

# Vedlegg 1

## **Analyse av markedene for terminering av tale i individuelle, offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16)**

**Network Norway, Ventelo og Barablu**

**17. november 2008**

## Innholdsfortegnelse

<b>Oppsummering og konklusjon.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrunn .....	5
1.2 Metode.....	6
1.3 Rettslige rammer for analysen .....	6
1.4 Tidshorisont .....	7
<b>2 Markedsavgrensning.....</b>	<b>8</b>
2.1 Generelt om markedsavgrensning.....	8
2.2 Beskrivelse av de aktuelle termineringsmarkedene .....	8
2.3 Avgrensning av produktmarkedet .....	11
2.3.1 Produktavgrensningen i Anbefalingen .....	11
2.3.2 Avgrensning av produktmarkedet – PTs vurderinger og konklusjon...	12
2.4 Avgrensning av det geografiske markedet .....	13
2.4.1 Avgrensning av det geografiske markedet - konklusjon .....	13
<b>3 Analyse av markedene .....</b>	<b>14</b>
3.1 Generelt om sterk markedsstilling .....	14
3.2 Kriterier for enkel dominans.....	14
3.2.1 Markedsandeler .....	15
3.2.2 Etableringshindringer og potensiell konkurranse.....	15
3.2.3 Priser og prisutvikling .....	16
3.2.4 Markedsmakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden .....	17
3.3 Konklusjon – enkel dominans.....	23
<b>4 Konkurransproblemer .....</b>	<b>23</b>
4.1 Generelt om konkurranseproblemer i markedene for terminering av tale i mobilnett .....	23
4.2 Samtrafikknektelse .....	24
4.3 Overprising .....	25
4.4 Krysssubsidiering og uheldig konkurransevridning .....	26
4.5 Prisdiskriminering .....	27
4.6 Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris .....	27
4.7 Varsling av prisendringer mv. ....	28

## Oppsummering og konklusjon

Dette er den tredje analysen som Post- og teletilsynet (PT) har foretatt av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16). Analysen omfatter tilbydere i marked 16 som ikke ble inkludert i PTs forrige vedtak 8. mai 2007 i disse markedene. Dette gjelder Network Norway, Ventelo og Barablu. På bakgrunn av endrede markedsforhold knyttet til Tele2s eierskap i Mobile Norway, har PT også oppdatert informasjonen om Tele2. Selskapet er likevel ikke gjenstand for ny analyse.

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 rettslige rammer 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. Tilsynet anser videre at terminering av SMS ikke er omfattet av markedene.

PT har lagt til grunn at terminering av tale i 2G-nett, 3G-nett og virtuelle mobilnett omfattes av produktmarkedene.

På bakgrunn av markedsavgrensningen definerer PT følgende markeder:

- Terminering av tale i Network Norways mobilkommunikasjonsnett.
- Terminering av tale i Ventelos virtuelle mobilkommunikasjonsnett.
- Terminering av tale i Barablus virtuelle mobilkommunikasjonsnett

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 roaming, MVNO-avtale eller lignende.

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, priser og prisutvikling* samt *markedsrett på etterspørselssiden*<sup>1</sup>. 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.

Network Norway, Ventelo og Barablu er hver for seg eneste tilbyder av taleterminering i sine respektive nett/virtuelle nett, 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.

---

<sup>1</sup> Begrepene "markedsrett på etterspørselssiden" og "kjøperrett" brukes i det videre uten meningsforskjell.

Som et utgangspunkt vil det på denne bakgrunn foreligge en presumpsjon for at alle de tre tilbydere har sterk markedsstilling. Dersom presumpsjonen ikke skal slå igjennom, må det foreligge tungtveiende forhold som virker disiplinerende på tilbydernes utøvelse av markedsrett. Slike forhold antas først og fremst å knytte seg til forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.

Network Norway, Ventelo og Barablu har alle fastsatt sine termineringspriser på et nivå som ligger vesentlig høyere enn Telenors og NetComs. De analyserte tilbyderne har for eksempel ikke redusert sine termineringspriser på bakgrunn av at Telenor og NetComs termineringspriser ble redusert 1. oktober 2007 og 1. juli 2008 (kun prisreduksjon for NetCom). Etter PTs oppfatning tyder disse forholdene på at den kjøpermakts selskapene er utsatt for ikke i tilstrekkelig grad virker disiplinerende på tilbydernes fastsettelse av egne termineringspriser.

Inntil det foreligger klarere dokumentasjon på at kjøpermakts på etterspørselssiden har stor betydning for fastsettelsen av Network Norways, Ventelos og Barablus termineringspriser, er det PTs oppfatning at disse tilbyderne må anses å ha sterk markedsstilling i markedet for terminering av samtaler i sine respektive mobilnett/virtuelle mobilnett.

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

I kapittel 4 identifiserer tilsynet en rekke konkurranseproblemer innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett. Disse skyldes i stor grad de absolutte etableringshindringene i de relevante markedene. PT legger blant annet til grunn at faren for faktisk eller potensiell overprising av Network Norways, Ventelos og Barablus termineringstjenester er det mest aktuelle problemet per i dag.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

1. Dette er den tredje analysen som Post- og teletilsynet (PT) har foretatt av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16<sup>2</sup>).
2. Markedsanalysen er vedlegg til varsel om 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 én eller flere særlige forpliktelser.
3. PT har tidligere foretatt to analyser av marked 16 datert henholdsvis 19. september 2005 og 8. mai 2007. På bakgrunn av disse analysene har følgende tilbydere blitt utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling:
  - Telenor ASA
  - NetCom AS
  - MTU Gruppen AS
  - Tele2 Norge AS
  - TDC AS
4. Vedtaket 8. mai 2007 omfattet ikke Network Norway AS, Ventelo AS og Barablu Mobile Norway Ltd. fordi disse tilbyderne relativt nylig hadde lansert tjenester som netteier/MVNO. Denne analysen er således en tilleggsanalyse for disse aktørene som ikke tidligere har vært regulert.
5. Som nevnt ovenfor, ble Tele2 Norge AS utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling gjennom PTs vedtak 8. mai 2007. Vedtaket innebar at selskapets termineringspris ble regulert i form av et pristak. Tele2 Norge AS påklaget vedtaket til Samferdselsdepartementet. Under departementets behandling av saken ble det fremlagt nye opplysninger knyttet til at Tele2 Norge AS hadde inngått avtale med Network Norway AS om å danne felles selskap for å eie, bygge og drifte et nytt felles mobilnett. Departementet fant på denne bakgrunn det nødvendig med en fornyet vurdering av prisreguleringen. Vedtaket ble derfor opphevet med hensyn til prisreguleringen og sendt tilbake til PT 13. februar 2008 for ny vurdering.
6. Selskapets status som tilbyder med sterk markedsstilling står imidlertid fremdeles fast, men prisreguleringen vil bli endret ved dette vedtaket. På denne bakgrunn vil Tele2 Norge AS ikke bli analysert på nytt, men en del oppdatert

---

<sup>2</sup> ESAs nye Anbefaling om relevante trådte i kraft 5. november 2008. Denne erstatter Anbefalingen fra 2004 som identifiserte 18 markeder for ex-ante regulering. Den nye anbefalingen reduserer antall markeder til 7 i tråd med tilsvarende anbefaling fra EU Kommisjonen. Dette innebærer at markedet for terminering av tale i individuelle offentlige mobilnett ikke lenger er marked 16, men marked 7. Definisjonen av markedet er uendret. Dette vedtaket ble notifisert forut for ny anbefaling. Det relevante markedet omtales dermed fremdeles som marked 16.

informasjon om selskapet er likevel inkludert. Tele2 Norge AS har ikke anledning til å påklage sin status som tilbyder med sterk markedsstilling.

