldre M2M-abonnement (med eller uten tale). Tilbudssidesubstitusjon taler dermed for at tidstaksert trafikk til M2M-abonnement inkluderes i markedene.

44. Også når det gjelder terminering i mobiltilbydernes telefonsvartjeneste, opprettholder Nkom begrunnelsen og konklusjonen om at tjenesten utgjør en del av det relevante produktmarkedet, hovedsakelig fordi telefonsvartjenesten er en integrert del av mobilabonnementet og det for praktiske formål ikke er mulig å skille denne tjenesten ut.

2.2.2.1 Nærmere om nye teknologier, herunder VoLTE og tale over Wifi

45. Tale over LTE omtales oftest som Voice over LTE (VoLTE) og er enkelt forklart tale via en dataforbindelse. LTE er den faglige betegnelsen av et fjerde-generasjons mobilnett, der blant annet tale kan produseres uten å benytte linjesvitsjet teknologi. Dette skiller seg fra tale over 2G og 3G som skjer via en fast ressursallokering («linje») i nettet. LTE/4G, med teknologien VoLTE aktivert, har betydelig mer tale- og datakapasitet enn 2G og 3G og kan dermed være mer effektiv når det kommer til bruk av båndbredde og spektrum. Samtaler over LTE har potensiale for HD-lyd og medfører merkbart kortere tid for å sette opp en samtale dersom begge telefonapparatene benytter VoLTE. VoLTE er i så måte positivt både for sluttbruker og for netteier. Telenor har også inkludert tilgang til VoLTE og Wifi-tale i sine MVNO- og tjenesteleverandøravtaler.

46. Tale over Wifi benytter en Wifi-forbindelse som en alternativ databærer til aksess over et mobilnett. Tjenesten kan i prinsippet benytte et bredt spekter av Wifi-nett inkludert hjemmenettverk. Tale over Wifi erstatter ikke et offentlig mobilnett, men tjenesten benytter det

trådløse nettet for å koble terminalen via en bredbåndslinje og inn til tilbyderens taleplattform. Tale over Wifi gjør bruk av internett på tilsvarende måte som samtale over Skype eller Viber, men i motsetning til disse er tale over Wifi vanligvis koblet til operatørens taleplattform og dermed også til det offentlige telefonnettet.

47. Prinsipielt er det fra et termineringsperspektiv ikke forskjell på om en samtale termineres via 3G, VoLTE eller Wifi. Sluttbruker benytter fortsatt sitt vanlige telefonnummer, og anropede part benytter dette nummeret for å sette opp samtalen. Prisen avviker heller ikke fra annen taletrafikk. Slik taletrafikk bruker ikke av sluttbrukerens datakvote.

2.2.3 Konklusjon vedrørende de norske produktmarkedene

48. Det norske produktmarkedet avgrenses på teknologinøytralt grunnlag til terminering av tale i offentlige, individuelle mobilkommunikasjonsnett. Dette innebærer terminering til MNOer og MVNOer i både 2G-, 3G- og 4G-nett og inkluderer VoLTE og tale over Wifi.

2.2.4 Avgrensning av de norske geografiske markedene

49. I de foregående markedsanalysene av terminering av tale i mobilnett har Nkom konkludert med at det geografiske markedet avgrenses nasjonalt og til utstrekningen av hver enkelt tilbyders nett, uavhengig av i hvilket land samtalen er originert.

50. At produktmarkedene er definert som terminering i individuelle mobilnett, fungerer i seg selv som en geografisk avgrensning. Utgangspunktet for den geografiske markedsavgrensningen bør etter Nkoms vurdering være det området hvor de aktuelle tilbydere kontrollerer termineringsprisene, og hvor markedsforholdene er tilstrekkelig homogene. Mobilnettene som brukes for terminering, er geografisk avgrenset til Norge. Det stedlige virkeområdet for ekomloven er dessuten avgrenset til Norge.

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

52. Ulike priser eller ulik produktkvalitet på grossisttjenester i ulike deler av landet kan være momenter som leder til en oppdeling i geografiske markeder. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at markeds- og konkurranseforholdene i Norge skulle begrunne en slik oppdeling. Både Telenor og Telia har tilnærmet landsdekkende nett, og tilbydere med avtale om nasjonal gjesting eller MVNO-tilgang oppnår tilsvarende dekning gjennom sine avtaler. Alle tilbydere av terminering tilbyr således terminering i tilnærmet hele landet, og termineringsprisene er like i hele landet. Når det gjelder kvaliteten på termineringsproduktet, er det heller ikke mulig å skille tilbydere eller områder fra hverandre.

