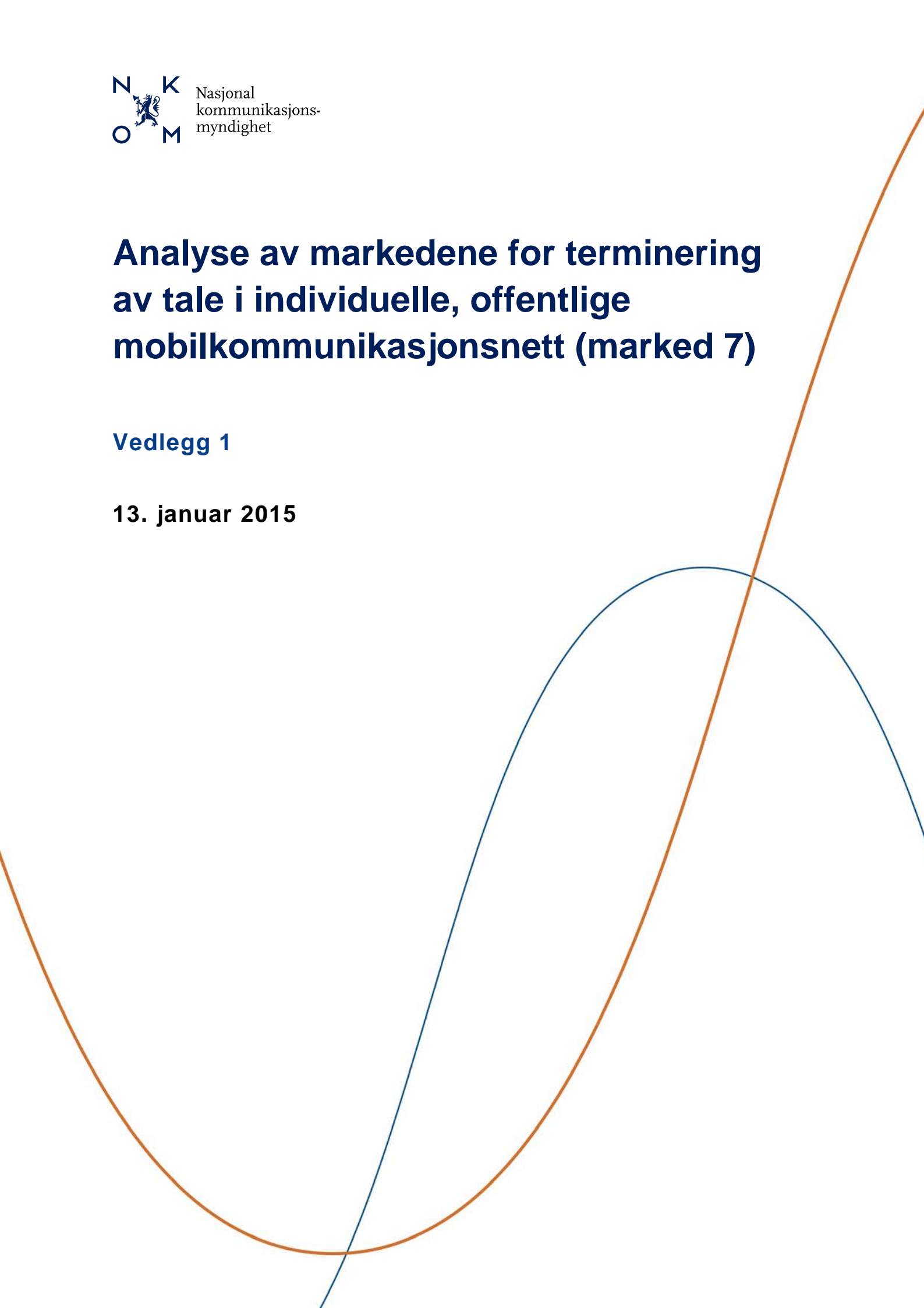


Analyse av markedene for terminering av tale i individuelle, offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7)

Vedlegg 1

13. januar 2015



Sammendrag

Dette er Norsk kommunikasjonsmyndighets (Nkom)¹ sjette runde med analyse av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7), Nkom har tidligere analysert disse markedene i 2005, 2007, 2008, 2010 og i 2011.

Markedsanalysen vil bli lagt til grunn ved anvendelse av sektorspesifikke virkemidler i de markedene hvor det er utpekt tilbydere med sterk markedsstilling (SMP).

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

I kapittel 2 avgrenser Nkom de relevante markedene.

EFTAs overvåkingsorgan (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 2G-nett, 3G-nett og virtuelle mobilnett omfattes av produktmarkedene².

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 (Mobile Virtual Network Operator) eller lignende.