## ***1.2 Metode***

7. PT har med utgangspunkt i EFTA Surveillance Authoritys (heretter kalt ESA) Anbefaling om relevante markeder definert de nasjonalt relevante markedene.

8. Som det er redegjort for i dokumentet ”Metode for markedsanalyse” (metodedokumentet),<sup>3</sup> kan arbeidet med markedsanalysene 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 de tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling.

9. Denne analysen inneholder PTs vurderinger i fasene 1) og 2).

10. Analysen er vedlegg til vedtak der PT pålegger forpliktelser på de tilbydere som er vurdert til å ha sterk markedsstilling i det aktuelle markedet. Etter at varsel om vedtak hadde vært på nasjonal høring og kommentarer var vurdert og eventuelt innarbeidet i vedtaket, ble utkast til vedtak oversendt 2. oktober 2008 til ESA for konsultasjon med sikte på europeisk harmonisering. ESA ga sin respons 3. november 2008 og hadde ikke kommentarer til selve markedsanalysen.

## ***1.3 Rettslige rammer for analysen***

11. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).<sup>4</sup> Direktivene trådte i kraft for Norge 1. november 2004. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og tilhørende forskrifter, herunder forskrift av 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

12. I lov om elektronisk kommunikasjon(ekomloven)<sup>5</sup> § 3-1 er sterk markedsstilling definert slik:

”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

---

<sup>3</sup> Metode for markedsanalyse, 6. januar 2005, utarbeidet av PT.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Ekomloven er tilgjengelig på <http://www.lovdatab.no/all/h1-20030704-083.html>

markedsstilling i ett marked kan føre til at en tilbyder har sterk markedsstilling i et tilgrensende marked.”

13. Vilkåret sterk markedsstilling er i ekomloven lagt nært opp til den konkurranserettslige standarden ”dominerende stilling” (”dominance”). 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”).<sup>6</sup>
- Anbefaling om relevante markeder (heretter omtalt som ”Anbefalingen”).<sup>7</sup>

14. Ifølge Retningslinjene skal det ligge en markedsanalyse til grunn for vurderingen av relevante markeder og av sterk markedsstilling, og 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. Retningslinjene er imidlertid ikke uttømmende, og PT har derfor i metodedokumentet utdypet kriteriene for markedsanalysen på enkelte punkter.

15. ESAs Retningslinjer og Anbefaling har samme rettslige status for EFTA/EØS-landene som EU-kommisjonens (heretter kalt Kommisjonen) dokumenter har for EU-landene. Dokumentene er lagt til grunn for arbeidet med markedsanalyser og ileggelse av sektorspesifikke forpliktelser.

16. ”Metode for markedsanalyse” utarbeidet av PT er ikke rettslig bindende, men gir uttrykk for tilsynets forståelse av de retningslinjer som PT er forpliktet til å følge. Markedsanalysene skal derfor foretas i samsvar med de synspunkter og vurderinger som kommer til uttrykk i metodedokumentet. Dersom det skulle vise seg å være uoverensstemmelser mellom metodedokumentet og Retningslinjene eller Anbefalingen, vil metodedokumentet vike. I den grad Retningslinjene og Anbefalingen blir endret, vil PT løpende oppdatere metodedokumentet. Det er det til enhver tid oppdaterte metodedokumentet som danner utgangspunkt for de markedsanalyser PT foretar.

17. For mer informasjon om rettslige rammer for analysen og metode for markedsavgrensning, vises det til PTs analyse av marked 16 datert 8. mai 2007.

#### ***1.4 Tidshorisont***

18. Markedene og analysene av dem er ikke fastlagt en gang for alle, men vil være gjenstand for jevnlige revurderinger. Denne analysen har en tidshorisont 2 – 3 år, og

---

<sup>6</sup> EFTA Surveillance Authority Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area, 14 July 2004.

<sup>7</sup> EFTA Surveillance Authority Recommendation 14 July 2004. Det følger av fortalen punkt 4 at Anbefalingen for harmoniseringsformål må ses i sammenheng med de mer utfyllende vurderingene som er inntatt i det såkalte Explanatory Memorandum til EU Kommisjonens anbefaling om relevante markeder (Commissio Recommendation 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 communication networks and services).

er derfor begrenset fremadskuende, jf. Retningslinjene pkt. 20. Det kan forventes at PT vil gjennomføre ny analyse for alle tilbydere i marked 16<sup>8</sup> i løpet av 2010. Dette skyldes at prisreguleringen for Telenor og NetCom er fastlagt frem til 31. desember 2010. Det er derfor hensiktsmessig å analysere alle tilbydere av terminering i mobilnett samtidig.

## 2 Markedsavgrensning

### *2.1 Generelt om markedsavgrensning*

19. Ved vurderingen av om en tilbyder har sterk markedsstilling må PT ta stilling til hva som utgjør det relevante markedet. Vedlegget til Anbefalingen om relevante markeder inneholder en liste over de relevante produktmarkeder som PT, i henhold til ekomloven § 3-2 og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, er forpliktet til å analysere.

20. Gjennom markedsanalysene skal PT vurdere om de produktmarkedene ESA har definert passer for norske forhold. Deretter skal tilsynet gi en beskrivelse av de produkter og tjenester som utgjør markedet, og foreta en avgrensning av markedets geografiske utstrekning.

### *2.2 Beskrivelse av de aktuelle termineringsmarkedene*

21. Mobiltilbydere som teknisk og økonomisk kontrollerer adgangen til å terminere taletelefoni hos sluttbrukere, er aktuelle tilbydere i det relevante markedet. I Norge er det i dag fire mobiltilbydere med både radio- og kjernenett: Telenor ASA (Telenor), NetCom as (NetCom)<sup>9</sup>, MTU Gruppen AS (MTU)<sup>10</sup> og Network Norway AS (Network Norway). I tillegg er det fire såkalte virtuelle tilbydere (Mobile Virtual Network Operator, MVNO): Tele2 Norge AS (Tele2) og TDC AS (TDC)<sup>11</sup>, Ventelo AS (Ventelo) og Barablu Mobile Norway Ltd. (Barablu). En virtuell tilbyder har ikke eget radionett, men inngår avtaler med tilbyder som eier eget mobilnett om tilgang til radiodelen av dette nettet. En MVNO har eget kjernenett, svitsjenett og tilhørende støttesystemer, samt egen mobil nettkode (MNC). 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 sluttbrukere.

22. Nordisk Mobiltelefon tilbyr i dag mobil datakommunikasjon (mobilt bredbånd/portabelt bredbånd) basert på utbygging av eget nett med CDMA-teknologi under navnet/merkevaren 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 som for denne analysen er definert til

---

<sup>8</sup> Marked 7 i henhold til EU-Kommisjonens reviderte anbefaling.

<sup>9</sup> 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".

<sup>10</sup> Teletopias mobilnett ble kjøpt opp av MTU Gruppen AS i første kvartal 2007.

<sup>11</sup> Selskapet endret i 2007 navn fra TDC Song AS til TDC AS.



å være det relevante markedet. Selskapet utelates derfor fra den videre analysen av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett.

23. PT fattet vedtak om sterk markedsstilling for Telenor, NetCom, MTU, Tele2 og TDC 8. mai 2007. Det vises til markedsanalysen for ytterligere informasjon om disse selskapene.

24. **Network Norway** innehar Norges tredje GSM-900 tillatelse. Selskapet bygger ut eget mobilnett og lanserte kommersielle tjenester i februar 2007. Network Norway inngikk avtale om nasjonal roaming med NetCom i forkant av lansering. Selskapet har en sammensatt eiergruppering. På grossistnivå har Network Norways kundemasse økt raskt siden lansering. Dette skyldes hovedsakelig oppkjøp av tjenesteleverandørene Lebara og OneCall. OneCalls kunder ble overført i april 2008, mens Lebaras kunder ble overført i tredje kvartal 2008. Antall kunder i Network Norways nett er dermed i overkant av 300.000<sup>12</sup>. Andelen av den totale mobilterminert trafikken som terminerte i Network Norways nett utgjorde i underkant av 1 % i 2007<sup>13</sup>, målt i antall minutter. Etter overføringen av Lebaras og OneCalls kunder er denne andelen vesentlig høyere, og andelen vil øke etter hvert som kundemassen øker.