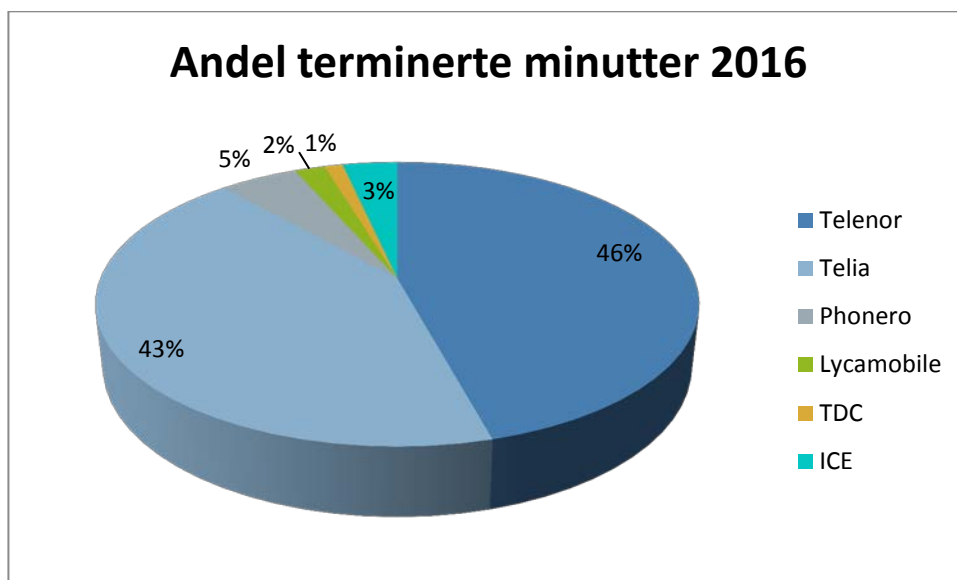
53. Etter Nkoms mening foreligger det ikke ulike konkurransemessige betingelser i stabile og klart avgrensede deler av landet som tilsier at det er nødvendig med en geografisk oppdeling av markedet. Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er nødvendig med en videre analyse av spørsmålet om markedet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

54. Nkom fastholder dermed at det geografiske markedet for terminering av tale i mobilnett er fastlands-Norge.

2.2.5 Oversikt over markedene og aktørene

55. Mobiltilbydere som teknisk og økonomisk kontrollerer adgangen til å terminere taletelefoni hos sluttbrukere, er tilbydere i det relevante markedet.

56. Totalt ble det terminert om lag 5,5 milliarder minutter (eksklusiv interntrafikk) i norske mobilnett i løpet av 2016 og er dermed på om lag samme nivå i 2013²⁹. Figur 1 nedenfor viser fordelingen av terminerte trafikkminutter mellom tilbyderne som kontrollerer terminering, basert på tallene for 2016³⁰.



Figur 1: Andeler av terminerte minutter som er originert eksternt. Kilde: Nkoms ekomstatistikk 2016.

57. Inntekter fra terminering av tale i mobilnett utgjorde for 2016 totalt omlag 0,4 milliarder kroner. Inntekter for 2013 var 0,9 milliarder kroner³¹. Regulert prisnedgang er årsaken til inntektsreduksjonen. Fra 1. januar 2013 var det symmetriske priser for alle tilbyderne, og fra 1. juli 2015 var termineringsprisene basert på ren LRIC.

58. Telenor og Telia er etablerte mobiltilbydere med både radio- og kjernenett. Selskapenes GSM-nett (2G) og UMTS-nett (3G) er tilnærmet landsdekkende hva gjelder befolkningsdekning. Utbyggingstakten av og ambisjonene for LTE-nett (4G)³² tilsier at denne teknologien også vil være landsdekkende innenfor analysens tidshorisont. Begge selskaper har inngått samtrafikkavtale med andre tilbydere og tilbyr gjennom disse avtalene terminering av tale i eget mobilnett. Både Telenor og Telia tilbyr tale over LTE (VoLTE) forutsatt at håndsettet støtter teknologien. Telenor tilbyr også tale over Wifi, mens Telia er i testfasen på denne teknologien³³.

59. Network Norway og Tele2 etablerte høsten 2007 infrastrukturselskapet Mobile Norway AS (Mobile Norway), hvor de eide 50 prosent hver. Høsten 2011 kjøpte det svenske morselskapet til Tele2 (Tele2 AB) Network Norway. Mobile Norway hadde ved utgangen av 2013 oppnådd om lag 75 prosent befolkningsdekning, og hadde dermed oppfylt forpliktelsene som fulgte av asymmetriske termineringspriser. I frekvensauksjonen³⁴ i desember 2013 vant

²⁹ Jf. markedsanalyse 13. januar 2015, https://www.nkom.no/marked/markedregulering-smp/marked/marked-7/_attachment/16136?_ts=14ae3abc1b5.

³⁰ Det foreligger ikke trafikkdata fra Get i oppstartsåret.

³¹ Jf. fotnote 29.

³² Selskapene tilbyr i hovedsak pakketerte sluttbrukerprodukter med 4G datatrafikk og 3G tale/SMS.

³³ <https://telia.no/4g-tale>

³⁴ <http://www.nkom.no/teknisk/frekvensauksjoner/auksjoner/planlagte-avsluttede/auksjon-14-790-862-mhz>

ikke Mobile Norway fram, og avsluttet derfor virksomheten i dette båndet. De resterende frekvensene i 2GHz-båndet var ikke ansett som tilstrekkelige for videre drift.

