

Vedlegg 1

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

25. august 2010

Innholdsfortegnelse

Oppsummering og konklusjon	3
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	12
2.2.4 Oversikt over aktører	13
2.2.5 Konklusjon markedsavgrensning.....	16
3 Analyse av markedene.....	16
3.1 Generelt om sterk markedsstilling	16
3.2 Markedsandeler.....	17
3.3 Priser og prisutvikling.....	17
3.4 Etableringshindringer og potensiell konkurranse	19
3.5 Kjøpermaktf/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden	19
3.5.1 Generelt om kjøpermaktf i en SMP-vurdering.....	19
3.5.2 Faktorer av generell betydning for utøvelse av kjøpermaktf i det relevante markedet.....	21
3.5.3 PTs vurdering av hvorvidt de konkrete tilbyderne er utsatt for kjøpermaktf	22
3.5.4 Oppsummert om kjøpermaktf	25
3.6 Konklusjon – enkel dominans.....	26

Oppsummering og konklusjon

Dette er den fjerde analysen som Post- og teletilsynet (PT) har foretatt av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7, tidligere marked 16).

Markedsanalysen vil bli lagt til grunn ved anvendelse av sektorspesifikke virkemidler i de markedene hvor det er utpekt tilbydere med sterk markedsstilling. Kapittel 1 inneholder en beskrivelse av bakgrunn og rammene for analysen.

I kapittel 2 avgrenses de relevante produktmarkedene. ESA har i sin anbefaling avgrenset de relevante produktmarkedene til terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett. PT anser at de relevante markedene samsvarer med Anbefalingen. Det foreligger ikke tilstrekkelige muligheter for substitusjon, verken på etterspørsels- eller tilbudssiden, som gjør det aktuelt å utvide produktmarkedene.

PT har lagt til grunn at terminering av tale i 2G-nett, 3G-nett og virtuelle mobilnett omfattes av produktmarkedene. Terminering av tale i LTE-nett er ikke inkludert i markedsavgrensningen. Dersom det skulle bli aktuelt innenfor analysens tidsrom, vil PT gjøre en konkret vurdering av hvorvidt terminering av tale i LTE-nett skal inkluderes.

Videre har PT avgrenset de relevante markedene geografisk. Analysen konkluderer med at de relevante geografiske markedene avgrenses til 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 PT følgende markeder¹:

- Terminering av tale i Telenors mobilnett
- Terminering av tale i NetComs mobilnett
- Terminering av tale i Network Norways mobilnett
- Terminering av tale i Tele2s mobilnett
- Terminering av tale i Ventelos mobilnett
- Terminering av tale i TDCs mobilnett

I kapittel 3 analyseres de relevante markedene med utgangspunkt i kriterier for sterk markedsstilling. Etter PTs vurdering er de mest relevante kriteriene for analyse av dette markedet *markedsandeler, en samlet vurdering av etableringshindringer og potensiell konkurranse, samt markedsrett på etterspørselssiden*². Tilsynet har valgt å ikke se på flere av kriteriene fra Retningslinjene fordi en vurdering av de utelatte kriteriene etter PTs oppfatning ikke kunne endret resultatet av analysen.

¹ Mundio Mobiles (tidligere Barablu Mobile Norway Ltd) MVNO-avtale med Telenor ble avsluttet i desember 2009. PT er ikke kjent med at selskapet har inngått ny tilgangsavtale. Selskapet inkluderes av den grunn ikke i denne markedsanalysen. Ved eventuelle nyetableringer i det relevante markedet vil PT vurdere behov for oppdatering av markedsanalyse og eventuelt pålegg av særskilte forpliktelser.

² Begrepene "markedsrett på etterspørselssiden" og "kjøpermakt" brukes i det videre uten meningsforskjell.

Telenor, NetCom, Network Norway, Tele2, Ventelo og TDC er hver for seg eneste tilbydere av terminering av tale i sine respektive mobilnett/virtuelle mobilnett, som tilsvarer 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.

Som et utgangspunkt vil det på denne bakgrunn foreligge en presumpsjon for at alle de seks tilbyderne har sterk markedsstilling. For at dette ikke skal være tilfelle, må det foreligge tungtveiende forhold som virker disiplinerende på tilbyderens utøvelse av markedsrett. Slike forhold antas først og fremst å kunne knytte seg til forhandlingsstyrke på etterspørselssiden. PT kan ikke se at det finnes kjøpere med tilstrekkelig forhandlingsstyrke som kan ha en disiplinerende effekt på fastsettelsen av Telenors, NetComs, Network Norways, Tele2s, Ventelos eller TDCs termineringspriser.

PT har på denne bakgrunn kommet til at Telenor, NetCom, Network Norway, Tele2, Ventelo og TDC har sterk markedsstilling i de respektive markedene for terminering av tale i individuelle mobilnett.

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)³. 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 EU/EØS-området, begrense etableringshindringer og legge tilrette for bærekraftig konkurranse til det 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 EFTAs overvåkingsorgan (ESA) under rammedirektivet for elektroniske kommunikasjonstjenester:

- Retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling (heretter omtalt som "Retningslinjene")⁴
- Anbefaling om relevante markeder (heretter omtalt som "Anbefalingen")⁵

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 ekomlovens bestemmelser, 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 er lagt nært opp til den konkurranserettslige standarden "dominerende stilling" ("dominance").

7. I dokumentet "Metode for markedsanalyse" (metodedokumentet) har PT utdypet Retningslinjenes kriterier for markedsanalyse på enkelte punkter. Metodedokumentet er ikke rettslig bindende, men gir uttrykk for PTs forståelse av de

³ 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).

⁴ EFTA Surveillance Authority Guidelines 14/07/2004.

⁵ EFTA Surveillance Authority Recommendation 05/11/2008 med Kommisjonens Explanatory Note.

retningslinjer som PT er forpliktet til å følge. Markedsanalysene vil derfor bli foretatt i samsvar med de synspunkter og vurderinger som kommer til uttrykk i metododokumentet. Ved eventuelle uoverensstemmelser mellom metododokumentet og Retningslinjene eller Anbefalingen, vil metododokumentet vike. Dokumentet legger heller ingen føringer på Konkurransetilsynets vurderinger etter konkurranseloven. Metododokumentet oppdateres løpende i den grad Retningslinjene og Anbefalingen blir endret. Denne analysen er basert på metododokumentet 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 PTs vurderinger i fasene 1) og 2).
10. Markedsanalysen er vedlegg til utkast til vedtak der PT varsler særskilte forpliktelser for tilbydere som er vurdert å ha sterk markedsstilling. I henhold til ekomloven § 3-4 og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, er PT forpliktet til å ilegge tilbyder med sterk markedsstilling minst én særskilt forpliktelse.
11. Markedsanalysene vil være gjenstand for jevnlig revurderinger. I markeder med hyppige og omfattende endringer vil slike revurderinger måtte gjennomføres relativt ofte. Markedsanalysene 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 Post- og teletilsynets (PT) fjerde 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 foregående analysene tok utgangspunkt i ESAs Anbefaling om relevante markeder fra 2004. Markedet for terminering av tale ble i Anbefalingen fra 2004 betegnet som marked 16. Markedet er opprettholdt i ESAs nye Anbefaling fra 5. november 2008, men omtales der som marked 7. Definisjonen av markedet er uendret.
14. De tre nevnte analysene er datert henholdsvis 19. september 2005, 8. mai 2007 og 17. november 2008. På bakgrunn av de tre nevnte analysene har følgende tilbydere blitt utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling:
 - Telenor ASA
 - NetCom AS
 - MTU Gruppen AS⁶
 - Tele2 Norge AS

⁶ MTU Gruppen begjærte seg konkurs ved utgangen av november 2007.