25. Network Norway og **Tele2** har sammen dannet et felles infrastrukturselskap, Mobile Norway, som har startet å bygge ut et mobilnett i deler av landet. Det nye selskapet fikk tildelt Norges fjerde 3G-lisens i 2100 Mhz-båndet i desember 2007 og vil tilby sine kunder både 2G- og 3G-tjenester.

26. Tele2 begynte å tilby mobiltelefoni basert på MVNO-avtale, herunder terminering i deres virtuelle nett, 1. desember 2003. Andelen av mobilterminert trafikk som terminerte hos Tele2 utgjorde i overkant av 11 % ved utgangen av 2007 målt i antall minutter.<sup>14</sup>

27. **Ventelo** signerte 20. oktober 2005 MVNO-avtale med Telenor. Selskapet ble kjøpt av Bredbåndssalliansen i desember 2007. Andelen av mobilterminert trafikk som terminerte hos Ventelo utgjorde i overkant av 1 %<sup>15</sup> ved utgangen av 2007.

28. **Barablu** signerte MVNO-avtale med Telenor 1. november 2006 og lanserte tjenester i juli 2007. PT antar at selskapet per i dag har i overkant av [u.off:                     ]

29. Totalt ble det terminert i overkant av 4,3 milliarder minutter som originerte eksternt (interntrafikk holdes utenfor) i norske mobilnett i løpet av 2006. For 2007 var tallet økt til nærmere 5,1 milliarder.<sup>16</sup>

30. Figur 1 nedenfor viser markedsandelene i det totale norske markedet for terminering av tale i mobilnett.

---

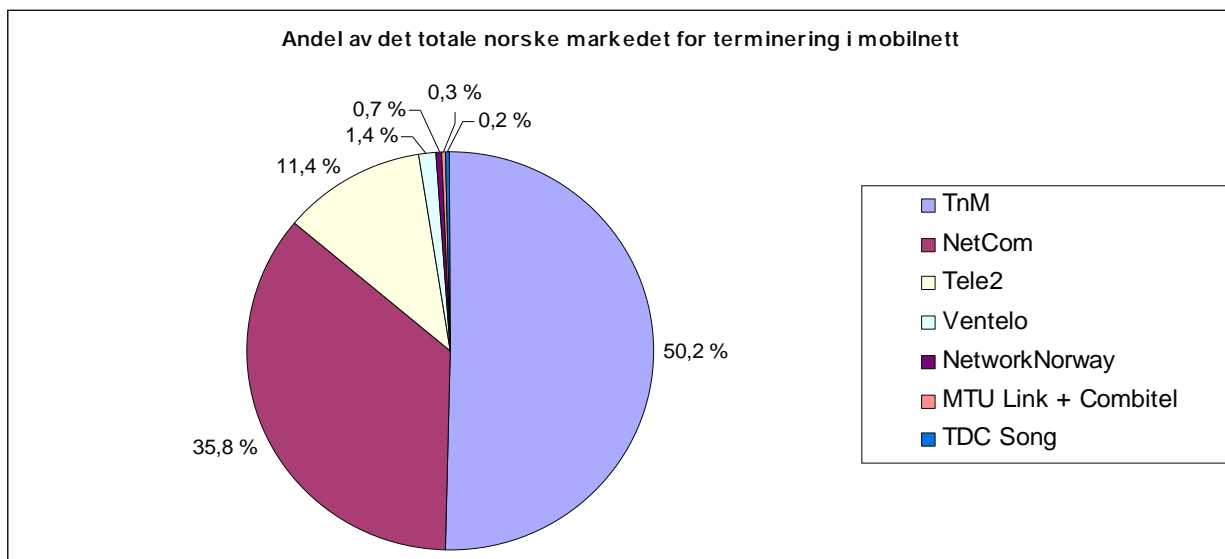
<sup>12</sup> Estimert som inkluderer Network Norways egne kunder samt OneCall og Lebaras kunder per første halvår 2008.

<sup>13</sup> Kilde: Ekomstatistikk innhentet av PT for 2007

<sup>14</sup> Kilde: Ekomstatistikk innhentet av PT for 2007

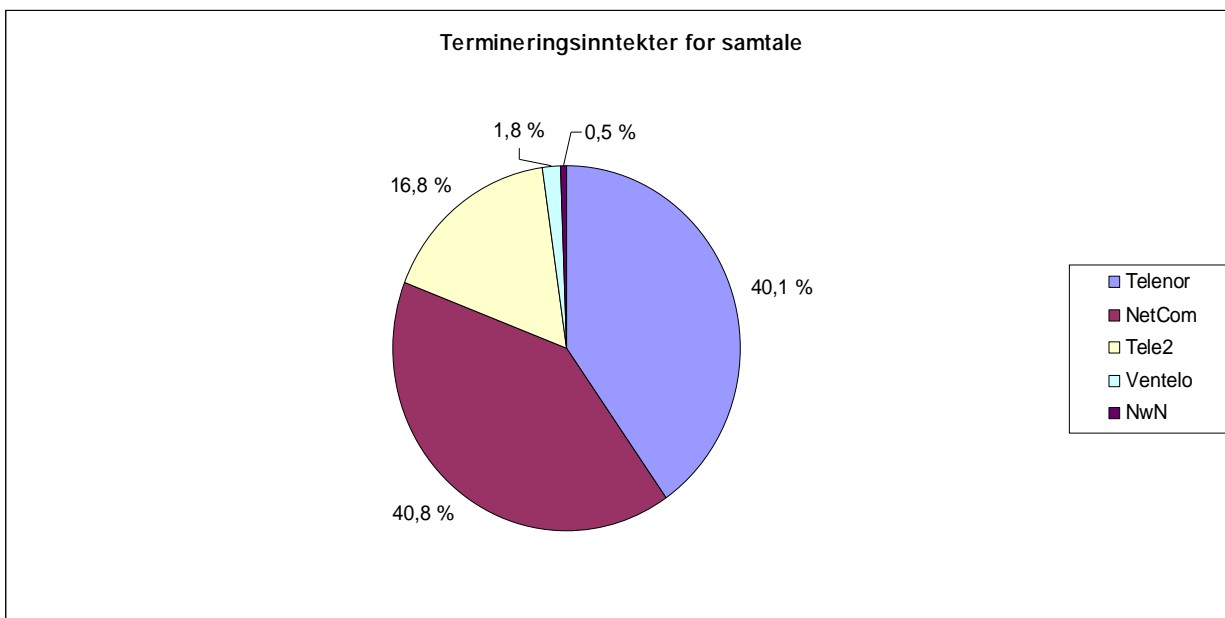
<sup>15</sup> Kilde: Ekomstatistikk innhentet av PT for 2007

<sup>16</sup> Tallene inkluderer terminering av samtaler originert i norsk fastnett, originert i annet norsk mobilnett og samtaler originert i utlandet.



**Figur 1: Markedsandel i det totale norske markedet for mobilterminering målt i antall terminerte minutter. Kilde: Ekomstatistikk innhentet av PT for 2007.**

31. Termineringsinntekter (fra samtaler) for det norske mobilmarkedet utgjorde for 2006 totalt i overkant av 3,7 milliarder NOK. Tilsvarende tall for 2007 var 4,4 milliarder. Fordelingen av inntekter hos Telenor, NetCom, Tele2 og MVNO-tilbyderne er vist i figur 2.