60. 4. juli 2014 inngikk Telia Company AB avtale med Tele2 AB om kjøp av samtlige aksjer i Tele2s norske virksomhet, og Konkurransetilsynet godkjente foretakssammenslutningen 5. februar 2015. Network Norway og Tele2 er som følge av nevnte hendelser ikke lenger tilbydere i det norske mobilmarkedet.

61. ICE Communication Norge AS (ICE) ble formelt stiftet i 2013. Merkevaren ICE har imidlertid i mer enn ti år vært tilbudt som mobilt bredbånd. Tilbudet har vært basert på eget nett med CDMA-teknologi i 450 MHz-båndet. Selskapet har mer enn 75 prosent befolkningsdekning i dette nettet. I løpet av 2015 skiftet ICE ut sitt CDMA-nett med LTE og overførte sine mobile bredbåndskunder til dette nettet. Fra 15. juni 2015 lanserte i tillegg ICE tradisjonelle mobilprodukter basert på tilgangsavtale hos Telia³⁵. Selskapet har i den senere tid basert sluttbrukertilbud også på delvis produksjon i eget nett. For den delen av trafikkstrømmer knyttet til egne kunder som ikke produseres over ICE sitt eget nett, kjøper selskapet nasjonal gjesting hos Telia.

62. Lycamobile, Phonero³⁶ og TDC tilbyr terminering av tale basert på avtaler om MVNO-tilgang. MVNOer har eget kjernenett, svitsjenett og tilhørende støttesystemer, samt egen mobil nettkode (MNC). MVNOer har imidlertid ikke egne frekvensressurser eller radionett, men inngår avtaler med tilbyder som eier eget mobilnett om tilgang til radiodelen av dette nettet. En MVNO vil inngå egne samtrafikkavtaler med andre tilbydere på tilsvarende måte som ordinære mobiltilbydere og kontrollerer dermed adgangen til å terminere taletelefoni hos sine sluttkunder.

63. Get AS³⁷ (Get) har en lengre tilstedeværelse i Norge som tilbyder av kabel-TV og etterhvert som bredbåndleverandør. I 2014 kom selskapet under kontroll av den danske TDC-gruppen og tilbyr nå mobiltelefoni i sluttbrukermarkedet basert på MVNO-avtale med Telia. Gets samtrafikk rutes dels via TDCs samtrafikkavtaler og dels gjennom MVNO-avtalen med Telia. Get anses å være i posisjon til å kontrollere terminering til egne kunder og inngår dermed som tilbyder i det relevante markedet.

64. Com4s kjernevirksomhet er maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) basert på MVNO-tilgang hos Telia. M2M-virksomheten innebærer hovedsakelig utveksling av SMS. Com4 har i tillegg et beskjedent omfang av terminering av tale. Taletjenestene har inngått i samtrafikkavtaler med øvrige tilbydere og har dermed falt innenfor markedet for terminering av tale. Com4 har imidlertid opplyst at de nå har innrettet virksomheten slik at tale termineres i vertoperatørens nett. Nkom mener likevel at Com4 på grunnlag av sin MVNO-avtale er i posisjon til å kontrollere egen samtrafikk, og Com4 vil derfor behandles på samme måte som øvrige MVNOer.

65. Det finnes i tillegg omlag 15 andre tilbydere i det norske mobilmarkedet som har inngått tjenesteleverandøravtaler med en netteier, MVNO eller tjenesteleverandør. Avtalene gir rett til å tilby, markedsføre og levere tjenester, gjennom kontantkort eller abonnement, til sluttbrukere. Sluttbrukeren har utelukkende et kontraktsrettslig forhold til tjenesteleverandøren. All trafikk rutes i henhold til nettoperatørens eller MVNOens samtrafikkavtaler med andre.

³⁵ ICE kjøper tilgang både til nasjonal gjesting og til tjenesteleverandørtilgang hos Telia. ICE har samtrafikkavtaler med Telenor og Telia på alle tjenester, og har i tillegg samtrafikkavtaler med utvalgte selskaper for noen tjenester. Selskapet vurderer utvidelse av eksisterende samtrafikkavtaler samt inngåelse av nye.

³⁶ 7. april 2017 besluttet Konkurransetilsynet å tillate Telia Company ABs oppkjøp av Phonero AS. Det forventes at tilbudene fra Phonero og Telia vil samordnes. Det utelukkes ikke at det innebærer endring i rettssubjektene, altså at plikter pålagt Phonero i praksis overdras til Telia.

³⁷ I 2014 kjøpte den danske TDC Gruppen Get AS. TDC og Get er formelt sett to norske selskaper, men de har en samordnet drift i Norge.

Tjenesteleverandørene kontrollerer således ikke terminering av tale og er derfor utelatt fra den videre analysen.

2.2.6 Konklusjon markedsavgrensning

66. Etter Nkoms vurdering omfatter de relevante markedene:

- Terminering av tale i Com4s mobilnett.
- Terminering av tale i Gets mobilnett
- Terminering av tale i ICE's mobilnett.
- Terminering av tale i Lycamobiles mobilnett.
- Terminering av tale i Phonerøs mobilnett.
- Terminering av tale i TDCs mobilnett.
- Terminering av tale i Telenors mobilnett.
- Terminering av tale i Telias mobilnett.