- TDC AS
- Network Norway AS
- Ventelo AS
- Mundio Mobile Norway Ltd.⁷

2 Markedsavgrensing

2.1 Generelt om markedsavgrensing

15. Som angitt ovenfor, må PT i forbindelse med markedsanalysene vurdere om ESAs forhåndsdefinerte marked passer for norske forhold. Det skal gis en beskrivelse/avgrensing av produktmarkedet og foretas en avgrensning av det geografiske markedet.

16. Avgrensningen av relevante markeder skal skje i overensstemmelse med konkurranserettslige prinsipper. Likevel kan avgrensningen av relevante markeder ved ex-ante sektorspesifikk regulering i enkelte tilfeller avvike fra den markedsavgrensningen som ville bli lagt til grunn ved en ex-post konkurranseregulering, jfr. punkt 1.3 i ESAs Retningslinjer.

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 når 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 når 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)⁸, hvor man søker å finne det mest avgrensede marked der en hypotetisk monopolist kan utøve markedsrett. 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

⁷ Selskapet hadde tidligere Barablu Mobile Norway Ltd, og avsluttet sin MVNO-avtale med Telenor i desember 2009.

⁸ ”Small but Significant Non-transitory Increase in Price”. Se Retningslinjene pkt. 40.

omsetning. Det sentrale er å fastslå hvorvidt prisøkningen vil være lønnsom for produsenten.

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. PT 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.

26. ERG publiserte "Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies)"⁹ (ERG CP) i oktober 2008. ERG anbefaler her at geografisk avgrensning av markedet gjøres i en trinnvis prosess. Første trinn i denne prosessen er å identifisere om det er nødvendig å foreta en detaljert geografisk analyse. I ERG CP fremgår det av punkt 1 "Preliminary analysis" på side 2:

"Before going into the details of geographic analysis, NRA's should look at a number of criteria which are easily accessible and indicate whether competitive conditions are such that a national approach to market definition, market analysis and the implications of remedies is justified. Indicators pointing in this direction are:

- The hypothetical monopolist test suggests that there is sufficient demand-and/or supply-side substitution between different areas.

- Competitive conditions are sufficiently homogenous:

- Alternative networks either have small coverage and market shares or have (close to) national coverage with similar prices;*

⁹ http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_08_20_final_cp_geog_aspects_081016.pdf

- *There is a uniform price of the incumbent operator and similar prices of alternative operators;*
- *There are no significant geographical differences in product characteristics.”*

27. I kapittel 2.2.3 vurderer PT på bakgrunn av kriteriene ovenfor hvorvidt det er behov for en detaljert geografisk analyse.

28. Vurdering av det relevante geografiske markedet vil være noe forskjellig avhengig av om vurderingen skjer ex-post eller ex-ante. En avgrensning av geografiske markeder ex-ante må nødvendigvis ha et videre utgangspunkt og en mer generell tilnærming enn man har ved en avgrensning ex-post. En ex-post avgrensning baserer seg på en konkret hendelse som man kan kartlegge virkningenes utstrekning av, mens den fremadskuende vurderingen må basere seg på tildels andre forhold. Dette vil derfor også prege omfanget av vurderingen av det aktuelle geografiske markedet.

2.2 Avgrensning av markedene for terminering av tale i mobilnett

2.2.1 Produktavgrensningen i Anbefalingen

29. Markedsdefinisjonen for markedene for terminering av tale i mobilnett i ESAs Anbefaling fra 2008 er uendret fra Anbefalingen fra 2004. Det er heller ingen vesentlige endringer med hensyn til de føringer Kommisjonen gir for dette markedet i Explanatory Note¹⁰. PT oppsummerer i dette kapittelet de viktigste føringene vedrørende avgrensning av det relevante produktmarkedet.

30. 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. Kommisjonen anfører at de samme markedskarakteristika gjelder for terminering av SMS. På bakgrunn av etterspørsels- og tilbudsside substitusjon mener imidlertid Kommisjonen at terminering av SMS utgjør et adskilt marked fra terminering av tale.

31. 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.

¹⁰ 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.

32. 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.

33. 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 SMS, synes ikke disse alternative kommunikasjonsformene å kunne disiplinere prissetting av terminering.

34. Kommisjonen konkluderer etter dette med at de relevante markedene under et CPP-regime er terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett. 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 i tilstrekkelig grad foreligger kompenserende kjøpermakt som i praksis begrenser markedsmakten.

2.2.2 Avgrensing av de norske produktmarkedene

35. PT har i markedsanalysen til vedtaket 8. mai 2007 gjort en forholdsvis omfattende vurdering av substituerbarhet på etterspørsels- og tilbudssiden basert på norske markedsforhold. Tilsynet konkluderte den gang med at de relevante norske produktmarkedene samsvarte med Anbefalingen. Markedsavgrensningen i Anbefalingen fra 2008 er som nevnt uendret fra avgrensningen i Anbefalingen fra 2004. PT kan ikke se at verken markedsmessige eller tekniske forhold knyttet til terminering har endret seg vesentlig siden disse vurderingene ble gjort og ser derfor ikke behov for å gjøre en like omfattende gjennomgang av markedsavgrensningen, herunder substitusjonsvurderinger, som i 2007.

36. I analysen 8. mai 2007 konkluderte PT med at terminering av SMS ikke var omfattet av markedene.¹¹ Bakgrunnen for dette var at det ikke syntes å foreligge tilstrekkelig grad av substituerbarhet mellom terminering av tale og SMS i mobilnett. For at en prisøkning for terminering av tale skulle resultere i at kundene valgte å sende SMS til dette nettet i stedet for å ringe, måtte flere forutsetninger være oppfylt. Økt termineringspris måtte gi seg utslag i økte sluttbrukerpriser (for originering), sluttbrukeren måtte ha kunnskap om hvilket nett han skulle ringe til og hva det kostet, og samtalen måtte være mulig å erstatte med tekstmelding. PT mente at i praksis er det ikke nødvendigvis slik at økningen i termineringspris medfører økt sluttbrukerpris, og flertallet av sluttbrukere har verken oversikt over hvilket nett en samtale termineres i eller kostnaden forbundet med dette.

¹¹ Se kapittel 2.3.6.2 i vedlegg 1 til PTs vedtak 8. mai 2007.

37. Videre fant PT heller ikke at SMS kunne inkluderes i markedet for terminering av tale på bakgrunn av felles prisbegrensninger. Tilsynet har ikke funnet forhold som gir grunnlag for å endre konklusjonen om at SMS ikke er omfattet av det relevante markedet.

38. PT la videre til grunn at terminering av tale i 2G-nett, 3G-nett og virtuelle mobilnett skulle omfattes av produktmarkedene.¹² Bakgrunnen for dette var at 2G- og 3G-nett i all hovedsak er integrerte nett teknisk sett. Sluttbrukerne merker ikke om samtalen termineres i 2G- eller 3G-nett, og termineringsprisene forventes å være like uavhengig av teknologi. Når det gjaldt terminering i virtuelle mobilnett, argumenterte PT for at slike nett fremstår som "reelle" mobilnett i relasjon til kjøp av terminering. Markedskarakteristika som 100 % markedsandel i eget nett gjør seg på tilsvarende måte som i ordinære mobilnett også gjeldende her. 3G-nett og virtuelle mobilnett var ikke den gang og er heller ikke nå omtalt eksplisitt i Anbefalingen. For ordens skyld påpeker PT at inkluderingen av terminering hos MVNOer (Mobile Virtual Network Operator) og i 3G-nett innebærer en presisering og ingen utvidelse av ESAs markedsavgrensning.