**Figur 2: Inntekter fra terminering av samtaler i norske mobilnett<sup>17</sup>. Kilde: Ekomstatistikk innhentet av PT for 2007.**

32. Fordelingen av termineringsvolum- og inntekter som vist i figur 1 og 2 vil ventelig endre seg en del i løpet av den kommende perioden. Network Norway kjøpte som nevnt opp Lebara og OneCall i siste halvår 2007. Ekomstatistikken for første halvår 2008 viser at disse tilbyderne til sammen hadde nærmere 300.000 kunder ved utgangen av juni. Sammen med Network Norways egne kunder utgjør dette en

<sup>17</sup> PT har ikke tilsvarende informasjon om termineringsinntekter for TDC og Barablu.

markedsandel på rundt 6 % (beregnet i antall abonnement). På bakgrunn av at Network Norway har høyere termineringspriser enn Telenor og NetCom, vil inntekter fra terminering antakelig kunne utgjøre mer enn 6 % av totalinntektene fra mobilterminert trafikk.

### ***2.3 Avgrensning av produktmarkedet***

33. Av Anbefalingen fremgår det at et relevant produktmarked utgjøres av produkter eller tjenester (begrepene brukes i det følgende om hverandre uten at det innebærer meningsforskjell) som er tilstrekkelig substituerbare.

34. Utgangspunktet for definisjonen av et relevant produktmarked er en vurdering av substituerbarhet på etterspørselssiden. Begrepet substituerbarhet på etterspørselssiden brukes for å måle i hvilken grad brukerne anser et produkt som utbyttbart med et annet produkt ut i fra egenskaper, pris og bruksområde.

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

36. En anerkjent metode for å analysere substituerbarhet er den såkalte "hypotetisk monopolisttesten" (SSNIP),<sup>18</sup> hvor man søker å finne det mest avgrensede marked hvor en hypotetisk monopolist kan utøve markedsrett. Ved denne testen tar man utgangspunkt i en liten, men signifikant (i praksis 5-10 %) prosent) og varig prisøkning på det aktuelle produktet, med utgangspunkt i det antatte prisnivået i et marked med virksom konkurranse. Alle andre priser forutsettes uendret. Deretter foretar man en vurdering av effekten av prisøkningen i det aktuelle markedet, og vurderer totaleffekten på produsentens omsetning som følge av prisøkningen.

37. Metoden betinger et betydelig omfang av data som ofte vil være vanskelig å fremskaffe. ESAs Anbefaling stiller ikke et absolutt krav om bruk av SSNIP-testen ved markedsavgrensning for markedsanalysene. Tilnærmede metoder vil derfor også kunne anvendes.

38. Den hypotetiske vurderingen bør suppleres med faktiske opplysninger om atferd på tilbuds- og etterspørselssiden, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. På etterspørselssiden bør det tas høyde for blant annet sluttbrukernes informasjonstilgang, byttekostnader og andre innelåsningsmekanismer. På tilbudssiden bør man ta med i betraktningen de faktiske mulighetene en tilbyder har til å endre produksjonen, samt eventuelle regulatoriske forhold som hindrer en rask etablering av konkurrenter i markedet.

#### **2.3.1 Produktavgrensningen i Anbefalingen**

39. ESA har i Anbefalingen definert terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (Marked 16) som det relevante termineringsmarkedet for mobil. PTs avgrensning av marked 16 tar utgangspunkt i de føringer som gis i ESAs Anbefaling og Kommisjonens Explanatory Memorandum.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Small but Significant Non-transitory Increase in Price. Se Retningslinjene pkt. 41.

<sup>19</sup> Kommisjonen vedtok 17. desember 2007 en revidert Anbefaling av relevante marked med en ny Explanatory Note. Kommisjonen gjorde ingen materielle endringer i markedsavgrensningen for

40. I drøftelsen av det relevante markedet tar Anbefalingen utgangspunkt i at terminering av tale i mobilnett er innsatsfaktor for samtaler som origineres både i fast- og mobilnett. Anbefalingen fremhever at det i europeisk sammenheng er den som ringer, A-abonnenten, som i utgangspunktet betaler for samtalen (Calling Party Pays (CPP)-prinsippet).<sup>20</sup> Den som etterspør termineringsproduktet vil derfor under dagens regime generelt ikke ha muligheter for å påvirke prisen, ettersom prisen for terminering fastsettes av terminerende tilbyder.

41. Anbefalingen trekker fram at terminering av et anrop til en B-abonnt ikke er substituerbart med terminering av anropet til en annen B-abonnt. Med B-abonnt forstås den som mottar et anrop. Tilbyderne vil dessuten være forpliktet til å terminere anropet hos ønsket B-abonnt, ettersom samtlige tilbydere av offentlig telefontjeneste har plikt til å tilby alle-til-alle-kommunikasjon. Anbefalingen konkluderer på denne bakgrunn med at forutsetningene for substituerbarhet på etterspørselssiden ikke foreligger.

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

43. Anbefalingen fremhever videre at tilbyder og produkt er sterkt sammenknyttet. Som en konsekvens av dette, drøfter dokumentet 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 fritt å fastsette termineringspriser. Anbefalingen konkluderer imidlertid med at andre kommunikasjonsformer per i dag ikke utgjør reelle substitutter verken på etterspørsels eller tilbudssiden.

44. Anbefalingen konkluderer etter dette med at de relevante markedene 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 en sterk markedsstilling. Dette vil bero på en vurdering av om det i tilstrekkelig grad foreligger kompenserende kjøpermakt som i praksis begrenser markedsmakten.

### **2.3.2 Avgrensning av produktmarkedet – PTs vurderinger og konklusjon**

45. Med utgangspunkt ESAs definisjon av markedet for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett skal PT bedømme om dette er et relevant marked med hensyn til norske forhold.

46. I analysen av 8. mai 2007 konkluderte PT med at de relevante produktmarkedene etter norske forhold samsvarer med Anbefalingen. PT kan ikke se at de tekniske og markedsmessige forholdene knyttet til marked 16 har endret seg

---

markedet for terminering av tale i offentlige mobilkommunikasjonsnett (nytt marked 3). ESA har foreløpig ikke vedtatt noe tilsvarende revidert Anbefaling for EFTA/EØS-landene.

<sup>20</sup> Explanatory Memorandum side 32.

vesentlig siden nevnte analyse av marked 16. PT legger derfor til grunn at den avgrensningen av produktmarkedet som ble gjort i markedsanalysen av 8. mai 2007 fortsatt er gyldig og henviser til de vurderinger som er gjort der i kapittel 3.

47. PT anser på denne bakgrunn at de relevante produktmarkedene samsvarer med Anbefalingen. Det foreligger ikke tilstrekkelig muligheter for substitusjon, verken på etterspørsels- eller tilbudssiden, som gjør det aktuelt å utvide produktmarkedene.

48. Slik tilsynet ser det, er ikke terminering av SMS omfattet av markedene.<sup>21</sup>

49. PT har lagt til grunn at terminering av tale i 2G-nett, 3G-nett og virtuelle mobilnett omfattes av produktmarkedene.<sup>22</sup> 3G- og virtuelle mobilnett er ikke omtalt eksplisitt i Anbefalingen. For ordens skyld påpeker PT at det ikke er tale om en utvidelse av ESAs markedsavgrensning når MVNO og 3G inkluderes, men kun en presisering av denne.

50. På denne bakgrunn har PT lagt til grunn at terminering av tale i 2G-nett, 3G-nett og virtuelle mobilnett omfattes av produktmarkedene. Videre inkluderer markedene terminering i telefonsvarettjenester.

51. På bakgrunn av definisjonen definerer PT følgende markeder:

- Terminering av tale i Ventelos mobilkommunikasjonsnett.
- Terminering av tale i Network Norways mobilkommunikasjonsnett.
- Terminering av tale i Barablu mobilkommunikasjonsnett.