67. De enkelte markedene omfatter terminering av tale i både GSM- UMTS og LTE-nett, uavhengig av i hvilket land samtalen er originert. Det understrekes av terminering av VoLTE og tale over Wifi inngår i markedene. Videre inkluderer markedene terminering i telefonsvartjenester. Tidstaksert trafikk til mobilbaserte M2M-abonnement i nummerseriene 4x, 58x, 59x og 9x er inkludert i markedene. Geografisk skal markedene for terminering av tale i mobilnett avgrenses til de individuelle mobilnettenes respektive dekningsområder i Norge, herunder dekning som oppnås gjennom avtale om nasjonal gjesting eller MVNO-tilgang. Med Norge menes fastlands-Norge/norsk landterritorium, jf. presiseringen i kapittel 2.2.3.

3 Analyse av markedene

3.1 Generelt om sterk markedsstilling

68. Vurderingene som ligger til grunn for utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling, skal i følge Retningslinjene pkt. 76 baseres på en fremadskuende markedsanalyse med utgangspunkt i eksisterende markedsforhold.

69. Nkom presiserer at det relevante vurderingstemaet er eksistens av sterk markedsstilling, og ikke konkurranseskadelig misbruk av dominerende stilling. For vurderingen av sterk markedsstilling er det således ikke avgjørende om eventuell markedsrett/dominans faktisk misbrukes eller ikke. En tilbyders atferd i markedet vil likevel være relevant for vurderingen av sterk markedsstilling. Selv om strukturelle momenter tillegges størst vekt i vurderingen, vil atferd som bidrar til å skape eller opprettholde konkurransefordeler kunne begrunne konklusjonen om sterk markedsstilling.

70. Analysen av sterk markedsstilling tar utgangspunkt i Retningslinjene og Nkoms metododokument. Tilbydernes *markedsandeler* danner utgangspunktet for analysen. Deretter vurderer Nkom *priser og prisutvikling, etableringshindre og potensiell konkurranse samt forhandlingsstyrke på etterspørselssiden (kjøpermakt)*. Etter Nkoms oppfatning gir øvrige kriterier fra Retningslinjene liten eller ingen informasjon som er vesentlig for vurderingen av sterk markedsstilling i de relevante termineringsmarkedene. Analysen omfatter derfor ikke disse kriteriene.

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

3.2 Markedsandeler

72. Vurdering av markedsandeler er et naturlig utgangspunkt for analyser av sterk markedsstilling, jf. Retningslinjene pkt. 76. ESA viser til at Kommisjonen legger til grunn at enkel dominans normalt vil kunne finnes hos tilbydere med over 40 prosent markedsandel, og at det bare er i særlige tilfeller at markedsandeler over 50 prosent ikke innebærer dominans. ESA skriver:

“According to established case-law, very large market shares - in excess of 50 % - are in themselves, save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position. An undertaking with a large market share may be presumed to have SMP, that is to be in a dominant position, if its market share has remained stable over time.”

73. Markedsandeler kan måles i omsetning, volum eller antall kunder. Egenskaper ved det relevante markedet vil være avgjørende for valg av mål for markedsandel, jf. Retningslinjene pkt. 77 og pkt. 78.

74. Det følger av definisjonen av markedene for terminering av tale i mobilnett at det kun er én tilbyder i det enkelte marked. Uavhengig av hvilket mål for markedsandel som benyttes, vil hver tilbyder således ha 100 prosent markedsandel i det respektive markedet. Både Com4, Get, ICE, Lycamobile, Phonero, TDC, Telenor og Telia har således monopol på terminering av tale i eget nett.

75. Selskapenes markedsandeler i de relevante markedene er 100 prosent og således langt høyere enn terskelverdiene som ESA og Kommisjonen har gitt for at det skal foreligge en presumpsjon om sterk markedsstilling.

76. Det følger av Retningslinjene pkt. 79 at identifisering av sterk markedsstilling ikke skal foretas kun på grunnlag av markedsandeler, men må ses i sammenheng med de øvrige relevante vurderingskriteriene. I det følgende vurderer Nkom priser og prisutvikling, etableringshindringer og potensiell konkurranse samt kjøpermakt.

3.3 Priser og prisutvikling

77. Prisnivået og prisutviklingen over tid kan ofte si noe om graden av konkurranse i et marked, eventuelt graden av potensiell konkurranse, og kan derigjennom gi en pekepinn på om en tilbyder har markedsrett. I markedene for terminering av tale i mobilnett følger det imidlertid av definisjonen at hvert marked kun består av én tilbyder. Alle tilbyderne av terminering av tale i mobilnett har vært underlagt prisregulering. Prisutviklingen har dermed i stor grad vært gitt av denne prisreguleringen, og informasjonen har derfor begrenset verdi for vurdering av markedsforhold.