39. Flere mobiltilbydere har fått tildelt nummer i seriene 58x og 59x. Nummerseriene er avsatt for maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) og skal benyttes til automatiserte eller del-automatiserte, hovedsakelig mobilnettbaserte, kommunikasjonstjenester for tale eller datatrafikk. Dette er tjenester som for eksempel overføring av informasjon om varebeholdning, automatisk måleravlesning av strømforbruk, systemer for hytteoppvarming, flåtekontroll, alarmer og nødanrop fra kjøretøy. Nummerserien 58x er 12-sifret og 59x er 8-sifret. Begge nummerserier er tatt i bruk til M2M for å avlaste de ordinære nummerseriene for mobilkommunikasjon (4x og 9x). Både 4x- og 9x-serien benyttes også til M2M-kommunikasjon. Fra 1. juli 2010 er det ikke tillatt å produsere nye SIM-kort for M2M i seriene 4x og 9x. Det vil imidlertid fortsatt være mulig å benytte disse seriene for eksisterende M2M-applikasjoner.

40. Selv om taletrafikk ikke forventes å utgjøre en stor andel av M2M-trafikken, kan slike anvendelser ikke utelukkes. Det er ikke noe skille i nummerplanen mellom M2M-anvendelser med og uten tale. Det er heller ikke noe skille innenfor seriene 4x og 9x mellom ordinære mobilabonnement (med tale) og M2M-abonnement (med eller uten tale). Dette taler for at trafikk til M2M-abonnement inkluderes i markedene. En slik konklusjon vil også være i tråd med at trafikk til telefaks er inkludert i markedene for terminering av tale i fastnett, se kapittel 3.2 og 3.6 i PTs markedsanalyse 24. mars 2006 i tidligere marked 8-10.

41. Det er antagelig liten grad av substituerbarhet på etterspørselsessiden mellom ordinære taletjenester og M2M-kommunikasjon. På tilbudssiden vil dette stille seg annerledes. Slik PT ser det, vil tilbydere av terminering av tale i mobilnett fullt ut kunne tilby terminering til SIM-kort som benyttes til M2M-kommunikasjon uten vesentlige omstillingskostnader. PT har derfor konkludert med at tidstaksert trafikk til mobilbaserte M2M-abonnement i seriene 4x, 58x, 59x og 9x er inkludert i markedene for terminering av tale i mobilnett.

42. Både Telenor og NetCom vil antakelig bygge ut LTE-nett i større målestokk i løpet av analysens tidshorisont. PT legger til grunn at IP-baserte LTE-nett i første

¹² Se kapittel 2.3.6.3 i vedlegg 1 til PTs vedtak 8. mai 2007.

omgang vil bli benyttet for datatrafikk. PT er imidlertid kjent med at det arbeides med utvikling av ulike teknologier for også å tilby tale over LTE-nett. 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. Hvorvidt terminering av tale i LTE-nett også skal inkluderes i det relevante markedet, vil derfor måtte avgjøres ut fra en mer konkret vurdering enn hva det er grunnlag for per i dag. PT vil komme tilbake til denne vurderingen dersom det skulle være behov for dette innenfor analysens tidshorison.

43. Når det gjelder terminering i mobiltilbydernes telefonsvartjeneste, konkluderte PT i analysen 8. mai 2007 med at denne tjenesten utgjorde 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. PT har ikke funnet forhold som gir grunnlag for å endre denne konklusjonen.

44. PT mener på denne bakgrunn at de relevante produktmarkedene i Norge fortsatt skal defineres som terminering av tale i individuelle mobilnett, i samsvar med avgrensningen som er gjort av marked 7 i Anbefalingen. Det foreligger ikke tilstrekkelige muligheter for substitusjon, verken på etterspørsels- eller tilbudssiden, som gjør det aktuelt å utvide produktmarkedene.

2.2.3 Avgrensning av de norske geografiske markedene

45. I de tre foregående markedsanalysene av terminering av tale i mobilnett har PT konkludert med at det geografiske markedet avgrenses nasjonalt og til utstrekningen av hver enkelt tilbyders nett.

46. At produktmarkedene er definert som terminering i individuelle mobilnett, fungerer i seg selv som en geografisk avgrensning. Utgangspunktet for den geografiske markedsavgrensningen bør etter PTs 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.

47. 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 kap. 3 (sterk markedsstilling), kap. 4 (tilgang) og § 9-3 (konsultasjonsprosedyre). Elektronisk kommunikasjon på Jan Mayen, Bilandene og Antarktis antas imidlertid å ha svært liten betydning for de markedsanalyser PT gjennomfører i henhold til ekomloven.

48. 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. Etersom 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 ovenfor også at tilbydernes sluttbrukere har små insentiver til å påvirke prisen ved for eksempel å forflytte seg ved en marginal, men varig prisøkning.

49. Markeds- og konkurranseforholdene må karakteriseres som homogene i hele landet. Både Telenor og NetCom 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.

50. 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 like uavhengig av hvor i landet abonnenten befinner seg.

51. Etter PTs 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. PT 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 er velbegrunnet.

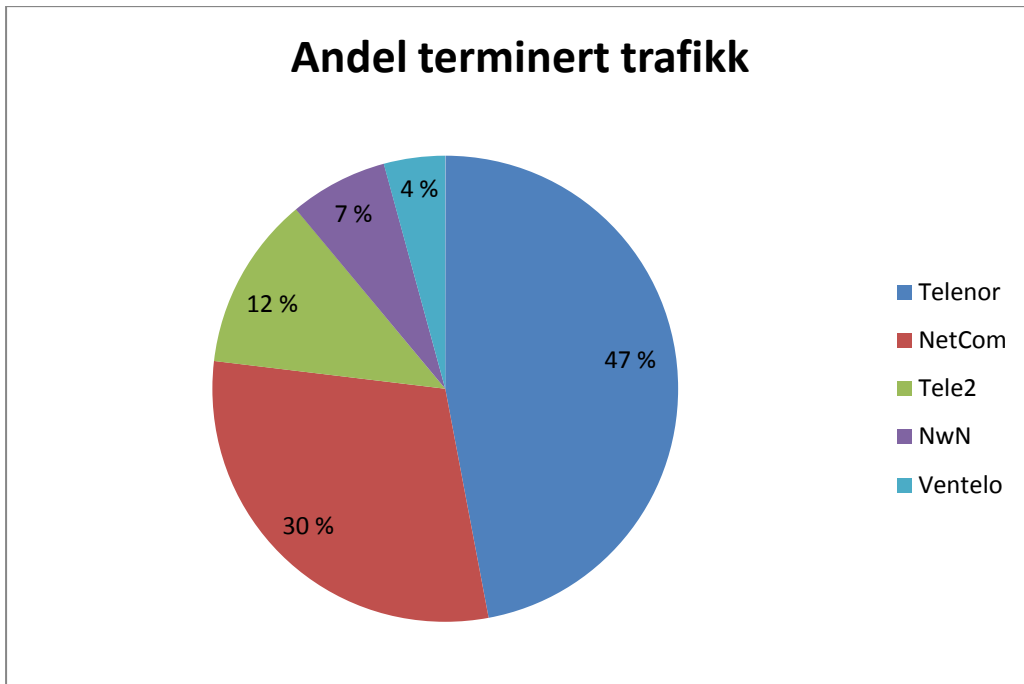
52. PT mener således det geografiske markedet for terminering av tale i mobilnett fortsatt skal avgrenses til de individuelle mobilnettenes respektive dekningsområder i Norge, herunder dekning som oppnås gjennom avtale om nasjonal gjesting eller MVNO-tilgang. Med Norge menes fastlands-Norge/norsk landterritorium, jf. presiseringen ovenfor.