## ***2.4 Avgrensning av det geografiske markedet***

52. 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. Grad av substituerbarhet både på tilbuds- og etterspørselssiden kan trekkes inn i vurderingen av det geografiske markedet. Preferanser og geografisk kjøpemønster bør tas med i betraktningen som en del av en slik substituerbarhetsvurdering på etterspørselssiden. 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.

### **2.4.1 Avgrensning av det geografiske markedet - konklusjon**

53. I analysen 8. mai 2007 fant PT etter en nærmere vurdering at det ikke forelå hensyn som talte for å operere med en videre eller snevrere geografisk avgrensning av markedene enn utgangspunktet etter Retningslinjene. PT kan ikke se at det per i dag foreligger nye hensyn som gir grunn til å fravike denne konklusjonen.

54. På bakgrunn av ovenstående avgrenses markedene til de individuelle mobilnettens respektive dekningsområder i Norge, herunder dekning som oppnås

---

<sup>21</sup> Se kapittel 2.3 i vedlegg 1 til PTs vedtak 8. mai 2007.

<sup>22</sup> Se kapittel 2.3 i vedlegg 1 til PTs vedtak 8. mai 2007.

gjennom avtale om nasjonal roaming, MVNO-avtale eller lignende. Med Norge menes fastlands-Norge/norsk landterritorium.

55. 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 PT gjennomfører i henhold til ekomloven.

### **3 Analyse av markedene**

#### ***3.1 Generelt om sterk markedsstilling***

56. Vurderingen av sterk markedsstilling bygger på Retningslinjene kapittel 3.1 og er basert på de ulike kriteriene som er drøftet nedenfor. I henhold til Retningslinjene pkt. 76, har PT, med utgangspunkt i eksisterende markedsforhold, lagt en fremadskuende markedsanalyse til grunn for vurderingen av sterk markedsstilling. Tidshorizonten for denne analysen er to til tre år. PT følger imidlertid med på markedsutviklingen. Dersom det skjer endringer i markedene som tilsier en revidert analyse på et tidligere tidspunkt, vil PT foreta en ny analyse.

57. Ekomloven § 3-1 angir vurderingstemaet for sterk markedsstilling. PT vil for ordens skyld presisere at det er sterk markedsstilling som er det relevante vurderingstemaet, og ikke konkurranseskadelig misbruk av sterk markedsstilling. For vurderingen er det derfor ikke avgjørende om eventuell markedsrett/dominans faktisk misbrukes eller ikke. Dette 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.

58. 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 Kriterier for enkel dominans***

59. Analyse Kriteriene er hentet fra Retningslinjene og PTs metodedokument. Etter tilsynets vurdering er de mest relevante kriteriene for analyse av dette markedet *markedsandeler, en samlet vurdering av etableringshindringer og potensiell konkurranse, priser og prisutvikling* samt *markedsrett på etterspørselssiden*. PT har valgt å ikke se på flere av kriteriene fra Retningslinjene fordi disse gir liten eller ingen informasjon som er vesentlig for vurderingen av markedsstillingen til tilbyderne i de respektive relevante markedene. For eksempel kan kriteriene *stordriftsfordeler* og *tilgang til distribusjons- og salgskanaler*, som begge er nevnt i Retningslinjene punkt 79, ofte si noe om hindringer for nyetablering i et marked. Etter PTs mening er disse kriteriene mindre aktuelle å vurdere i dette tilfellet, gitt karakteristikaene til

termineringsmarkedene. Som nevnt ovenfor foretar PT heller en samlet vurdering av etableringshindringer i markedene, og en særskilt vurdering av kriteriene som er utelatt ville derfor ikke ha endret resultatet av analysen.

### **3.2.1 Markedsandeler**

60. Vurdering av markedsandeler er et naturlig utgangspunkt for analyser av sterk markedsstilling (dominans), jf. Retningslinjene pkt. 76. En tilbyders markedsandel bør ligge over 40 % før dette momentet trekker i retning av sterk markedsstilling. Dersom markedsandelen er over 50 %, foreligger det en rettslig presumpsjon for at en aktør er dominant. Tilbydere med mindre enn 25 % markedsandel anses som regel ikke å ha sterk markedsstilling.

61. Markedsandeler er imidlertid ikke alene tilstrekkelig for å avgjøre om en tilbyder har sterk markedsstilling, men må ses i sammenheng med de øvrige relevante vurderingskriteriene, jf. Retningslinjene pkt. 79.

62. 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.

63. 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. Network Norway, Ventelo og Barablu er således alle monopolister når det gjelder terminering av samtaler i eget nett. Denne monopolstillingen har tilbyderne hatt siden mobiltjenestene i nettene ble lansert.

64. Markedsandeler på 100 % medfører en sterk presumpsjon for at de aktuelle tilbyderne har sterk markedsstilling i markedene for terminering i sine respektive mobilnett og at de dermed i stor grad kan opptre uavhengig av kunder og andre tilbydere.

### **3.2.2 Etableringshindringer og potensiell konkurranse**

65. 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.<sup>23</sup>

66. De relevante markedene er avgrenset til taleterminering i den enkelte tilbyders mobilnett. Med den nåværende teknologien er det ikke mulig for andre enn den tilbyderen som eier nettverket å tilby denne termineringstjenesten. Innenfor analysens tidshorisont på to til tre år synes derfor muligheten for at andre tilbydere kan etablere seg i markedet å være urealistisk. I et slikt marked vil etableringshindringene dermed være absolutte, og det er ikke potensiell konkurranse. PT finner det derfor ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn på en vurdering av etableringshindre (som ugjenkallelige kostnader og stordriftsfordeler) i disse markedene.

67. I tillegg vil Calling Party Pays-prinsippet<sup>24</sup> (CPP) i praksis redusere betydningen av konkurranse i termineringsmarkedene. Dette skyldes at prinsippet i stor grad

---

<sup>23</sup> 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".

<sup>24</sup> Calling Party Pays-prinsippet innebærer at den abonnenten som initierer samtalen også betaler.

innebærer at sluttkundene ikke vil ha noe incentiv til å skifte tilbydere på bakgrunn av at det etablerer seg konkurrenter som tilbyr lavere termineringspriser.

68. Absolutte etableringshindringer, og dermed fraværet av potensiell konkurranse innenfor analysens tidshorisont, tilsier at Network Norway, Ventelo og Barablu har sterk stilling i markedene for terminering av tale i de respektive mobilnettene.