78. Nedenstående tabell viser utvalgte termineringspriser i perioden 2001 til 2017.

Tilbyder	1.1.01	1.12.03	31.3.06	1.2.07	1.2.09	1.7.10	1.1.12	1.1.13	1.7.15	1.1.16	1.1.17
Telenor	0,95	0,78	0,73	0,65	0,60	0,50	0,30	0,16	0,083	0,075	0,065
Telia	1,21	1,11	1,01	0,91	0,60	0,50	0,30	0,16	0,083	0,075	0,065
Tele2		1,26	1,16	1,16	1,00	0,90	0,40	0,16	0,083		
Teletopia/MTU		1,26	1,26	1,26	1,00	0,75					
TDC			1,16	1,16	1,00	0,75	0,30	0,16	0,083	0,075	0,065
Network Norway				1,16	1,00	0,90	0,70	0,16	0,083		
Phonero				1,16	1,00	0,75	0,30	0,16	0,083	0,075	0,065
Barablu				1,61	1,00	0,75					
Lycamobile							0,30	0,16	0,083	0,075	0,065
Com4									0,083	0,075	0,065
ICE											0,065
Get											0,065

Tabell 2: Utvikling i mobiltermineringspriser i NOK fra 2001 til 2017. Prisene er per minutt når eventuell oppstartsavgift er inkludert, men uten mva.

79. Ingen av tilbyderne valgte å følge Telenor og Telias nedtrapping av termineringspriser i tiden frem til de selv ble underlagt prisregulering. Etter dette har de fastsatt termineringspriser lik sin egen regulerte maksimalpris. En slik prisstrategi ville ikke vært mulig over tid i et marked med konkurranse. Dersom det var konkurranse om å tilby et ensartet produkt som terminering, måtte tilbyderne ha lagt seg på tilnærmet samme prisnivå for å få solgt sitt produkt. Prisutviklingen som fremgår av tabellen over, indikerer dermed at tilbyderne ikke møter konkurranse i markedene for terminering og at det ikke finnes tilstrekkelig disiplinierende mekanismer for prissettingen.

80. ICE og Get har entret markedet etter forrige markedsanalyse og er altså ikke underlagt plikter knyttet til terminering. Det eksisterer således en mulighet for disse selskapene å sette høyere termineringspriser enn den regulerte maksimalsatsen som øvrige tilbydere i markedet er underlagt. Begge selskapene har imidlertid valgt en pris som tilsvarer den regulerte. Det vises i den forbindelse til omtale av kjøpermakt i kapittel 3.5.

3.4 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

81. Potensiell konkurranse fra nye aktører vil kunne påvirke en dominerende tilbyders atferd i markedet, herunder ved prissettingen. Ulike former for etableringshindringer kan imidlertid svekke eller fjerne grunnlaget for potensiell konkurranse.³⁸

82. De relevante markedene er avgrenset til terminering av tale i den enkelte tilbyders fysiske eller virtuelle mobilnett. Med den nåværende teknologien er det ikke mulig for andre enn den tilbyderen som kontrollerer dette mobilnettet, å tilby terminering til egne kunder i det aktuelle nettet. Innenfor analysens tidshorisont på inntil tre år synes det derfor ikke mulig for andre tilbydere å etablere seg i de respektive termineringsmarkedene. I et slikt marked vil etableringshindringene dermed være absolutte, og det foreligger dermed ingen potensiell konkurranse. Nkom finner det derfor ikke nødvendig å foreta en nærmere vurdering av etableringshindre som ugjenkallelige kostnader og stordriftsfordeler.

83. Gitt at det likevel forelå konkurranse i termineringsmarkedene, ville denne reduseres som følge av Calling Party Pays-prinsippet³⁹ (CPP). Prinsippet gir operatøren som krever høye

³⁸ ESA skriver om etableringshindringer i blant annet Retningslinjene pkt. 81: "In fact, the absence of barriers to entry deters, in principle, independent anti-competitive behavior by an undertaking with a significant market share".

termineringspriser, mulighet til å subsidiere egne kunders samtaler med inntektene fra terminering. Sluttkundene til operatøren som tar den høye termineringsavgiften, får således ikke noe insentiv til å skifte tilbyder.

84. Absolutte etableringshindringer, og dermed fraværet av potensiell konkurranse innenfor analysens tidshorisont, taler for at Com4, Get, ICE, Lycamobile, Phonero, TDC, Telenor og Telia har sterk markedsstilling i sine respektive markeder for terminering.

3.5 Kjøpermaktf/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden⁴⁰

3.5.1 Generelt om kjøpermakt

85. Kjøpermakt⁴¹ er en faktor som kan gi grunnlag for at tilbydere av terminering i mobilnett likevel ikke har sterk markedsstilling. Av kommentarene til Kommisjonens Anbefaling⁴² fra 2007 fremgår det at:

"A market definition for call termination on each mobile network would imply that currently each mobile network operator is a single supplier on each market. However, whether every operator then has market power still depends on whether there is any countervailing buying power, which would render any non-transitory price increase unprofitable."

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

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

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

89. Tilbydere av terminering står i et gjensidighetsforhold ved at de opptrer som kjøpere og selgere av terminering i hverandres nett. Overskudd fra termineringsproduktet vil således avhenge av differansen mellom inntekter fra terminering i eget nett og utgifter knyttet til terminering i andres nett. Reduksjon av termineringsprisen hos en selger av terminering kan derfor gi grunnlag for at kjøperne av terminering reduserer egne termineringspriser. Termineringspriser som overstiger en kostnadsorientert pris og prisen som ville ha oppstått i et

³⁹ Calling Party Pays-prinsippet innebærer at den abonnenten som initierer samtalen også betaler.