2.2.4 Oversikt over aktører

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

54. Totalt ble det terminert nær 5,1 milliarder minutter (eksklusiv interntrafikk) i norske mobilnett i løpet av 2008.¹³ Tilsvarende tall for 2009 er ca. 5,44 milliarder minutter. Figur 1 nedenfor viser fordelingen av terminerte trafikkminutter mellom tilbyderne som kontrollerer terminering basert på tallene for 2009. Tilbydere med mindre enn 1 % av terminert trafikk er ikke inkludert i figuren.

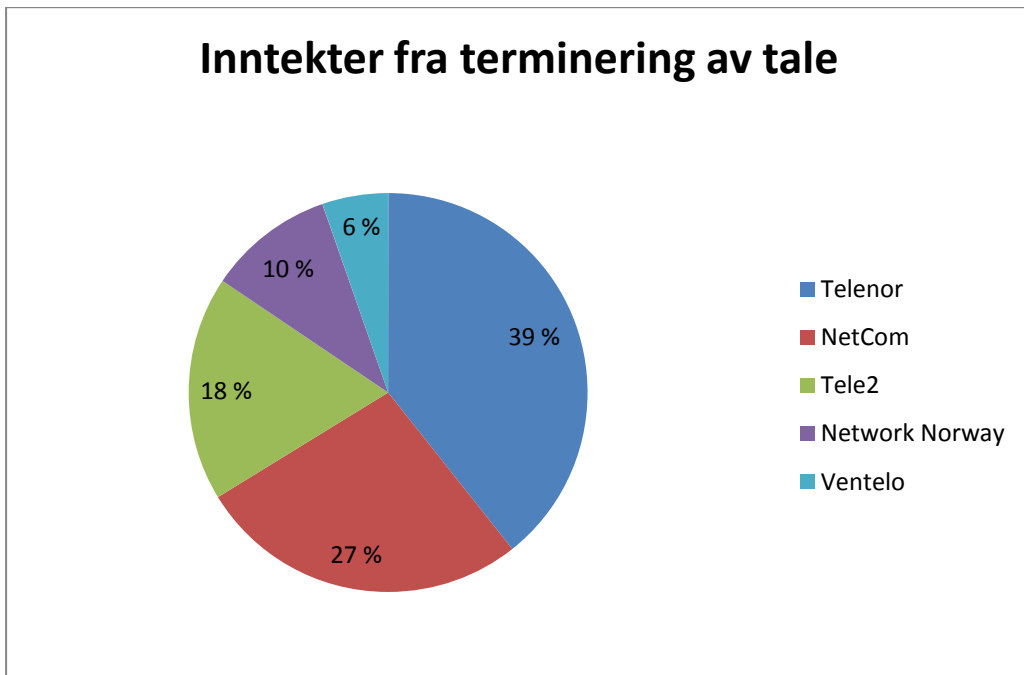
¹³ Tallene inkluderer terminering av samtaler originert i norsk fastnett, originert i norske mobilnett (ekskl. interntrafikk) og samtaler originert i utlandet.



Figur 1: Markedsaktørens andel av det totale antall mobilterminerte minutter. Aktører med mindre 1 % markedsandel er ikke inkludert i figuren.

Kilde: Ekomstatistikk innhentet av PT for 2009.

55. Inntekter fra terminering av tale i mobilnett utgjorde for 2008 totalt over 3,7 milliarder kroner og tilsvarende 3,6 milliarder for 2009. Figuren nedenfor viser fordelingen av termineringsinntekter mellom tilbyderne. Tilbydere med mindre enn 1 % av de totale termineringsinntektene vises ikke i figuren.



Figur 2: Markedsaktørens andel av de totale inntektene fra terminering av tale i mobilnett. Aktører med mindre 1 % av inntektene er ikke inkludert i figuren.

Kilde: Ekomstatistikk innhentet av PT for 2009.

56. I Norge er det i dag tre mobiltilbydere med både radio- og kjernenett: Telenor, NetCom¹⁴ og Network Norway. Telenor og NetCom har tilnærmet landsdekkende GSM-nett (GSM 900/1800) i Norge. Begge tilbydere har også UMTS-nett hvor de tilbyr både tale og datatrafikk. I 2009 terminerte rundt 47 % av all trafikk til mobilnett hos Telenor. Tilsvarende tall for NetCom var 30 %. Ettersom de nevnte tilbyderne har de laveste termineringsprisene i markedet, er deres andel av inntekter fra terminering av tale forholdsvis lavere enn volumet. Telenor mottok i 2009 rundt 39 % av inntektene fra terminering, mens tilsvarende andel for NetCom var rundt 27 %.

57. Network Norway overtok Norges tredje GSM-tillatelse i 2005 og startet da utbyggingen av mobilnett. Selskapet inngikk avtale om nasjonal gjesting med NetCom og lanserte kommersielle tjenester i februar 2007. I september 2007 ble det kjent at Tele2 og Network Norway ville bygge mobilnett sammen gjennom nettselskapet AMI. Selskapet skiftet senere navn til Mobile Norway. Det nye nettselskapet fikk tildelt Norges fjerde 3G-lisens i 2100 Mhz-båndet i desember 2007.

58. I april 2008 inngikk Network Norway ny avtale om nasjonal gjesting med Telenor og sa samtidig opp avtalen med NetCom. Avtalen ga Network Norway anledning til å benytte Telenors GSM- og UMTS-nett. Selskapets kundemasse har økt raskt, blant annet ved oppkjøp av tjenesteleverandørene Lebara og OneCall i 2008. I 2009 terminerte 7 % av den totale trafikken til mobilnett hos Network Norway. Ettersom selskapet har langt høyere termineringspriser enn de etablerte netteierne (Telenor og NetCom), mottok selskapet i overkant av 10 % av de totale inntektene fra terminering.

59. I tillegg til netteierne er det fire MVNO-tilbydere som også tilbyr terminering. Tele2, TDC¹⁵ og Ventelo har eget kjernenett, svitsjenett og tilhørende støttesystemer, samt egen mobil nettkode (MNC). Tilbydere med MVNO-avtale 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 slutt kunder.

60. Tele2 begynte å tilby mobiltelefoni basert på MVNO-avtale, herunder terminering i deres virtuelle nett, 1. desember 2003. Andelen av trafikk til mobilnett som terminerte hos Tele2 utgjorde rundt 12 % for 2009 målt i antall minutter. Selskapets andel av inntektene utgjorde imidlertid ca. 18 %.

61. Høsten 2005 inngikk også TDC og Ventelo MVNO-avtale med Telenor. TDC terminerte under 1 % av den totale trafikken til mobilnett i 2009. Tilsvarende utgjorde deres andel av inntekter fra terminering av tale også mindre enn 1 %. Andelen av trafikk til mobilnett som terminerte hos Ventelo utgjorde i ca. 4 % i 2009. Selskapets andel av inntektene utgjorde rundt 6 % i samme periode.