### 3.2.3 Priser og prisutvikling

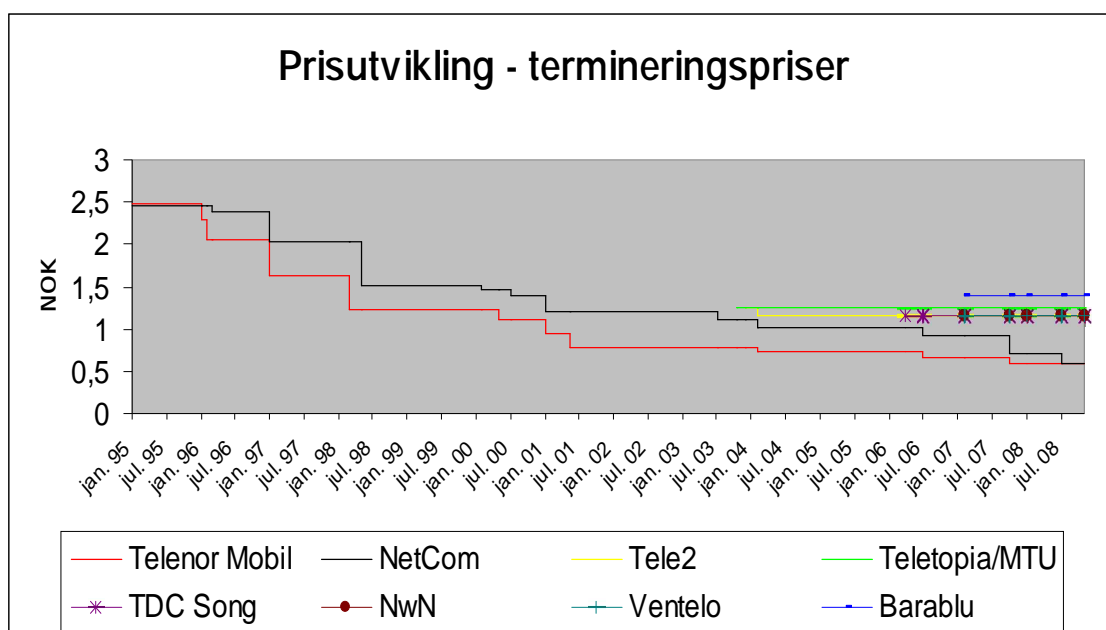
69. Prisenivået og utviklingen i priser over tid kan si noe om graden av konkurranse, eventuelt graden av potensiell konkurranse, og kan derigjennom gi en pekepinn på om en tilbyder har markedsrett.

70. For Network Norway, Ventelo og Barablu er det begrenset prishistorikk, siden de forholdsvis nylig har lansert sitt tilbud om terminering. Network Norway og Ventelo har i dag samme priser som Tele2. Barablu tilbyr terminering til 1,61 NOK per minutt<sup>25</sup>. Termineringsprisene til Telenor og NetCom har siden 1. juli 2008 vært 0,60 NOK per minutt for begge tilbydere.

71. Tilbyderne som omfattes av denne analysen har alle vesentlig høyere priser enn Telenor og NetCom. PT mener at dette forholdet støtter opp om presumpsjonen om sterk markedsstilling i det relevante markedet for de ovennevnte tilbyderne.

72. PTs erfaringer med markedet tilsier at det er lite sannsynlig at Network Norway, Ventelo og Barablu etter eget initiativ vil redusere sine priser vesentlig. Da Tele2 begynte å tilby mobiltelefoni 1. desember 2003 var termineringsprisen 1,14 NOK per minutt, i tillegg til en oppstartsavgift på 0,23 NOK. Minuttprisen ble redusert til 1,04 NOK fra 1. februar 2004. Etter dette har Tele2 ikke redusert sine termineringspriser, til tross for lavere varekostnad som følge av at Telenor og NetCom har redusert sine priser for terminering i 2004, 2006, 2007 og 2008 (kun NetCom) etter vedtak fra PT.

73. Figur 3 viser utviklingen av mobiltermineringspriser i Norge fra og med 1995 til og med juli 2008.

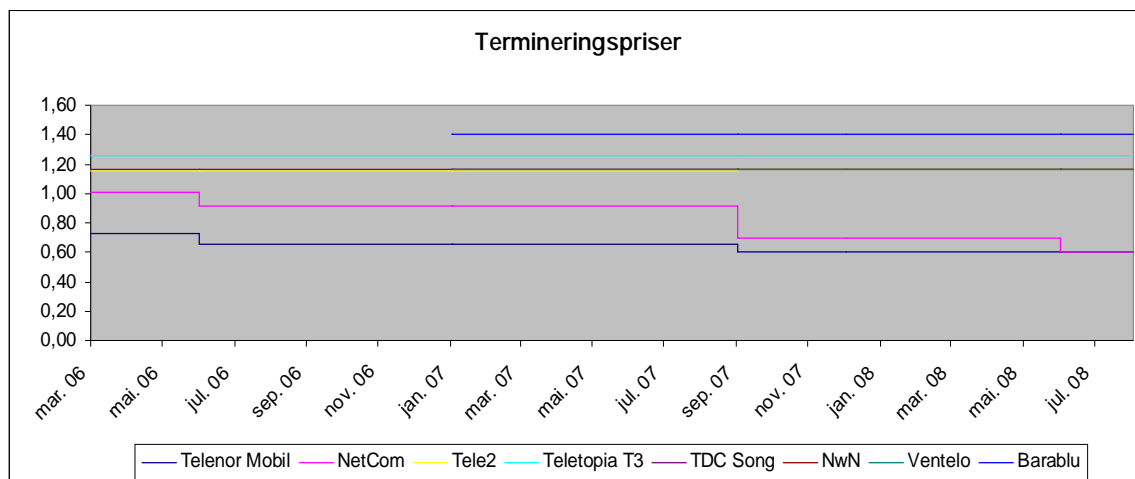


<sup>25</sup> Basert på to minutters samtalelengde inkludert oppstartsavgift.



**Figur 3: Utvikling i mobiltermineringsprisene i Norge f.o.m. 1995 og t.o.m. juli 2008. Prisene er per minutt når oppstartsavgifter er inkludert. Kun priser for terminering av trafikk fra andre innenlandske nett er tatt med i beregningene, og peak/off peak-fordelingen for trafikk er antatt å være 50/50.**

74. Figuren 4 viser et mer detaljert utsnitt av prisene fra 2004 til og med juli 2008.



**Figur 4: Utvikling i mobiltermineringsprisene i Norge f.o.m. 2004 og t.o.m. august 2008. Prisene er per minutt når oppstartsavgifter er inkludert. Kun priser for terminering av trafikk fra andre innenlandske nett er tatt med i beregningene, og peak/off peak-fordelingen for trafikk er antatt å være 50/50.**

### 3.2.4 Markedsmakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden<sup>26</sup>

75. En tilbyder skal anses å ha sterk markedsstilling dersom tilbyderen 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, jf. ekomloven § 3-1. Markedet for terminering av samtaler i individuelle mobilnett er karakterisert av at tilbyderne har 100 % markedsandel, fravær av konkurrenter og ingen potensiell konkurranse. Det er derfor en sterk presumpsjon for at tilbydere i dette markedet har sterk markedsstilling.

76. Hvorvidt tilbyderen skal anses å ha sterk markedsstilling vil avhenge av om det finnes andre faktorer som kan begrense tilbyderens adgang til å opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere<sup>27</sup>. Forhandlingsstyrke på etterspørselssiden (countervailing buying power) er både i den opprinnelige og den reviderte Anbefalingen<sup>28</sup> angitt som et forhold som kan begrense en tilbyders markedsrett i termineringsmarkedene.

77. I Storbritannia har det britiske tilsynet (Ofcom) vurdert i hvilken grad British Telecom (BT) kunne utøve kjøpermakt som kjøper av mobilterminering i H3Gs

<sup>26</sup> Kriteriet tilsvare kriteriet "absence of or low countervailing buying power" i retningslinjene punkt 79.

<sup>27</sup> Se "Explanatory Memorandum" til den opprinnelige Anbefalingen, side 20.

<sup>28</sup> "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." Explanatory Memorandum to Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets (...) (Second edition), side 44.

nettverk.<sup>29</sup> Tilsynet la der til grunn at kjøpermakt eksisterer når en definert kjøper eller en gruppe av kjøpere av en vare eller en tjeneste er tilstrekkelig viktig for selgeren til å kunne utøve innflytelse på den prisen selgeren tar for varen eller tjenesten. PT anser at definisjonen er anvendelig for norske forhold og vil legge den til grunn for den videre analysen av kjøpermakt.

78. Ved vurderingen av kjøpermakt er det ikke tilstrekkelig å konstatere at aktøren 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 kan anses å endre presumpsjonen for at tilbyderen har sterk markedsstilling. Problemstillingen omtales i det videre som et spørsmål om kjøpermakten er tilstrekkelig effektiv.