På bakgrunn av markedsavgrensningen definerer Nkom følgende markeder:

- Terminering av tale i Com4s mobilnett
- Terminering av tale i Lycas mobilnett
- Terminering av tale i Network Norways mobilnett
- Terminering av tale i Phoneros mobilnett
- Terminering av tale i TDCs mobilnett
- Terminering av tale i Telenors mobilnett
- Terminering av tale i Tele2s mobilnett

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

² Terminering av tale i LTE-nett er på analysens tidspunkt et ikke-eksisterende produkt og omfattes heller ikke av markedsavgrensningen. Dersom det skulle bli aktuelt innenfor analysens tidsrom, vil Nkom gjøre en konkret vurdering av hvorvidt terminering av tale i LTE-nett skal inkluderes.

- Terminering av tale i TeliaSoneras³ 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*⁴. Det innebærer at Nkom ikke har vurdert samtlige kriterier som følger av Retningslinjene. Etter Nkoms oppfatning ville det ikke endret resultatet av analysen dersom analysen også hadde omfattet de utelatte kriteriene.

Com4, Lyca, Network Norway, Phonero, TDC, Telenor, Tele2 og TeliaSonera er hver for seg eneste tilbyder av terminering av tale i sine respektive mobilnett/virtuelle mobilnett, som tilsvarende de relevante markedene. De har derfor alle 100 % 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 seks tilbyderne har sterk markedsstilling i hele 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 tilbyderens utøvelse av markedsrett. Slike forhold antas først og fremst å kunne knytte seg til forhandlingsstyrke på etterspørselssiden. Nkom kan ikke se at det finnes kjøpere med tilstrekkelig forhandlingsstyrke som kan ha en disiplinerende effekt på fastsettelsen av termineringsprisene til henholdsvis Com4, Lyca, Network Norway, Phonero, TDC, Telenor, Tele2 eller TeliaSonera.

Nkom har på denne bakgrunn funnet at Com4, Lyca, Network Norway, Phonero, TDC, Telenor, Tele2 og TeliaSonera har sterk markedsstilling i sine respektive markeder for terminering av tale i individuelle mobilnett.

³ TeliaSonera Norge AS ble formelt etablert i januar 2011 og opererer merkenavnene NetCom og Chess. Se: <https://netcom.no/om-teliasonera>

⁴ Begrepene "markedsrett på etterspørselssiden" og "kjøperrett" brukes i det videre uten meningsforskjell.

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	Avgrensning av de norske geografiske markedene.....	11
2.2.4	Oversikt over markedene og aktørene.....	12
2.2.5	Konklusjon markedsavgrensning.....	14
3	Analyse av markedene.....	14
3.1	Generelt om sterk markedsstilling	14
3.2	Markedsandeler	15
3.3	Priser og prisutvikling	15
3.4	Etableringshindringer og potensiell konkurranse	16
3.5	Kjøperkraft/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.....	17
3.5.1	Generelt om kjøperkraft	17
3.5.2	Nkoms vurdering av hvorvidt de konkrete tilbydere er utsatt for kjøperkraft	18
3.5.3	Oppsummert om kjøperkraft.....	20
3.6	Konklusjon - enkel dominans	21

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)⁵. Direktivene trådte i kraft for Norge 1. november 2004. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og tilhørende forskrifter.

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")⁶
- Anbefaling om relevante markeder (heretter omtalt som "Anbefalingen")⁷

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" (metodedokumentet) har Nkom utdypet Retningslinjenes kriterier for markedsanalyse på enkelte punkter. Metodedokumentet er ikke rettslig bindende, men gir uttrykk for Nkoms forståelse av de retningslinjer som Nkom er forpliktet til å følge. Markedsanalysene vil derfor bli foretatt i samsvar med de synspunkter og vurderinger som kommer til uttrykk i metodedokumentet. Ved eventuelle uoverensstemmelser mellom metodedokumentet og Retningslinjene eller Anbefalingen, vil metodedokumentet vike.

⁵ 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).

⁶ EFTA Surveillance Authority Guidelines 14/07/2004.

⁷ EFTA Surveillance Authority Recommendation 05/11/2008 med Kommissjonens Explanatory Note.

Metodedokumentet oppdateres løpende i den grad Retningslinjene og Anbefalingen blir endret. 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 utkast til vedtak der Nkom pålegger særskilte forpliktelser⁸ 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 vil være gjenstand for jevnlig revurderinger og er derfor begrenset fremadskuende, jf. Retningslinjene punkt 20. 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 sjette 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 tre første analysene tok utgangspunkt i ESAs Anbefaling om relevante markeder fra 2004, mens analysene fra 2010 og 2011 tok utgangspunkt i ESAs anbefaling fra 2008. 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 er uendret.
14. Kommisjonen har revidert listen over relevante markeder og vedtatt ny anbefaling 9. oktober 2014⁹. Grossistmarkedene for terminering av tale i mobilnett er uendret og fremdeles inkludert i listen, men er nå betegnet som marked 2. Det forventes at ESA vil komme med tilsvarende anbefaling for EØS/EFTA-landene, men inntil videre er det Anbefalingen fra 5. november 2008 som er gjeldende for Norges del. Nkom bruker derfor fortsatt marked 7 som betegnelse for grossistmarkedene for terminering av tale i mobilnett.
15. De tidligere analysene er datert henholdsvis 19. september 2005, 8. mai 2007, 17. november 2008, 27. september 2010 og 15. juni 2011. Den siste analysen var en tilleggsanalyse av Lycamobile Norway Ltd. som hadde etablert seg som tilbyder av terminering etter at analysen i 2010 ble gjennomført. Nedenstående tabell gir en oversikt over Nkoms vedtak og tilbydere som har vært utpekt med sterk markedsstilling:

⁸ Jf. Ekomloven, kapittel 4.