62. Nordisk Mobiltelefon tilbyr i dag mobil datakommunikasjon (mobilt bredbånd) basert på utbygging av eget nett med CDMA-teknologi under navnet/merkevaren

¹⁴ NetCom AS er et heleid datterselskap av TeliaSonera AB (TeliaSonera). Da denne markedsanalysen omhandler marked relatert til mobilvirksomhet i Norge, vil det imidlertid i det følgende bli henvisning til "NetCom".

¹⁵ Selskapet endret i 2007 navn fra TDC Song AS til TDC AS.

Ice.net. Selskapet tilbyr foreløpig ikke taletelefoni og således heller ikke terminering av tale i eget mobilnett. Nordisk Mobiltelefon og dets nåværende virksomhet faller dermed utenfor det relevante markedet i denne analysen.

63. Det finnes i tillegg rundt 20 andre tilbydere i det norske mobilmarkedet. Disse tilbyderne har inngått en tjenesteleverandøravtale med en av netteierne som gir dem en ikke-eksklusiv 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 nettoperatorens samtrafikkavtaler og avtaler om gjesting med andre. Tjenesteleverandørene kontrollerer således ikke terminering av tale og er derfor utelatt fra den videre analysen.

2.2.5 Konklusjon markedsavgrensing

64. Etter PTs vurdering omfatter de relevante markedene:

- Terminering av tale i Telenors mobilnett.
- Terminering av tale i NetComs mobilnett.
- Terminering av tale i Network Norways mobilnett.
- Terminering av tale i Tele2s mobilnett.
- Terminering av tale i Ventelos mobilnett.
- Terminering av tale i TDCs mobilnett.

65. De enkelte markedene omfatter terminering av tale i både GSM- og UMTS-nett. Videre inkluderer markedene terminering i telefonsvarertjenester. Tidstaksert trafikk til mobilbaserte M2M-abonnement i nummerseriene 4x, 58x, 59x og 9x er inkludert i markedene.

3 Analyse av markedene

3.1 Generelt om sterk markedsstilling

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

67. PT 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. Det betyr imidlertid ikke at en tilbyders atferd i markedet er irrelevant 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 styrke konklusjonen om sterk markedsstilling.

68. Analysen av sterk markedsstilling tar utgangspunkt i Retningslinjene og PTs metododokument. Tilbydernes *markedsandeler* danner utgangspunktet for analysen. Deretter vurderes *priser og prisutvikling, etableringshindre og potensiell konkurranse*

samt *markeds*makt eller *forhandlingsstyrke* på *etterspørselssiden*. Etter PTs oppfatning gir øvrige kriterier fra Retningslinjene liten eller ingen informasjon som er vesentlig for vurderingen av sterk markedsstilling i de relevante termineringsmarkedene. Disse blir derfor ikke behandlet i det videre.

69. Sterk markedsstilling kan oppnås 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

70. 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 % markedsandel. ESA skriver videre:

“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.”

71. 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.

72. For markedene for terminering av samtaler i individuelle mobilnett følger det av markedsdefinisjonen at det kun er én tilbyder i det enkelte marked. Uansett hvilket mål for markedsandel som benyttes, har hver mobiltilbyder således 100 % markedsandel i det respektive markedet. Telenor, NetCom, Tele2, Network Norway, TDC og Ventelo er således alle monopolister når det gjelder terminering av samtaler i eget nett.

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

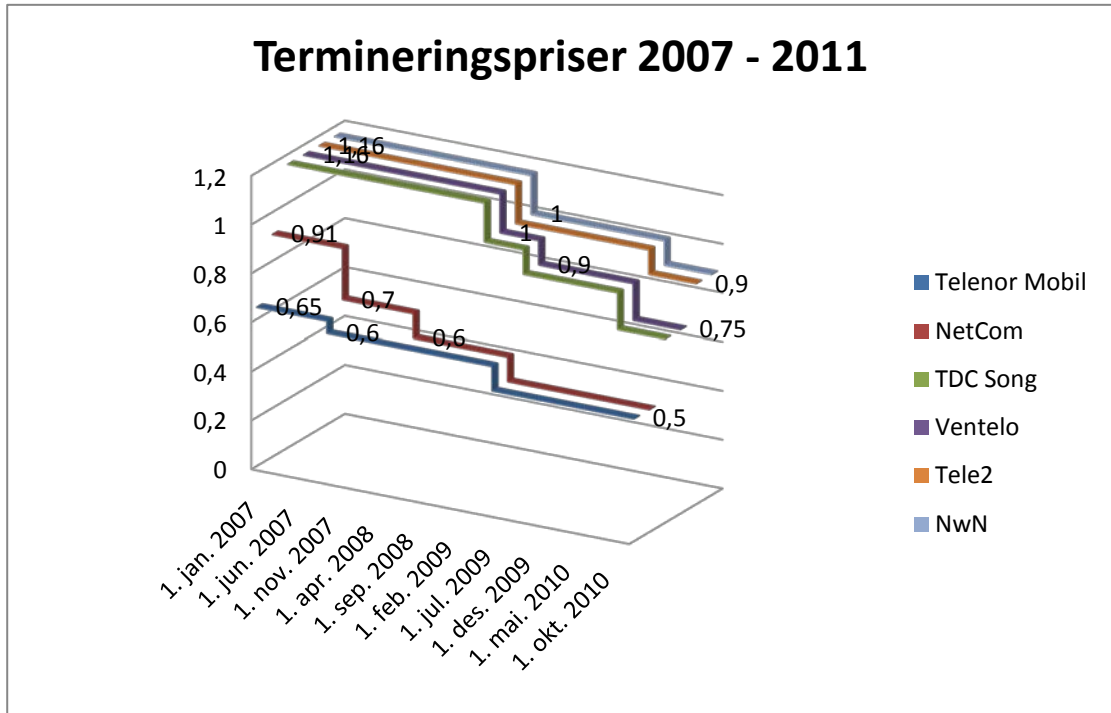
74. Sterk markedsstilling kan imidlertid ikke begrunnes med markedsandeler alene, men må ses i sammenheng med de øvrige relevante vurderingskriteriene, jf. Retningslinjene pkt. 79.

3.3 Priser og prisutvikling

75. 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 markedsstyrke. I markedene for terminering av tale i mobilnett følger det imidlertid av definisjonen at hvert marked kun består av én tilbyder. Da hver enkelt tilbyder ikke har konkurrenter innenfor sitt marked, er det per definisjon ikke priskonkurranse i dette markedet.

76. En vurdering av priser og prisutvikling kan likevel gi nyttig informasjon i en vurdering av markedsforhold. Figuren viser termineringspriser fra 1. januar 2007 til

og med prisreduksjonene per 1. juli 2010 i henhold til PTs vedtak 17. november 2008 og Samferdselsdepartementets vedtak 19. mai 2009.



Figur 3: Utvikling i mobiltermineringspriser fra 1. januar til 1. januar 2011. Prisene er per minutt når eventuelle oppstartsavgifter er inkludert.