79. For at kjøpermakten skal anses å være tilstrekkelig effektiv, må den kunne generere tilnærmet de samme resultater som en kunne forvente å oppnå i et marked preget av konkurranse. Det innebærer ikke bare at aktøren er forhindret fra å kreve termineringspriser som ligger høyere enn prisen en ville fått i et marked med fungerende konkurranse, men også at eventuelle kostnadsreduksjoner reflekteres ved at tilbyderen reduserer sine termineringspriser. En pris som ligger over prisen en ville hatt i et marked med effektiv konkurranse, eller mangel på at reduksjon i kostnadsnivået fører til at tilbyderen reduser sine termineringspriser, indikerer at kjøpermakten ikke er tilstrekkelig effektiv.

80. 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. Som nevnt over er det avgjørende spørsmålet i alle tilfelle hvorvidt kjøpermakten i det konkrete tilfellet er tilstrekkelig effektiv.

81. Faktorer som vil påvirke graden av kjøpermakt er blant annet:

- 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.
- I hvilken grad kjøper har tilgang til informasjon om eventuelle konkurrenters priser og vilkår.
- Om kjøper kan dekke sitt behov på annen måte enn ved å kjøpe fra selger, for eksempel ved å kjøpe fra en annen selger, legge til rette for at tredjepart produserer tjenesten eller ved å produsere tjenesten selv.
- 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 PT om inngåelse eller gjennomføring av avtaler om samtrafikk.

82. Kjøperne av terminering av samtaler i mobilnett består av andre tilbydere av offentlig telefontjeneste, både fastnettilbydere og andre mobiltildere. De største kjøperne i Norge er i synkende rekkefølge Telenor Mobil, Telenors fastnettvirksomhet og NetCom. I tillegg til å kjøpe terminering for egne mobil- og fastnettskunder,

---

<sup>29</sup> Se "Assessment of whether H3G holds a position of SMP in the market for wholesale mobile voice call termination on its network", published 13. September 2006.

opptrer Telenor også som transittleverandør for andre mobil- og fastnett-tilbydere. I tillegg finnes det en rekke mindre innenlandske kjøpere.

83. Forhandlinger om samtrafikk foregår som hovedregel bilateralt mellom tilbyderne. På bakgrunn av Telenors rolle som den desidert største kjøperen av terminering i norske mobilnett, synes det rimelig å anta at selskapet har det beste utgangspunktet for å utøve kjøpermakt. Vurderingene i dette kapitlet vil derfor i stor grad ta utgangspunkt i Telenors evne og muligheter til å utøve kjøpermakt. I den grad analysen viser at selskapet ikke er i stand til å disiplinere de analyserte tilbydernes termineringspriser, forutsettes det at øvrige kjøpere av terminering heller ikke er i stand til å utøve kjøpermakt i en tilstrekkelig effektiv grad.

84. Det synes rimelig å anta at selgere av ethvert produkt, herunder terminering, vil være villig til å strekke seg lengre i forhandlinger med en kunde de ikke anser å ha råd til å miste. Som det blant annet fremgår av markedsanalysene i vedtak 23. januar 2006 marked (marked 15) og vedtak 24. mars 2006 (marked 8) originierer Telenor mer enn 50 % av den totale trafikken både i mobil- og fastnett. Selskapet vil dermed trolig også stå for en svært stor andel av den termineringen som kjøpes i Norge. Selskapet synes således å være en svært viktig kunde for selgere av terminering, noe som isolert sett antas å styrke Telenors muligheter for å utøve kjøpermakt.

85. Over tid har Telenor inngått et stort antall avtaler om samtrafikk og transitt. Selskapet har således opparbeidet seg lang erfaring med hensyn til å fremforhandle og fastsette vilkår. Avtalene gir også selskapet førstehånds kjennskap til hvilke priser de betaler for terminering i ulike mobil og fastnett, og videre hvilken betydning disse prisene har for egen forretningsmodell. Det antas at Telenors bakgrunn som en erfaren og velinformert kjøper av termineringsprodukter kan styrke selskapets evne til å utøve kjøpermakt.

86. Per i dag er det ikke teknisk mulig for andre tilbydere å tilby terminering i en annen tilbyders mobilnett. Som nevnt over, karakteriseres termineringsmarkedene således av absolutte etableringsbarrierer og av at den terminerende tilbyderen har 100 % markedsandel i markedet for terminering i eget nett. Dette innebærer at den originerende operatøren ikke kan utøve kjøpermakt ved å bytte leverandør av termineringstjenesten, eller ved selv stå for termineringen i den terminerende operatørens nett. Dersom forhandlinger om samtrafikk/terminering ikke fører frem, vil en potensiell kjøper derfor mangle alternativer for å terminere sine kunders samtaler i selgers mobilnett. Dette forholdet vil svekke Telenors mulighet til å utøve kjøpermakt.

87. Det må antas at en kjøpers mulighet til å ikke å kjøpe vil kunne utgjøre et sterkt pressmiddel i en forhandlings situasjon. I medhold av ekomloven § 4-2 annet ledd<sup>30</sup> har PT hjemmel til å pålegge tilbydere å inngå avtale om samtrafikk. Av bestemmelsens tredje ledd følger at aktører med sterk markedsstilling plikter å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre en slik avtale. PT har tidligere funnet at samtlige tilbydere av terminering i fastnett og mobilnett har sterk markedsstilling og at de derfor må tilby samtrafikk på rimelige vilkår. Ettersom terminering inngår som et element i samtrafikk, omfatter plikten også det å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering. Tilsynet har dessuten pålagt selgere av terminering å etterkomme rimelige anmodninger om kjøp av terminering hos andre aktører. Telenors mulighet til å nekte å kjøpe terminering fra de analyserte

---

<sup>30</sup> Post- og teletilsynet, jf. FOR 2008-01-11 nr 07: Vedtak om endring i funksjonsfordeling innen myndigheten etter lov om elektronisk kommunikasjon nr. 2

tilbyderne er derfor begrenset til tilfeller hvor termineringsproduktet eventuelt blir tilbudt på urimelige vilkår. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det foretas en avveining av punktene angitt i ekomloven § 4-1 annet ledd. Slik PT ser det, tilsier hensynet til alle-til-alle-kommunikasjon at prisen på terminering ikke er et relevant moment i vurderingen.

88. Det legges til grunn at også kjøpers trussel om å redusere sine innkjøp kan utgjøre sterke pressmidler i en forhandlingssituasjon. Som beskrevet over, er kjøp av termineringsprodukter direkte avledet av sluttbrukers etterspørsel. Telenors kjøp av terminering i et gitt nett vil derfor fullt ut samsvare med Telenors kunders etterspørsel etter terminering i samme nett. Telenors mulighet til å direkte begrense sitt kjøp av terminering i et gitt nett fremstår derfor ikke som et reelt alternativ.

89. Hvis partene ikke kommer til enighet med hensyn til hvorvidt en gitt tilbyders anmodning om samtrafikk er rimelig, har hver av partene anledning til å henvise konflikten til megling hos PT, jf. ekomloven § 11-1. Partene kan også bringe en tvist mellom tilbydere om rettigheter og plikter etter enkeltvedtak gitt med hjemmel i eller i medhold av ekomloven inn for PT til avgjørelse, jf. ekomloven § 11-2. Dersom partene kan ha en rimelig forventning til utfallet av å henvise en dispuTT om fastsettelse av termineringspriser til PT, vil denne forventningen trolig prege hvilket utfall av forhandlingene partene vil akseptere. Således er det av betydning å vurdere hvilken effekt PTs rolle som meglings- eller konfliktløsningsorgan ville ha for Telenors mulighet til å utøve kjøperkraft.