⁹ COMMISSION RECOMMENDATION of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.

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

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

2 Markedsavgrensning

2.1 Generelt om markedsavgrensning

16. Som angitt ovenfor, skal Nkom i forbindelse med markedsanalysene vurdere om ESAs forhåndsdefinerte marked passer for norske forhold. Det skal videre gis en beskrivelse/avgrensning 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.

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.

¹⁰ Det formelle navnet på TeliaSonera på vedtakstidspunktene var NetCom. TeliaSonera Norge AS opererer varemerkene NetCom og Chess.

¹¹ 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.

¹² Det formelle navnet i vedtak 8. mai 2007 var TDC Song AS.

¹³ Det formelle navnet i vedtaket er Ventelo AS. Selskapene Ventelo AS og Phonero AS fusjonerte 1.januar 2015, og navnet på det nye selskapet er Phonero AS.

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)¹⁴, hvor man søker å finne det mest avgrensede marked der en hypotetisk monopolist kan utøve markedsmakt. Ved denne testen vurderes effekten av en marginal, men signifikant (i praksis 5-10 %) 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. European Regulators Group (ERG)¹⁵ publiserte "Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies)"¹⁶ (ERG CP) i oktober 2008. ERG redegjør i dokumentet for anbefalt fremgangsmåte ved eventuell geografisk avgrensning av markedet.

¹⁴ "Small but Significant Non-transitory Increase in Price". Se Retningslinjene pkt. 40.

¹⁵ ERG ble i 2010 erstattet av Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC).

¹⁶

[http://www.erg.eu/streaming/ERG%20\(08\)%2020%20final%20CP%20Geog%20Aspects%20081016.pdf?contentId=545387&field=ATTACHED_FILE](http://www.erg.eu/streaming/ERG%20(08)%2020%20final%20CP%20Geog%20Aspects%20081016.pdf?contentId=545387&field=ATTACHED_FILE)

27. I kapittel 2.2.3 vurderer Nkom på bakgrunn av ERG CP 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 2008. Anbefalingen innebærer heller ingen vesentlige endring av de føringer Kommisjonen gir for avgrensningen av dette markedet i Explanatory Note¹⁷. Nkom oppsummerer i dette kapitlet de mest sentrale føringene for avgrensningen av det relevante produktmarkedet.

29. Kommisjonen tar i Explanatory Note utgangspunkt i at terminering av tale i mobilnett er en innsatsfaktor for samtaler som origineres både i fast- og mobilnett. Videre fremhever Kommisjonen 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 innehaveren av 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.

30. Med hensyn til substituerbarhet på sluttbrukernivå, fremhever Kommisjonen at et anrop til en bestemt sluttbruker ikke er 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 der den aktuelle sluttkunden er tilknyttet. Etterspørselen på grossistnivå er derfor direkte avledet av etterspørselen på sluttbrukernivå.

31. Vedrørende substituerbarhet på tilbudssiden påpeker Kommisjonen at det med dagens teknologi ikke foreligger reelle muligheter for andre tilbydere til å tilby substituerbare tjenester som kan disiplinere en konkurrent fra å øke sine termineringspriser. Kommisjonen påpeker videre at det i praksis ikke er mulig for en tilbyder å prisdifferensiere mellom terminering til ulike sluttbrukere i ett og samme nett. Kommisjonen legger derfor til grunn at det relevante markedet minst er like omfattende som terminering hos hver enkelt tilbyder.

32. 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 tilbyders 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 fasttelefon eller bruk av SMS, synes ikke disse alternative kommunikasjonsformene å kunne disiplinere prissetting av terminering. Selv om Kommisjonen peker på at de markeds karakteristika for terminering av tale også gjelder for terminering av SMS, mener Kommisjonen at etterspørsels- og tilbudssidesubstitusjon tilsier at terminering av SMS utgjør et adskilt marked fra terminering av tale.

¹⁷ Kommisjonen vedtok 17. desember 2007 revidert Anbefaling av relevante marked med ny Explanatory Note. ESA har ikke laget tilsvarende Explanatory Note til sin Anbefaling, men henviser til Kommisjonens Explanatory Note.

33. Kommisjonen konkluderer etter dette med at de relevante markedene under et CPP-regime er terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett. En konsekvens av avgrensningen er at samtlige mobiltilbydere er eneleverandører (monopolister) av terminering i eget mobilnett. Det påpekes imidlertid at det likevel ikke er gitt at tilbyderne vil ha sterk markedsstilling. Dette vil bero på en vurdering av om det foreligger kjøpermakt som i tilstrekkelig grad kan disiplinere markedsmakten.