⁴⁰ Kriteriet tilsvarer "absence of or low countervailing buying power" i retningslinjene punkt 79.

⁴¹ Begrepene "forhandlingsstyrke på etterspørselssiden" og "kjøpermakt" brukes i det videre om hverandre uten at det er tilsiktet meningsforskjell.

⁴² Jf. Explanatory Note side 44.

fungerende marked, indikerer at kjøpermakt ikke er tilstrekkelig effektiv. Dersom en reduksjon av andres termineringspriser ikke reflekteres i egne termineringspriser, kan det også være en indikasjon på at kjøpermakten ikke er tilstrekkelig effektiv.

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

91. Enkelte forhold bidrar på generelt grunnlag til å redusere muligheten for å utøve kjøpermakt i markedene for terminering av tale i mobilnett. Slike faktorer er blant annet:

- Om kjøper av tilgang kan dekke sitt behov på annen måte enn ved å kjøpe fra selger, herunder muligheten for å redusere eller avstå fra kjøp.
- Den regulatoriske konteksten som den eventuelle kjøpermakten utøves i, herunder eventuelle særskilte forpliktelser, samt partenes forventninger til utfall av å bringe eventuelle tvister om samtrafikkavtaler til Nkom.

92. Nkom har vurdert forhold som på generelt grunnlag kan redusere muligheten for å utøve kjøpermakt, se spesielt vedlegg 1 til vedtak 13. januar 2015, jf. vedtak 27. september 2010, og mener at disse vurderingene fortsatt har gyldighet. Det vises derfor til nevnte vedtak for en slik vurdering. I nedenstående kapittel undersøker Nkom forhold som er av betydning for om noen av selskapene som omfattes av denne analysen, er utsatt for kjøpermakt som anses å være tilstrekkelig effektiv.

3.5.2 Nkoms vurdering av hvorvidt de konkrete tilbyderne er utsatt for kjøpermakt

93. Nkom har i tidligere analyser drøftet hvorvidt det finnes forhold som på individuelt grunnlag indikerer at selskapene som var omfattet av disse analysene, var utsatt for kjøpermakt. Nkoms konklusjon var at den kjøpermakten de analyserte tilbyderne var utsatt for, ikke var tilstrekkelig til å endre presumpsjonen om at tilbyderne kunne opptre uavhengig av markedet. Etter Nkoms mening foreligger det ikke spesielle holdepunkter for at de tidligere konklusjonene om kjøpermakt bør endres. På denne bakgrunn anser Nkom at det er tilstrekkelig å gjøre en begrenset individuell vurdering av kjøpermakt.

94. Kjøpermakt kan i tillegg til de faktorer som er nevnt i forrige kapittel, utøves på grunnlag av:

- Kjøpers betydning for selger i kraft av kjøpers innkjøpsvolum.
- Om kjøper kan tilby noe som er av interesse for selger, for eksempel markedsadgang til andre markeder.

95. Kjøperne av terminering av tale i mobilnett består av andre fastnett-tilbydere og mobiltilbydere. De største kjøperne i Norge er Telenor og Telia. I tillegg til å kjøpe terminering for egne mobil- og fastnettkunder, opptre Telenor som transittleverandør for andre mobil- og fastnett-tilbydere.

96. Forhandlinger om samtrafikk foregår vanligvis bilateralt mellom tilbyderne. På bakgrunn av Telenors og Telias rolle som de største kjøperne av terminering i norske mobilnett, legger Nkom til grunn at disse selskapene har størst forutsetninger for å utøve kjøpermakt. Det forhold at Telenor og Telia produserer tjenester som er nødvendige innsatsfaktorer ved øvrige tilbydernes tjenesteproduksjon, antas å trekke i samme retning.

97. Nkom mener at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Telenors og Telias muligheter til å utøve kjøpermakt. I den grad analysen viser at Telenor og Telia ikke ville være i stand til å disiplinere de analyserte tilbydernes termineringspriser, forutsettes det at heller ikke øvrige kjøpere av terminering ville være i stand til å utøve kjøpermakt som gir grunnlag fra å fravike presumpsjonen om at alle tilbydere av terminering har sterk markedsstilling.

98. Normalt kan en vente at mindre tilbydere vil være mer utsatt for press i forhandlinger enn større tilbydere. Det forholdsvis lave trafikkvolumet hos de mindre tilbyderne fører imidlertid til at prisen de mindre tilbyderne setter gir forholdsvis små utslag på de større tilbyders samlede samtrafikkostnader, og kan derfor trekke i motsatt retning. Således kan det antas at Telenors og Telias *insentiver* til å utøve kjøperkraft har vært størst overfor hverandre og også overfor de tilbyderne som tidligere har hatt størst fordel av asymmetriske termineringspriser; Network Norway og Tele2. Det er samtidig ikke urimelig å anta at *muligheten* for å utøve kjøperkraft er større overfor henholdsvis Com4, Get, ICE, Lycamobile, Phonero og TDC.