77. For Telenor og NetCom har termineringsprisene vært regulert i hele den aktuelle perioden. Dette gjør at kriteriet priser og prisutvikling er lite relevant for vurderingen av disse tilbydernes markedsstilling. Tele2s termineringspriser ble ikke prisregulert før Samferdselsdepartementet i vedtak 13. februar 2008 slo fast at Tele2 ikke skulle tillates å øke sine termineringspriser i perioden frem til PT fattet nytt vedtak om terminering i deres nett. Tele2 hadde da en termineringspris på NOK 1,155 som de beholdt frem til nytt pristak trådte i kraft 1. februar 2009. Prisen ble da redusert til 1,00 NOK. Siste prisreduksjon for Tele2 skjedde 1. juli 2010 da prisen ble redusert til NOK 0,90.

78. TDC ble pålagt et krav om rimelig pris 8. mai 2007. Selskapet hadde da en termineringspris på 1,155 som de beholdt frem til PT presiserte rimelig pris i vedtaket 17. november 2008. 1. februar 2009 reduserte TDC termineringsprisen til NOK 1,00 og videre ned til NOK 0,90 1. juli 2009 i tråd med PTs vedtak. Siste prisreduksjon for TDC skjedde 1. juli 2010 da prisen ble redusert til NOK 0,75.

79. Network Norway og Ventelo ble ikke pålagt prisregulering før ved vedtaket 17. november 2008. Begge tilbydere hadde frem til dette vedtaket en termineringspris på NOK 1,155. Ventelo ble i Samferdselsdepartementets vedtak pålagt vedtak å følge samme nedtrappingsplan som TDC, mens Network Norway skulle følge samme nedtrapping som Tele2.

80. Verken Tele2, Network Norway eller de nevnte MVNO-tilbyderne har altså valgt å følge Telenor og NetComs nedtrapping av termineringspriser. 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 markedene for terminering er adskilte markeder hvor tilbyderne ikke møter konkurranse.

3.4 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

81. Potensiell konkurranse fra nye aktører vil normalt påvirke en dominerende aktørs atferd i markedet, herunder prissettingen. Ulike former for etableringshindringer kan imidlertid svekke eller fjerne grunnlaget for potensiell konkurranse.¹⁶

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 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 er ikke potensiell konkurranse. PT finner det derfor ikke nødvendig å foreta en nærmere vurdering av etableringshindre som ugjenkallelige kostnader og stordriftsfordeler.

83. I tillegg vil Calling Party Pays-prinsippet¹⁷ (CPP) i praksis redusere betydningen av konkurranse i termineringsmarkedene. Prinsippet gir operatøren som krever høye 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, tilsier at Telenor, NetCom, Tele2, Network Norway, Ventelo og TDC fremdeles har sterk stilling i markedene for terminering av tale i de respektive mobilnettene.

3.5 Kjøpermakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden¹⁸

3.5.1 Generelt om kjøpermakt i en SMP-vurdering

85. Markedene for terminering av tale i individuelle mobilnett karakteriseres av at tilbyderne har 100 % markedsandel, fravær av konkurrenter og ingen potensiell konkurranse. Det er derfor en sterk presumpsjon for at tilbydere i disse markedene kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere, jf. ekomloven § 3-1. Kjøpermakt¹⁹ er en faktor som kan gi grunnlag for at tilbydere av terminering i mobilnett likevel ikke har sterk markedsstilling.

¹⁶ ESA skriver om etableringshindringer i blant annet Retningslinjene pkt. 81: "In fact, the absence of barriers to entry deters, in principle, independent anti-competitive behaviour by an undertaking with a significant market share".

¹⁷ Calling Party Pays-prinsippet innebærer at den abonnenten som initierer samtalen også betaler.

¹⁸ Kriteriet tilsvarer kriteriet "absence of or low countervailing buying power" i retningslinjene punkt 79.

¹⁹ Begrepene "forhandlingsstyrke på etterspørselssiden" og "kjøpermakt" brukes i det videre om hverandre uten at det er tilsiktet meningsforskjell.

86. Av kommentarene til Kommisjonens Anbefaling²⁰ fremgår 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 un-profitable.”

87. I tråd med PTs vedtak 17. november 2008 legger PT 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.

88. 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 han kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Problemstillingen omtales i det videre som et spørsmål om kjøpermakten er tilstrekkelig effektiv.

89. 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. Tilbydere av terminering står i et gjensidighetsforhold ved at de opptre 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. Både termineringspriser som ligger over prisen en ville oppnådd i et fungerende marked og mangel på at slik reduksjon i kostnadsnivået²¹ fører til at tilbyderen reduser sine termineringspriser, kan således indikere 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. PT vil i det følgende undersøke hvorvidt tilbyderne som omfattes av analysen er utsatt for kjøpermakt i en slik grad at de ikke kan anses å ha sterk markedsstilling i eget termineringsmarked. Enkelte forhold bidrar på generelt grunnlag til å redusere muligheten for å utøve kjøpermakt i markedene for terminering av tale i mobilnett. Slike faktorer behandles i kapittel 3.5.2. Deretter vurderer PT hvorvidt det finnes indikasjoner på at noen av selskapene som omfattes av denne analysen er utsatt for kjøpermakt som kan endre presumpsjonen om at tilbyderne har sterk markedsstilling.

²⁰ Jf. Explanatory Note side 44.

²¹ Med kostnadsnivå siktes det til enhetsprisen selgeren av terminering betaler for terminering i andre tilbyders nett.

92. Analysen av kjøpermakt tar utgangspunkt i en såkalt ”modified greenfield approach²²”.

3.5.2 Faktorer av generell betydning for utøvelse av kjøpermakt i det relevante markedet

93. Faktorer av generell betydning for muligheten til å utøve kjøpermakt i de individuelle termineringsmarkedene er blant annet:

- Om kjøper 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 utfallet av å henvide en eventuell tvist knyttet til inngåelse eller gjennomføring av avtaler om samtrafikk til PT.

94. Trussel om å bytte leverandør eller selv stå for produksjon av en tjeneste vil i mange tilfelle kunne danne grunnlag for utøvelse av kjøpermakt. I de individuelle markedene for terminering av tale i mobilnett har imidlertid selgeren av termineringstjenesten monopol på terminering av samtaler til egne sluttbrukere. En potensiell kjøper av terminering i et gitt mobilnett vil derfor mangle alternativer for å kunne tilby sine sluttbrukere å ringe sluttbrukere i selgerens mobilnett. Mangelen på alternativer er et forhold som i sterk grad svekker muligheten for å utøve kjøpermakt overfor selgere av terminering i mobilnett.

95. Muligheten til å la være å kjøpe vil ofte kunne utgjøre et sterkt pressmiddel i en forhandlingssituasjon. I medhold av ekomloven § 4-2 annet ledd kan PT pålegge tilbydere å inngå avtale om samtrafikk. Bestemmelsen gir anledning til å pålegge kjøp av terminering i annen tilbyders mobilnett når dette er nødvendig for å sikre alle-til-alle-kommunikasjon. Bestemmelsen er kjent blant de relevante aktørene i markedet, og PT har tradisjonelt lagt stor vekt på å sikre alle-til-alle-kommunikasjon. Disse forholdene bidrar til å svekke trusselen om å ikke kjøpe og på denne måten utøve kjøpermakt.