2.2.2 Avgrensning av de norske produktmarkedene

34. 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 samsvarer med Anbefalingen. Nkom har i senere analyser av marked 7 kommet til samme konklusjon. Markedsavgrensningen i Anbefalingen fra 2008 er som nevnt uendret fra avgrensningen i Anbefalingen fra 2004. 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 nevnte markedsanalyse fra 2007.

35. Nevnte vurderinger om produktmarkedsavgrensning innebærer at terminering av SMS ikke omfattes av markedsavgrensningen for terminering av tale i mobilnett¹⁸. 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 mottakere.

36. 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.

37. Videre tilsier vurderingene at terminering av tale i 2G-nett, 3G-nett og virtuelle mobilnett omfattes av produktmarkedene¹⁹. Sluttbrukerne merker ikke om samtalen termineres i 2G- eller 3G-nett, og termineringsprisene forventes fortsatt å være like, uavhengig av teknologi, slik tilfellet har vært til nå.

38. Når det gjelder terminering av tale i LTE-nett, er det Nkoms vurdering at dette som et utgangspunkt ikke inngår i produktmarkedet. Nkom legger til grunn at IP-baserte LTE-nett i første omgang vil bli benyttet for datatrafikk. Norske operatører tilbyr ikke tale i LTE-nett per i dag. Nkom er imidlertid kjent med at det arbeides med utvikling av ulike teknologier for også å kunne tilby tale over LTE-nett i framtiden. I utgangspunktet er markedet for terminering av tale teknologinøytralt, men dersom den anvendte teknologi har betydning for produktets funksjonalitet, kvalitet eller pris, kan det ha betydning for markedsavgrensningen. Dersom teknologisk utvikling og tjenestetilbudet skulle endres, vil Nkom ved behov foreta en konkret vurdering av om LTE likevel bør inngå i produktmarkedet.

39. I tråd med konklusjonen i tidligere analyser mener Nkom at terminering av tale i en virtuell mobiloperatørs nettverk (MVNO) skal inngå i produktmarkedene. 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

¹⁸ Se kapittel 2.3.6.2 i vedlegg 1 til Nkoms vedtak 8. mai 2007.

¹⁹ Se kapittel 2.3.6.3 i vedlegg 1 til Nkoms vedtak 8. mai 2007.

adgangen til å terminere taletelefoni hos sine sluttkunder. For ordens skyld påpeker Nkom at inkluderingen av terminering hos MVNOer (Mobile Virtual Network Operator) og i 3G-nett innebærer en presisering og ingen utvidelse av ESAs markedsavgrensning.

40. 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 minimal del av M2M-trafikken, kan slike anvendelser likevel ikke utelukkes.

41. 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.

42. 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 M2M-abonnement (med eller uten tale). Tilbudssidesubstitusjon taler dermed for at tidstaksert trafikk til M2M-abonnement inkluderes i markedene.

43. 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.

2.2.3 Avgrensning av de norske geografiske markedene

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. I følge ERG CP bør det som nevnt i kapittel 2.1.2 blant annet gjøres en hypotetisk monopolisttest for å undersøke hvorvidt det er behov for en mer detaljert geografisk analyse for markedsavgrensningen. Det relevante spørsmålet er da om en marginal, men varig prisøkning (5-10 %) i et område medfører at et tilstrekkelig antall sluttbrukere ville forflytte seg til et annet område eller om tilbydere fra andre områder ville starte og tilby produktet i det aktuelle området som et svar på prisøkningen, slik at denne ikke ble lønnsom. Ettersom termineringsprisene for mobiltelefoni er like i hele landet og mobilkunder av natur forflytter seg rundt, kan man ikke ut fra denne testen begrunne at markedet bør deles inn i flere delmarkeder. CPP-prinsippet medfører som nevnt også at tilbydernes sluttkunder har små

insentiver til å påvirke prisen ved for eksempel å forflytte seg ved en marginal, men varig prisøkning.

48. Markeds- og konkurranseforholdene må karakteriseres som homogene i hele landet. Både Telenor og TeliaSonera har tilnærmet landsdekkende nett. 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.