99. Termineringsprisene hos samtlige tilbydere som er omfattet av analysen, med unntak av Get og ICE, er underlagt prisregulering i form av pristak. Ved vurderingen av kjøperkraft skal Nkom velge en såkalt "modified greenfield approach", det vil si se bort fra forpliktelser i det markedet som er gjenstand for markedsanalysen. Et utgangspunkt for vurdering av kjøperkraft kan være å se på hvordan selskapene fastsatte sine termineringspriser før selskapene ble underlagt pristaksregulering. De fleste selskapene som omfattes av denne analysen, har imidlertid i lengre tid vært underlagt i pristaksregulering. Pristakene er imidlertid ikke til hinder for at eventuell kjøperkraft vil kunne presse prisene til et lavere nivå enn pristaket. Nkom mener på denne bakgrunn at det er mest relevant å se hen til tilbyderens adferd etter at pristaksregulering ble pålagt.

100. Network Norway og Tele2 hadde frem til 2013 fordel av asymmetrisk prisregulering, hvilket innebar en vesentlig høyere andel av termineringsinntektene enn andelen av terminerte minutter skulle tilsi. De relativt høye kostnadene Telenor og Telia hadde ved å kjøpe terminering hos Network Norway og Tele2, styrket selskapenes insentiver til å forsøke å utøve sin kjøperkraft. På tilsvarende måte ga Telenors og Telia posisjoner som selgere av tilgang disse selskapene mulighet til å utøve kjøperkraft overfor Network Norway og Tele2 som kjøpere av tilgang. Nkom har imidlertid ikke funnet empiriske holdepunkter for at Telenor og Telia faktisk klarte å utøve kjøperkraft som fikk Network Norway og Tele2 til å redusere sine termineringspriser.

101. Når det gjelder Phonero og TDC, registrerer Nkom at før selskapenes termineringspriser ble pristaksregulert, fastsatte disse selskapene sine termineringspriser på et nivå som lå vesentlig høyere enn Telenors og Telias. Nkom mener prisnivået også lå vesentlig over prisene tilbyderne kunne forvente å oppnå i et marked med fungerende konkurranse. Ingen av disse tilbyderne reduserte sine termineringspriser utover reguleringen som påla fallende priser, og altså ikke på bakgrunn av at Telenor og Telia gjennomførte flere pålagte prisreduksjoner. Etter Nkoms oppfatning tyder disse forholdene på at den kjøperkraft selskapene er utsatt for, ikke i tilstrekkelig grad virker disiplinerende på tilbyderens fastsettelse av egne termineringspriser.

102. Lycamobile lanserte sluttbrukertjenester basert på MVNO-tilgang hos Telia i april 2010 og fastsatte termineringspriser identiske med øvrige MVNOer⁴³. Det innebar priser som oversteg prisene til Telenor og Telia, men som ikke oversteg pristaket til andre MVNOer. Nkom mener at dette, isolert sett, kan være et uttrykk for at selskapet ble utsatt for kjøperkraft. Nkom mener samtidig at det er rimelig å legge til grunn at Lycamobile var kjent med Nkoms regulering mot symmetriske priser for alle mobiltilbydere og at Lycamobiles kjennskap til prisreguleringen har virket disiplinerende på selskapets prissetting. Nkoms samlede vurdering er på denne bakgrunn at Lycamobiles prissetting viser at selskapet uten prisregulering har insentiver og muligheter til sette priser som overstiger prisene som kunne forventes oppnådd i et marked med fungerende konkurranse.

⁴³ Med unntak av Tele2 (som tidligere hadde MVNO-avtale med Telia) som har hatt høyere termineringspris på bakgrunn av selskapets utbygging av et tredje mobilnettverk i Norge.

103. Com4 inngikk tilgangsavtale som MVNO hos Telia i desember 2012 og lanserte i mai 2013 tilbud om maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M). Com4 inngikk sine første samtrafikkavtaler med termineringspris som tilsvarte det daværende regulerte pristaket på 16 øre. På samme måte som for Nkoms vurdering hva gjelder Lycamobiles prissetting, mener Nkom at Com4 var kjent med symmetrisk prisregulering og at det er rimelig å legge til grunn at dette hadde influert på fastsettelsen av termineringsprisen. Samtidig foreligger det potensiale for monopolprising fra Com4 på tilsvarende måte som fra øvrige tilbydere av terminering.

104. ICE har som nevnt lansert tradisjonelle mobilprodukter og har inngått samtrafikkavtaler med flere selskaper hvor pris for terminering av tale er lik den regulerte. Get har på tilsvarende måte som øvrige MVNOer som har entret markedet de siste årene, fastsatt termineringspriser som tilsvarer de regulerte maksimalprisene. Vurderingene over knyttet til Lycamobile og Com4, om kjennskap til symmetrisk regulert pris og mulighet for monopolprising, gjør seg også gjeldende for Get og ICE. Begge selskaper har antagelig forventninger om å bli prisregulert på samme nivå som øvrige mobiltilbydere.