96. Hvis en potensiell kjøper av terminering helt avstår fra å kjøpe terminering hos én eller flere selgere av terminering i mobilnett, vil det innebære at selskapenes egne sluttbrukere ikke lenger kan nå sluttbrukerne i nettet hvor det ikke kjøpes terminering. Den part som avstår fra å kjøpe terminering vil i så fall risikere at egne sluttbrukere velger en tilbyder som ikke har tilsvarende begrensning i sitt tilbud. Potensialet for tap av sluttbrukere, og dermed markedsandeler og konkurransekraft, er et annet forhold som svekker muligheten til å utøve kjøpermakt gjennom trussel om å ikke kjøpe. Den kommersielle betydningen av slike vurderinger må imidlertid også sees i sammenheng med antall sluttbrukere hos selgeren av terminering. Dette aspektet vurderes i kapittel 3.5.3.

97. Kjøpers trussel om å redusere sine innkjøp kan også potensielt utgjøre et sterkt pressmiddel i en forhandlingssituasjon. Etterspørselen etter kjøp av termineringsprodukter på grossistnivå er imidlertid direkte avledet av sluttbrukernes etterspørsel etter terminering. Kjøp av terminering kan således anses som et bundet

²² En ”modified Greenfield approach” innebærer at markedet vurderes under en forutsetning om at det relevante markedet ikke er underlagt ex-ante regulering, men hvor regulering i tilstøtende markeder likevel hensyntas.

kjøp. På bakgrunn av tilbydernes kommersielle interesse i å tilby alle-til-alle-kommunikasjon mener PT tilbydernes mulighet til å direkte begrense sine kjøp av terminering i et gitt nett i liten grad gir grunnlag for å utøve kjøpermakt.

98. Tilbyderne av terminering inngår i et innbyrdes avhengighetsforhold ettersom alle tilbydere i utgangspunktet er tvungne kjøpere av terminering i hverandres nett. I den grad priser for terminering hadde blitt fastsatt etter kommersielle avtaler mellom aktørene, kan det hevdes at alle tilbydere av terminering kunne utøve en grad av kjøpermakt overfor hverandre. En tilbyder kunne i så fall reflektere selgerens termineringspris i den prisen selgeren selv måtte betale for terminering i kjøpers nett.

99. Imidlertid er alle tilbydere av terminering i mobilnett underlagt pristaksregulering. Også tilbydere av terminering i fastnett er underlagt prisregulering. Pristaksreguleringen er til hinder for å utøve kjøpermakt ved at en tilbyder som ønsker å reflektere selgerens termineringspris i egen termineringspris må gjøre dette innenfor pristaket. Empirien viser at tilbydere av terminering fastsetter sine termineringspriser likt med pristaket. Muligheten for å utøve kjøpermakt gjennom trussel om å øke egne termineringspriser vil i praksis derfor ikke ha noen realitet.

100. I medhold av ekomloven § 4-2 første ledd har tilbydere av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste rett og plikt til å forhandle med andre tilbydere om samtrafikk, herunder kjøp og salg av terminering. Hvis partene ikke kommer til enighet, kan hver av partene henvise konflikten til mekling hos PT, jf. ekomloven § 11-1. Partene kan også bringe en tvist om rettigheter og plikter etter enkeltvedtak gitt med hjemmel i eller i medhold av ekomloven inn for PT til avgjørelse, jf. ekomloven § 11-2.

101. Dersom partene kan ha en rimelig forventning til utfallet av å henvise en konflikt om fastsettelse av termineringspriser til PT, vil forventningen kunne danne grunnlag for utøvelse av kjøpermakt. Som nevnt over har PT tidligere lagt avgjørende vekt på å opprettholde alle-til-alle-kommunikasjon. På denne bakgrunn mener PT aktørene i stor grad kan forvente at PT ville prioritere å sikre alle-til-alle-kommunikasjon så raskt som mulig. Utfallet av en slik prosess må dessuten på mer generelt grunnlag anses som usikkert. PT mener således muligheten til å bringe en tvist om fastsettelse av termineringsprisene til mekling eller avgjørelse hos PT i liten grad er egnet til å styrke den originerende parts kjøpermakt.

102. **Oppsummert** mener PT at drøftelsen over viser at flere faktorer svekker muligheten til å utøve kjøpermakt ved forhandlinger om kjøp av terminering i mobilnett. Muligheten for å utøve kjøpermakt overfor selgere av terminering i mobilnett er således svært begrenset. PT vil videre drøfte hvorvidt det finnes forhold som på individuelt grunnlag indikerer at selskapene som er omfattet av analysen er utsatt for kjøpermakt som er tilstrekkelig til å endre presumsjonen om at tilbyderne kan opptre uavhengig av markedet.

3.5.3 PTs vurdering av hvorvidt de konkrete tilbyderne er utsatt for kjøpermakt

103. 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.

104. Kjøperne av terminering av tale i mobilnett består av andre fastnettilbydere og mobiltilbydere. De største kjøperne i Norge er i synkende rekkefølge Telenors mobilvirksomhet, Telenors fastnettvirksomhet og NetCom. I tillegg til å kjøpe terminering for egne mobil- og fastnettskunder, opptrer Telenor som transittleverandør for andre mobil- og fastnett-tilbydere.

105. Forhandlinger om samtrafikk foregår vanligvis bilateralt mellom tilbyderne. På bakgrunn av Telenors og NetComs roller som de største kjøperne av terminering i norske mobilnett, legger PT til grunn at selskapene har størst forutsetninger for å utøve kjøpermakt. Det forhold at Telenor og NetCom produserer tjenester som er nødvendige for at de øvrige tilbyderne skal kunne produsere sine tjenester, antas å trekke i samme retning.

106. Vurderingene i dette kapittelet vil derfor i stor grad ta utgangspunkt i Telenors og NetComs muligheter til å utøve kjøpermakt. I den grad analysen viser at disse selskapene 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 selskapene har sterk markedsstilling.

107. Termineringsprisene hos samtlige tilbydere som er omfattet av analysen er underlagt prisregulering i form av pristak. Ved vurderingen av kjøpermakt skal PT velge en såkalt "modified greenfield approach", det vil si se bort fra forpliktelser i det markedet som er gjenstand for markedsanalysen. Det innebærer at PT ved vurderingen av kjøpermakt i hovedsak må se hen til hvordan selskapene fastsatte sine termineringspriser før selskapene ble underlagt pristaksregulering. Samtidig er pristakene ikke til hinder for at eventuell kjøpermakt vil kunne presse prisene ytterligere ned. Det er derfor også relevant å se hen til tilbyderne adferd etter at pristaksregulering ble pålagt.

3.5.3.1 Vurdering av om Telenor er utsatt for tilstrekkelig kjøpermakt

108. Telenor er den største tilbyderen av mobilterminering i Norge. Rundt 47 % av all trafikk til mobilnett terminerte hos Telenor i 2009, jfr. kapittel 2.2.4. De største kjøperne av termineringstjenester fra Telenor er selskapets fastnettvirksomhet og NetCom. Det legges til grunn at Telenor-konsernet har incentiver til å sikre en størst mulig lønnsomhet for virksomheten som sådan, og at fastnettvirksomheten derfor ikke vil utøve vesentlig press mot fastsettelsen av termineringsprisen for samtaler til Telenors mobilnett.

109. Etter PTs oppfatning synes det ikke som at NetCom eller andre kjøpere av terminering har noe å tilby Telenor som er så attraktivt at det kunne disiplinere Telenors prissetting. PT kan videre ikke se at det finnes empirisk grunnlag for å fastslå at NetCom er i stand til å utsette Telenor for kjøpermakt som er tilstrekkelig effektiv til å endre presumpsjonen om at Telenor har sterk markedsstilling. Telenor har vært underlagt pristaksregulering siden 2005 og har hele tiden operert med en termineringspris som har vært identisk med det til enhver tid fastsatte pristaket.