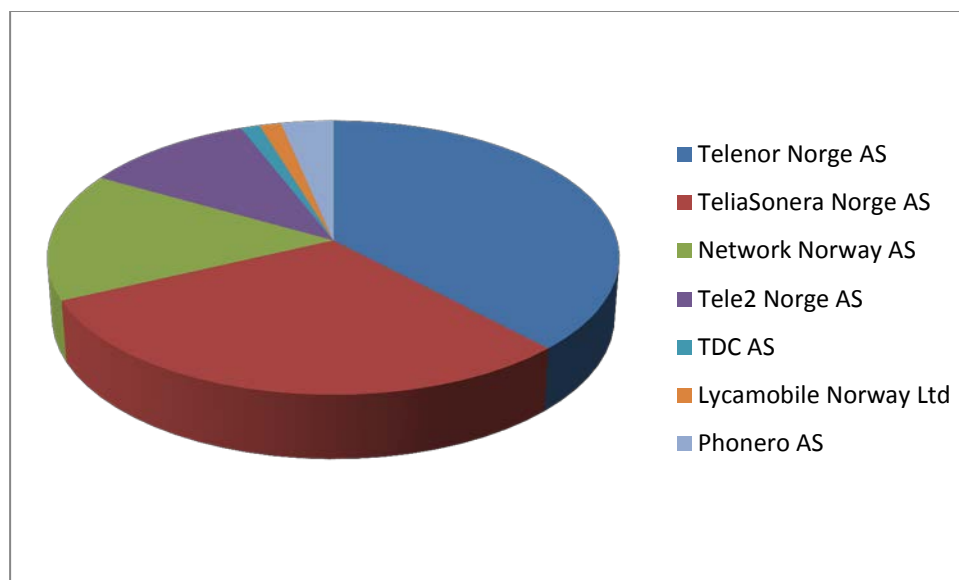
49. Når det gjelder kvaliteten på termineringsproduktet, er det heller ikke mulig å skille tilbydere eller områder fra hverandre. Videre er prisene for terminering i mobilnett som nevnt ovenfor også uavhengig av hvor i landet abonnenten befinner seg.

50. 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 at en nasjonal tilnærming til markedsdefinisjon og analyse fortsatt er velbegrunnet.

2.2.4 Oversikt over markedene og aktørene

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

52. Totalt ble det terminert om lag 5,5 milliarder minutter (eksklusiv intertrafikk) i norske mobilnett i løpet av 2013. Tilsvarende tall for 2012, 2011 og 2010 er om lag 5,3 milliarder minutter. Figur 1 nedenfor viser fordelingen av terminerte trafikkminutter mellom tilbyderne som kontrollerer terminering, basert på tallene for 2013. Ekomstatistikken for første halvår 2014²⁰ viser at det ikke er betydelige endringer i trafikkfordelingen fra helår 2013.



Figur 1: Andeler av terminerte minutter som er originert eksternt.

53. Inntekter fra terminering av tale i mobilnett utgjorde for 2013 totalt omlag 0,9 milliarder kroner. Inntekter for 2012 var 1,7 milliarder, for 2011 ca. 2,2 milliarder kroner og for 2010 ca.

²⁰ <http://www.nkom.no/marked/ekomtjenester/statistikk/det-norske-ekommarkedet-rapporter>

3,3 milliarder kroner. Regulert prisnedgang har medført at totale inntekter har blitt redusert selv om trafikknivået har vært noe økende. Asymmetriske termineringspriser frem til utgangen av 2012 har medført at andel inntekter overstiger andel trafikk for enkelte av selskapene som har nytt godt av høyere termineringspriser enn de øvrige. Fra 1. januar 2013 har imidlertid regulert termineringspris vært symmetrisk slik at fordeling av inntekt fra terminering følger samme mønster som trafikk.

54. Telenor og TeliaSonera er etablerte mobiltilbydere med både radio- og kjernenett. Selskapenes GSM-nett (2G) og UMTS-nett (3G) er tilnærmet landsdekkende hva gjelder befolkningsdekning. Både Telenor og TeliaSonera har lansert kommersielle tilbud om dataabonnement på LTE-nett (4G)²¹, og det pågår en betydelig utbygging også av denne nettverksteknologien. Begge selskaper har inngått samtrafikkavtale med andre tilbydere og tilbyr gjennom disse avtalene terminering av tale i eget mobilnett.

55. Network Norway og Tele2 har gjennom sitt infrastrukturetselskap Mobile Norway AS (Mobile Norway)²² i likhet med Telenor og TeliaSonera både radionett og kjernenett. Mobile Norways nettverk er i hovedsak basert på 3G, og ved utgangen av 2013 hadde selskapet oppnådd om lag 75 prosent befolkningsdekning. Selskapet har dermed oppfylt forpliktelsene som følger av asymmetriske termineringspriser. I frekvensauksjonen²³ som ble avholdt 2. desember 2013 vant ikke Mobile Norway fram, og skulle derfor i utgangspunktet gi ifra seg frekvensressurser i 900 MHz-båndet fra 1. oktober 2014. Selskapet har imidlertid inngått avtale med Ice.net om å låne en 5 MHz-blokk frem til april 2015. For den delen av tjenesteproduksjon som ikke skjer i eget nett, har Tele2 inntil 1. juli 2014 kjøpt nasjonal gjesting hos TeliaSonera, mens Network Norway har kjøpt nasjonal gjesting hos Telenor. Fra 1. juli 2014 har selskapene samlet sitt tilgangskjøp som nasjonal gjester hos Telenor. Network Norway og Tele2 har inngått separate samtrafikkavtaler med andre tilbydere, og begge tilbydere er således tilbydere av terminering av tale i eget mobilnett.