105. Nkom forventer at Telenor og Telia vil ha en viss mulighet til selv å oppnå lavere priser ved å utøve forhandlingspress mot mindre aktører som henholdsvis Com4, Get, ICE, Lycamobile, Phonero og TDC. Det skyldes at disse selskapene gjennom sine tilgangsavtaler står i et visst avhengighetsforhold til Telenor og Telia på grunn av behovet for gunstige tilgangspriser. På den annen side har disse aktørene anledning til å bytte nettverkstilbydere. Et slikt bytte vil imidlertid innebære transaksjonskostnader og potensial for tap av kunder, hvilket svekker dette alternativet i en forhandlings situasjon.

106. Selv om Telenor og Telia hver for seg overfor sine tilgangskjøpere faktisk skulle kunne klare å forhandle seg frem til en lavere termineringspris, innebærer ikke det nødvendigvis at andre aktører som er avhengig av å kjøpe terminering, kan oppnå det samme. Både Phonero og TDC har som del av MVNO-avtale med Telenor i perioder med asymmetriske termineringspriser akseptert å kreve lavere termineringspris for trafikken som kommer fra Telenors mobilnett enn for trafikk som origineres i andre nettverk. Phonero og TDCs termineringspriser overfor andre aktører i markedet har imidlertid oversteget prisene Telenor og Telia tok på samme tidspunkt. Det synes derfor ikke som at eventuell kjøpermakt hos Telenor eller Telia på dette området vil komme øvrige kjøpere av terminering til gode. Slik kjøpermakt vil derfor neppe kunne presse det generelle prisnivået til en tilbyder nedover, men kun prisen tilgangsselgeren selv må betale. På dette grunnlag mener Nkom at verken Telenors eller Telias eventuelle kjøpermakt er tilstrekkelig til å fravike presumpsjonen om sterk markedsstilling i de aktuelle selskapenes individuelle termineringsmarkeder.

107. Nkom har heller ikke funnet grunn til å endre konklusjonen om at verken Telenor eller Telia er utsatt for kjøpermakt som er tilstrekkelig effektiv til å endre presumpsjonen om at disse har sterk markedsstilling. Begge selskapene har i etterkant av pristaksregulering fastsatt termineringspris lik pristak.

3.5.3 Oppsummert om kjøpermakt

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

109. Det finnes tegn på at enkelte av de mindre tilbyderne har vært utsatt for en viss grad av kjøpermakt. Nkom mener imidlertid at ingen av selskapene har vært utsatt for kjøpermakt i en slik grad at det er grunnlag for å fravike presumpsjonen om at tilbyderne kan opptre uavhengig av kunder, konkurrenter og forbrukere i markedene for terminering av tale i egne mobilnett. Heller ikke Telenor og Telia har vært utsatt for tilstrekkelig disiplinierende kjøpermakt i sine respektive termineringsmarkeder.

110. Som redegjort for over, er det avgjørende spørsmålet om de aktuelle selskapene er utsatt for kjøpermakt som kan disiplinere selskapenes termineringspriser til det nivået de kunne forvente å oppnå i et marked som er preget av konkurranse. Nkom mener prisnivået de forskjellige selskapene har lagt seg på, både før og etter de ble underlagt pristaksregulering, viser at så ikke er tilfelle. Etter Nkoms oppfatning viser det fastsatte prisnivået tvert om at tilbyderne uten prisregulering både har insentiver og muligheter til å sette priser som er høyere enn de kunne ha gjort i et marked med fungerende konkurranse.

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

3.6 Konklusjon - enkel dominans

112. Com4, Get, ICE, Lycamobile, Phonero⁴⁴, TDC, Telenor og Telia er hver for seg eneste tilbyder av terminering av tale i sine respektive mobilnett, som tilsvarer de relevante markedene. Samtlige har altså 100 prosent markedsandel. Vurderingen av prisutviklingen for terminering av tale viser også at tilbyderne ikke har insentiver til frivillig å redusere sine termineringspriser ned mot et nivå tilsvarende et marked med konkurranse.

Etableringshindrene innenfor de enkelte relevante markeder er absolutte, og det er derfor ingen potensiell konkurranse innenfor analysens tidshorisont. Som utgangspunkt vil derfor alle tilbydere ligge an til å ha sterk markedsstilling. For at dette ikke skal være tilfellet, må det finnes tungtveiende forhold som virker disiplinerende på utøvelsen av markedsrett. Slike forhold kan først og fremst antas å knytte seg til kjøpermakt eller forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.

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

114. På denne bakgrunn er Nkom kommet til at Com4, Get, ICE, Lycamobile, Phonero, TDC, Telenor og Telia har sterk markedsstilling i de respektive markedene for terminering av tale i individuelle mobilnett.

⁴⁴ 7. april 2017 besluttet Konkurransetilsynet å tillate Telia Company ABs oppkjøp av Phonero AS. Det forventes at tilbudene fra Phonero og Telia vil samordnes. Det utelukkes ikke at det innebærer endring i rettssubjektene, altså at plikter pålagt Phonero i praksis overdras til Telia.