3.5.3.2 Vurdering av om NetCom er utsatt for tilstrekkelig kjøpermakt

110. NetCom er den nest største tilbyderen av mobilterminering i Norge. Rundt 30 % av all mobilterminert trafikk terminerte hos NetCom i 2009, jfr. kapittel 2.2.4. På bakgrunn av NetComs rolle som den nest største selgeren av terminering i mobilnett, vil NetComs termineringspris være av stor betydning for blant annet Telenor. Det kan

således antas at Telenor som den største kjøperen av NetComs termineringsprodukt vil ha insentiver til å utøve eventuell kjøpermakt overfor NetCom. PT kan imidlertid ikke se at det finnes empirisk grunnlag til å fastslå at Telenors forhandlingsstyrke har hatt slik disiplinerende effekt på NetComs termineringspris at det gir grunnlag fra å fravike presumpsjonen om at NetCom har sterk markedsstilling. På samme måte som Telenor, har NetCom vært underlagt pristaksregulering siden 2005. NetCom har også hele tiden operert med en termineringspris som har vært identisk med det til enhver tid fastsatte pristaket, noe som også har medført at NetCom frem til 1. juli 2008 har hatt høyere termineringspris enn Telenor.

3.5.3.3 Vurdering av om Tele2 er utsatt for tilstrekkelig kjøpermakt

111. Målt i antall minutter terminerte rundt 12 % av all mobilterminert trafikk i 2009 hos Tele2. Basert på omsetning var imidlertid Tele2s andel 18 %. De relativt høye kostnadene Telenor og NetCom har ved terminering i Tele2s nett styrker selskapenes insentiver til å forsøke å utøve kjøpermakt overfor Tele2. PT har likevel ikke funnet empiriske holdepunkter for at Telenor og NetCom faktisk har klart å utøve kjøpermakt som har fått Tele2 til å redusere sine termineringspriser.

112. Tele2 kjøper tilgang som MVNO i NetComs mobilnett. NetComs posisjon som selger av tilgang kan styrke selskapets mulighet for å utøve kjøpermakt overfor Tele2. PT har imidlertid ingen indikasjoner på at Tele2 er utsatt for kjøpermakt fra NetCom i noen særlig grad.

113. Tele2s termineringspris har vært blant de høyeste i det norske mobilmarkedet siden selskapet lanserte tjenester som MVNO 1. desember 2003. Prisen har ligget på samme nivå frem til PT påla selskapet å redusere sine termineringspriser fra 1. februar 2009. At selskapet ikke reduserte sine termineringspriser i takt med at andre store tilbyders priser har blitt pristaksregulert, indikerer at selskapet ikke har vært utsatt for tilstrekkelig kjøpermakt. Til tross for at pristaket for Tele2 har vært vesentlig høyere enn for Telenor og NetCom, har selskapet operert med en termineringspris lik det til enhver tid fastsatte pristaket. Etter PTs oppfatning er dette også en indikasjon på at Tele2 har markedsrett i eget termineringsmarked. PT kan således ikke se tungtveiende argumenter for at Tele2 skulle være utsatt for forhandlingsstyrke i forhandlinger om samtrafikk i en grad som kan tilsi at selskapet ikke skulle ha sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i eget nett.

3.5.3.4 Vurdering av om Network Norway, Ventelo og TDC er utsatt for tilstrekkelig kjøpermakt

114. Network Norway og Ventelo terminerte henholdsvis 7 % og 4 % av all mobilterminert trafikk i sine nett i 2009. Tilsvarende tall for TDC var under 1 %. Network Norways andel basert på omsetning er imidlertid 10 %. Networks Norway har således, i likhet med Tele2, en vesentlig høyere andel basert på omsetning enn trafikkminutter. Samtlige av selskapene kjøper tilgang hos Telenor. Network Norway benytter nasjonal gjesting, mens de øvrige kjøper MVNO-tilgang.

115. 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 samtrafikkkostnader, og kan derfor trekke i motsatt retning. Således kan det antas at Telenors insentiver til å utøve kjøpermakt er

størst overfor Network Norway, men at muligheten for å utøve kjøpermakt er større overfor Ventelo og TDC.

116. Før selskapenes termineringspriser ble pristaksregulert fastsatte Network Norway, Ventelo og TDC sine termineringspriser på et nivå som lå vesentlig høyere enn Telenors og NetComs. PT 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 på bakgrunn av at Telenor og NetCom gjennomførte pålagte prisreduksjoner 1. oktober 2007 og 1. juli 2008 (kun prisreduksjon for NetCom). Etter PTs oppfatning tyder disse forholdene på at den kjøpermakt selskapene er utsatt for ikke i tilstrekkelig grad virker disiplinerende på tilbyderens fastsettelse av egne termineringspriser.

117. PT forventer likevel at Telenor vil ha en viss mulighet til selv å oppnå lavere priser ved å utøve forhandlingspress mot mindre aktører som Ventelo og TDC. Det skyldes at disse selskapene gjennom sine MVNO-avtaler står i et visst avhengighetsforhold til Telenor på grunn av behovet for gunstige tilgangspriser. På den annen side har disse aktørene anledning til å søke å inngå MVNO-avtale med NetCom. Et slikt bytte vil imidlertid innebære transaksjonskostnader og potensial for tap av kunder, hvilket svekker dette alternativet i en forhandlingssituasjon.

118. U.off.²³ [



119. Selv om Telenors mobilvirksomhet 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. Før de ovennevnte aktørene ble pristaksregulert, tok alle selskapene lik termineringspris overfor andre aktører i markedet, som for eksempel Telenor fastnett og NetCom. Disse prisene lå betydelig over prisene Telenor og NetCom tok på samme tidspunkt. Det samme gjelder etter at pristaksregulering ble pålagt. Det synes derfor ikke som at eventuell kjøpermakt hos Telenor 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 Telenor selv må betale. På dette grunnlag mener PT at Telenors eventuelle kjøpermakt ikke er tilstrekkelig til å fravike presumpsjonen om sterk markedsstilling i de aktuelle selskapenes individuelle termineringsmarkeder.

3.5.4 Oppsummert om kjøpermakt

120. 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.

121. PT har ikke funnet holdepunkter for at Telenor og NetCom er utsatt for kjøpermakt i sine respektive termineringsmarkeder.

²³ Unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nummer 2.

122. Det finnes tegn på at enkelte av de mindre tilbyderne har vært utsatt for en viss grad av kjøpermakt. PT 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.

123. 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 preget av konkurranse. PT 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 PTs oppfatning viser det fastsatte prisnivået tvert om at tilbyderne både har insentiver og muligheter til å sette priser som er høyere enn de kunne ha gjort i et marked med fungerende konkurranse.

124. PTs 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

125. Telenor, NetCom, Tele2, Network Norway, Ventelo og TDC er hver for seg eneste tilbyder av terminering av tale i sine respektive nett, som tilsvarende de relevante markedene. De har alle således 100 % markedsandel. Vurderingen av prisutviklingen for terminering av tale i kapittel 3.3 viser også at tilbyderne ikke har insentiver til å frivillig 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 forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.

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

127. På denne bakgrunn er PT kommet til at Telenor, NetCom, Tele2, Network Norway, Ventelo og TDC har sterk markedsstilling i de respektive markedene for terminering av tale i individuelle mobilnett.