56. TeliaSonera annonserte i juli 2014 at de har inngått avtale om kjøp av Tele2s norske virksomhet. Denne foretakssammenslutningen er for tiden til behandling hos Konkurransetilsynet. Et slikt oppkjøp vil kunne påvirke Network Norway og Tele2s status som tilbydere av terminering av tale i mobilnett. Inntil videre opprettholdes imidlertid selskapenes termineringstilbud, og Nkom anser derfor fortsatt Network Norway og Tele2 som tilbydere av terminering av tale i mobilnett og inkluderer dem i denne analysen.

57. Com4, Lyca, Phoner 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. Com4s kjernevirksomhet er innrettet mot å tilby maskin-til-maskin kommunikasjon (M2M). Selskapet har imidlertid relativt nylig inngått noen samtrafikkavtaler og har pågående forhandlinger om samtrafikk med flere aktører. Tilbud om terminering av samtaler inngår i nevnte avtaler og avtaleforhandlinger.

58. Ice.net tilbyr i dag mobil datakommunikasjon (mobilt bredbånd) basert på utbygging av eget nett med CDMA-teknologi under merkevaren ice.net. Selskapet tilbyr foreløpig ikke taletelefoni og således heller ikke terminering av tale i eget mobilnett. Frekvensauksjonen i desember 2013 medførte at Ice.net også fikk tilgang til frekvenser i 800 Mhz- og 900 MHz-

²¹ Selskapene tilbyr pakketerte sluttbrukerprodukter med 4G datatrafikk og 3G tale/SMS.

²² Tele2 AB (Det svenske morselskapet til Tele2 Norge AS) har gjennom oppkjøpet av Network Norway kontroll over Mobile Norway. Nettverket som bygges av Mobile Norway omtales derfor som Tele2s nett.

²³ <http://www.nkom.no/teknisk/frekvensauksjoner/auksjoner/planlagte-avsluttede/auksjon-14-790-862-mhz>

båndene, men foreløpig er det ikke klart hvordan disse frekvensene skal benyttes og hvilke tjenester som vil tilbys. Ice.net og dets nåværende virksomhet faller dermed utenfor det relevante markedet i denne analysen på nåværende tidspunkt.

59. Det finnes i tillegg 14 andre tilbydere i det norske mobilmarkedet som har inngått tjenesteleverandøravtaler med en netteier eller MVNO. Avtalen 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. Tjenesteleverandørene kontrollerer således ikke terminering av tale og er derfor utelatt fra den videre analysen.

2.2.5 Konklusjon markedsavgrensing

60. Etter Nkoms vurdering omfatter de relevante markedene:

- Terminering av tale i Com4s mobilnett
- Terminering av tale i Lycas mobilnett
- Terminering av tale i Network Norways mobilnett
- Terminering av tale i Phonerøs mobilnett
- Terminering av tale i TDCs mobilnett
- Terminering av tale i Telenors mobilnett
- Terminering av tale i Tele2s mobilnett
- Terminering av tale i TeliaSoneras mobilnett

61. De enkelte markedene omfatter terminering av tale i både GSM- og UMTS-nett, uavhengig av i hvilket land samtalen er originert. Videre inkluderer markedene terminering i telefonsvarertjenester. 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

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

63. Nkom presiserer at det relevante vurderingstemaet er eksistens av sterk markedsstilling, og ikke konkurranseskadelig misbruk av dominerende stilling. For vurderingen 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.

64. 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.

65. 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

66. 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.”

67. 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.

68. 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 % markedsandel i det respektive markedet. Både Com4, Lyca, Network Norway, Phonero, TDC, Telenor, Tele2 og TeliaSonera har således monopol på terminering av tale i eget nett.

69. 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.

70. 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

71. 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 tilbydernes 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.

72. Nedenstående figur viser termineringspriser fra 1. januar 2007 til og med prisreduksjonene per 1. januar 2013 i henhold til Nkoms vedtak 27. september 2010 og av 15. juni 2011 samt Samferdselsdepartementets vedtak 11. mai 2011.

Tilbyder	1.1.07	1.10.07	1.7.08	1.2.09	1.7.09	1.7.10	1.1.11	1.7.11	1.1.12	1.7.12	1.1.13
Telenor	0,65	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,16
TeliaSonera	0,91	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,16
TDC	1,16	1,16	1,16	1	0,9	0,75	0,4	0,3	0,3	0,2	0,16
Phonero	1,16	1,16	1,16	1	0,9	0,75	0,4	0,3	0,3	0,2	0,16
Mundio Mobile	1,61	1,61	1,61	1	0,9	0,75					
Lyca								0,3	0,3	0,2	0,16
Tele2	1,16	1,16	1,16	1	1	0,9	0,65	0,5	0,4	0,25	0,16
Network Norway	1,16	1,16	1,16	1	1	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,16

Tabell 2: Utvikling i mobiltermineringspriser i NOK fra 1. Januar 2007 til 1. Januar 2013.

Prisene er per minutt når eventuell oppstartsavgift er inkludert.

73. Som det fremgår av figuren, har verken Network Norway, Tele2 eller de øvrige tilbyderne valgt å følge Telenor og TeliaSoneras nedtrapping av termineringspriser i tiden frem til de selv ble underlagt regulering. 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 i figuren ovenfor, indikerer dermed at tilbyderne ikke møter konkurranse i markedene for terminering og at det ikke finnes tilstrekkelig disiplinerende mekanismer for prissettingen.

3.4 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

74. Potensiell konkurranse fra nye aktører vil kunne påvirke en dominerende aktørs atferd i markedet, herunder ved prissettingen. Ulike former for etableringshindringer kan imidlertid svekke eller fjerne grunnlaget for potensiell konkurranse.²⁴

75. 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 to til 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.

76. Gitt at det likevel forelå konkurranse i termineringsmarkedene, ville denne reduseres som følge av Calling Party Pays-prinsippet²⁵ (CPP). Prinsippet gir operatøren som krever høye

²⁴ 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".

²⁵ Calling Party Pays-prinsippet innebærer at den abonnenten som initierer samtalen også betaler.

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.

77. Absolutte etableringshindringer, og dermed fraværet av potensiell konkurranse innenfor analysens tidshorisont, taler for at Com4, Lyca, Network Norway, Phonerio, TDC, Telenor, Tele2 og TeliaSonera har sterk markedsstilling i sine respektive markeder for terminering.

3.5 Kjøpermak/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden²⁶

3.5.1 Generelt om kjøpermak

78. Kjøpermak²⁷ er en faktor som kan gi grunnlag for at tilbydere av terminering i mobilnett likevel ikke har sterk markedsstilling. Av kommentarene til Kommisjonens Anbefaling²⁸ 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."

79. Nkom legger til grunn at kjøpermak 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 kjøpermak i de individuelle markedene for terminering av tale i mobilnett vil således innebære at kjøpere av terminering kan påvirke monopolistenes fastsettelse av egne termineringspriser.

80. Ved vurdering av kjøpermak i tilknytning til sterk markedsstilling er det imidlertid ikke tilstrekkelig å konstatere at tilbydere som etterspør termineringstjenesten potensielt har noe kjøpermak eller at tilbyderen faktisk har utøvd kjøpermak. Spørsmålet i denne sammenheng er hvorvidt selgeren av terminering er utsatt for kjøpermak 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 kjøpermak er tilstrekkelig effektiv.

81. 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 aktøren er forhindret fra å kreve termineringspriser som ligger vesentlig høyere enn prisen en kunne forvente å finne i et konkurransemarked.

82. 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 fungerende marked, indikerer at kjøpermak ikke er tilstrekkelig effektiv. Dersom en reduksjon

²⁶ Kriteriet tilsvarer "absence of or low countervailing buying power" i retningslinjene punkt 79.

²⁷ Begrepene "forhandlingsstyrke på etterspørselssiden" og "kjøpermak" brukes i det videre om hverandre uten at det er tilsiktet meningsforskjell.

²⁸ Jf. Explanatory Note side 44.

av andres termineringspriser ikke reflekteres i egne termineringspriser, kan det også være en indikasjon på at kjøpermakten ikke er tilstrekkelig effektiv.

83. 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.

84. 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.

85. Nkom har vurdert forhold som på generelt grunnlag kan redusere muligheten for å utøve kjøpermakt, i vedlegg 1 til 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

86. Nkom har i analysene i 2010 og 2011 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 mer begrenset individuell vurdering av kjøpermakt

87. 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.

88. Kjøperne av terminering av tale i mobilnett består av andre fastnettilbydere og mobiltilbydere. Den største kjøper i Norge er Telenor, som i tillegg til å kjøpe terminering for egne mobil- og fastnettkunder, også opptre som transitleverandør for andre mobil- og fastnett-tilbydere.

89. Forhandlinger om samtrafikk foregår vanligvis bilateralt mellom tilbyderne. På bakgrunn av Telenors rolle som den største kjøper av terminering i norske mobilnett, legger Nkom til grunn at selskapet har størst forutsetninger for å utøve kjøpermakt. Det forhold at Telenor produserer tjenester som er nødvendige innsatsfaktorer ved øvrige tilbyreres tjenesteproduksjon, antas å trekke i samme retning.

90. Nkom mener at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Telenors mulighet til å utøve kjøpermakt. I den grad analysen viser at selskapet ikke ville være i stand til å disiplinere de analyserte tilbyrernes 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.

91. Normalt kan en vente at mindre tilbydere vil være mer utsatt for press i forhandlinger enn større aktører. 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 TeliaSoneras insentiver til å utøve kjøpermak er størst overfor Network Norway og Tele2, men at muligheten for å utøve kjøpermak er større overfor henholdsvis Com4, Lyca, Phonero og TDC.

92. Termineringsprisene hos samtlige tilbydere som er omfattet av analysen, med unntak av Com4, er underlagt prisregulering i form av pristak. Ved vurderingen av kjøpermak 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 kjøpermak kunne være 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 kjøpermak 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.

93. Network Norway og Tele2 har frem til 2013 hatt fordel av asymmetrisk prisregulering, og har således hatt en vesentlig høyere andel av termineringsinntektene enn av terminerte minutter. De relativt høye kostnadene Telenor og TeliaSonera har hatt ved å kjøpe terminering hos Network Norway og Tele2, har styrket selskapenes insentiver til å forsøke å utøve sin kjøpermak. På tilsvarende måte kan Telenors og TeliaSoneras posisjoner som selgere av tilgang gi disse selskapene mulighet til å utøve kjøpermak overfor kjøper av tilgang. Nkom har imidlertid ikke funnet empiriske holdepunkter for at Telenor og TeliaSonera faktisk har klart å utøve kjøpermak som har fått Network Norway og Tele2 til å redusere sine termineringspriser.

94. 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 TeliaSoneras. 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 TeliaSonera gjennomførte flere pålagte prisreduksjoner i perioden mellom 2007 og 2011. Etter Nkoms oppfatning tyder disse forholdene på at den kjøpermak selskapene er utsatt for, ikke i tilstrekkelig grad virker disiplinerende på tilbyderens fastsettelse av egne termineringspriser.

95. Lyca lanserte sluttbrukertjenester basert på MVNO-tilgang hos TeliaSonera i april 2010. Lyca har fra inntreden fastsatt termineringspriser identiske med øvrige MVNOer²⁹, som altså oversteg prisene til Telenor og TeliaSonera, men som ikke oversteg pristaket til andre MVNOer. Nkom mener at dette, isolert sett, kan være et uttrykk for at selskapet utsettes for kjøpermak. Nkom mener samtidig at det er rimelig å legge til grunn at Lyca var kjent med Nkoms regulering mot symmetriske priser for alle mobiltilbydere og at Lycas kjennskap til prisreguleringen har virket disiplinerende på selskapets prissetting. Nkoms samlede vurdering er på denne bakgrunn at Lycas 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.

96. Com4 inngikk tilgangsavtale som MVNO hos TeliaSonera i desember 2012, og lanserte i mai 2013 tilbud om maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M). Com4 var medio 2014 i ferd med å inngå samtrafikkavtaler med øvrige operatører, og har fastsatt termineringspris som

²⁹ Med unntak av Tele2 (som tidligere hadde MVNO-avtale med TeliaSonera) som har hatt høyere termineringspris på bakgrunn av selskapets utbygging av et tredje mobilnettverk i Norge.

tilsvarer det regulerte pristaket på 16 øre. Tilsvarende Nkoms vurdering hva gjelder Lycas prissetting, mener Nkom at Com4 er kjent med symmetrisk prisregulering og at det er rimelig å legge til grunn at dette har influert på fastsettelsen av termineringsprisen. Samtidig foreligger det potensiale for monopolprising fra Com4 på tilsvarende måte som fra øvrige tilbydere av terminering.

97. Nkom forventer at Telenor og TeliaSonera vil ha en viss mulighet til selv å oppnå lavere priser ved å utøve forhandlingspress mot mindre aktører som henholdsvis Com4, Lyca, Phonero og TDC. Det skyldes at disse selskapene gjennom sine MVNO-avtaler står i et visst avhengighetsforhold til Telenor og TeliaSonera på grunn av behovet for gunstige tilgangspriser. På den annen side har disse aktørene anledning til å bytte MVNO-tilbydere. Et slikt bytte vil imidlertid innebære transaksjonskostnader og potensial for tap av kunder, hvilket svekker dette alternativet i en forhandlingssituasjon.

98. Selv om Telenor og TeliaSonera 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 krevde lavere termineringspris for trafikken som kommer fra Telenors mobilnett enn for trafikk som origineres i andre nettverk. Phoneros og TDCs termineringspriser overfor andre aktører i markedet har imidlertid oversteget prisene Telenor og TeliaSonera tok på samme tidspunkt. Det synes derfor ikke som at eventuell kjøpermakt hos Telenor eller TeliaSonera 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 TeliaSoneras eventuelle kjøpermakt er tilstrekkelig til å fravike presumpsjonen om sterk markedsstilling i de aktuelle selskaperes individuelle termineringsmarkeder.

99. Nkom har heller ikke funnet grunn til å endre konklusjonen om at verken Telenor eller TeliaSonera 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

100. 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.

101. 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 TeliaSonera har vært utsatt for tilstrekkelig disiplinerende kjøpermakt i sine respektive termineringsmarkeder.

102. Som redegjort for over, er det avgjørende spørsmålet om de aktuelle selskapene er utsatt for kjøpermakt som kan disiplinere selskaperes 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, spesielt før de ble underlagt pristaksregulering, men også etter dette, klart 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.

103. 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

104. Com4, Lyca, Network Norway, Phonero, TDC, Telenor, Tele2 og TeliaSonera er hver for seg eneste tilbyder av terminering av tale i sine respektive mobilnett, som tilsvarer de relevante markedene. Samtlige har altså 100 % 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 tidshorison. 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.

105. 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.

106. På denne bakgrunn er Nkom kommet til at Com4, Lyca, Network Norway, Phonero, TDC, Telenor, Tele2 og TeliaSonera har sterk markedsstilling i de respektive markedene for terminering av tale i individuelle mobilnett.