90. I en undersøkelse av kjøperkraft foretatt av OXERA<sup>31</sup> på oppdrag fra det nederlandske tilsynet (OPTA), fant man at originerende mobiltilbyderne i stor utstrekning mente at muligheten for megling hos tilsynsmyndigheten i noen grad økte deres forhandlingsstyrke. Det legges til grunn at tilgangen til meklingsmekanismer hos tilsynsmyndigheten bare kan styrke den originerende partens kjøperkraft i den grad parten kan forvente at utfallet av meglingen går i egen favør. Spørsmålet blir da hvilken forventning Telenor kan ha til utfallet av å henvise en tvist vedrørende mobiltermineringspriser til PT.

91. PT har tidligere lagt avgjørende vekt på å opprettholde alle-til-alle-kommunikasjon. PTs hovedformål i en eventuell tvist om samtrafikk ville på denne bakgrunn fortsatt være å sikre alle-til-alle-kommunikasjon, heller enn å sikre at den omtvistede termineringsprisen havnet på et effektivt nivå. I alle tilfelle legges det til grunn at partene ikke kan ha sikre forventninger til utfallet av å henvise en slik dispuTT til tilsynet. På denne bakgrunn anses muligheten til å bringe en tvist om fastsettelse av termineringsprisene til megling hos PT ikke å styrke den originerende parts kjøperkraft.

92. Telenors eventuelle kjøperkraft vil påvirkes av i hvilken grad Telenor kan bruke de priser selskapet tar for egne tjenester som en del av forhandlingsgrunnlaget. For eksempel kunne det tenkes at Telenor i forhandlinger om kjøp av terminering i andres mobilnett ønsket å inkludere den prisen Telenor selv tar for terminering i sitt fast eller mobilnett. Imidlertid er Telenors termineringspris, både i fastnettet og mobilnettet, underlagt et pristak fastsatt av myndighetene. Selskapet er også pålagt et krav om ikke-diskriminering for både fast- og mobilterminering. På bakgrunn av dette har Telenor således ikke anledning til å inkludere egne termineringspriser som et

---

<sup>31</sup> Research on countervailing buyer power for mobile call termination. The Dutch case. Prepared for OPTA. April 2007.

forhandlingskort ved kjøp av terminering hos andre tilbydere. Selskapets egne termineringspriser kan derfor ikke danne grunnlag for å styrke Telenors kjøpermakt.

93. Kjøpermakt kan utøves på grunnlag av at kjøperen har noe å tilby selgeren på andre områder enn det som direkte er tema for forhandling. Både Network Norway, Ventelo og Barablu er i større eller mindre grad avhengig av å kjøpe innsatsfaktorer fra Telenor for å produsere deler av sine tjenester. Selskapene er således i vesentlig grad avhengig av Telenors leveranser for å produsere mobiltjenester, noe som må antas å kunne øke Telenors forhandlingsstyrke. Telenors kjøpermakt vil imidlertid ventelig være begrenset ved at flere innsatsfaktorer fortsatt vil være underlagt regulering innenfor analysens tidshorison, gjennom prisregulering og/eller krav om ikke-diskriminering.

94. 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 Barablu. Det skyldes at disse selskapene gjennom sine MVNO-avtaler står i et avhengighetsforhold til Telenor på grunn av behovet for gunstige tilgangspriser i marked 15. Samtidig har begge tilbyderne anledning til å søke å inngå MVNO-avtale med NetCom. Dette vil imidlertid blant annet utløse kostnader forbundet med å inngå ny avtale, samt føre til tap av kunder ved overflytting. Muligheten til å bytte leverandør anses likevel å til en viss grad begrense Telenors muligheter til å oppnå lavere priser på terminering i Ventelos og Barablus nett.

95. Selv om Telenor, som eier det meste av infrastrukturen som kan anvendes som et forhandlingskort i tilgangsforhandlinger, faktisk skulle kunne presse ned termineringsprisen de må betale, ville det være stor sannsynlighet for at de andre tilbyderne som er avhengig av å kjøpe terminering fortsatt må betale den høyere prisen så lenge MVNOer ikke er pålagt krav om ikke-diskriminering. En kan ikke forvente at en 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 som utvalgte kjøpere må betale.

96. [U.off.]



97. Barablu har per i dag den høyeste termineringsprisen i det norske mobilmarkedet, men trolig også de høyeste enhetskostnader knyttet til terminering. PT har begrenset informasjon for vurdering av markedsrett på etterspørselssiden når det gjelder fastsettelse av Barablus termineringspris. PT kan imidlertid ikke se tilstrekkelige argumenter for at selskapet skulle være utsatt for forhandlingsstyrke i samtrafikkforhandlinger i en slik grad at det ikke skulle ha markedsrett for terminering av tale i eget nett. I tillegg bør det legges til at Barablu ikke reduserte sine termineringspriser da Telenors og NetComs termineringspriser ble justert ned 1.

oktober 2007. Normalt kan en vente at en liten tilbyder som Barablu ville ha vært mer utsatt for press i forhandlinger enn større aktører. Det kan imidlertid reises spørsmål om en liten tilbyder i denne sammenheng vil være mindre utsatt for press fordi det lave trafikkvolumet hos den mindre tilbyderen gjør at prisen gir forholdsvis små utslag på den store tilbyderens samlede samtrafikkostnader.<sup>32</sup>

98. Ventelo har vært en aktør i det norske mobilmarkedet som tjenesteleverandør siden 2004, men selskapets MVNO-avtale med Telenor kom først i drift i mars 2007. PT har derfor begrenset historikk å vise til med hensyn til utvikling i Ventelos prissetting. Argumentasjon som er brukt over for Barablu anses også å gjelde for Ventelo.

99. Network Norway har fastsatt sin termineringspris på samme nivå som de øvrige tilbydere av terminering med unntak av Telenor og NetCom.<sup>33</sup> Nivået ligger betydelig over prisene til både Telenor og NetCom, men også vesentlig over den prisen selskapet kunne forvente å oppnå i et marked med fungerende konkurranse. PT ser Network Norways prisfastsettelse som et argument for at den kjøpermakten Telenor utøver overfor Network Norway ikke kan anses å være tilstrekkelig effektiv.

### **3.2.4.1 Oppsummert om markedsrett på etterspørselssiden**

100. PT har etter dette kommet til at Telenor i kraft av sin rolle som den største kjøperen av terminering i Norge utøver en viss kjøpermakt overfor de analyserte selgerne av terminering. Etter PTs oppfatning er det imidlertid tvilsomt om den kjøpermakt som Telenor representerer er tilstrekkelig effektiv til å anse at de analyserte mobiltilbydere ikke skulle ha sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i egne mobilnett. Generelt gjør mangel på alternative tilbydere og regulatoriske forpliktelser som følge av kravet om alle-til-alle-kommunikasjon at mulighetene til å utøve forhandlingsrett reduseres vesentlig.

101. Som redegjort for over, er det avgjørende spørsmålet hvorvidt Telenor utøver kjøpermakt i en slik grad at den virker disiplinerende på den mulighet selgerne av terminering har til å fastsette en termineringspris som ligger over det nivået en ville fått i et marked med effektiv konkurranse. Prisnivået fastsatt av de aktuelle tilbydere taler mot å hevde at Telenor har utøvet kjøpermakt i en slik grad at den har virket disiplinerende på disse tilbydernes evne til fastsette sin termineringspris på et høyt nivå. Etter PTs oppfatning viser det fastsatte prisnivået tvert om at tilbydere har både har incentiver og muligheter til å sette priser som er høyere enn de kunne ha gjort i et marked med fungerende konkurranse.

102. PTs konklusjon er etter dette at den kjøpermakt Telenor utøver overfor de analyserte tilbydere ikke er tilstrekkelig effektiv til å endre presumpsjonen om at tilbydere har sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i egne mobilnett.

---

<sup>32</sup> Trafikkvolum som utveksles mellom nett er normalt av (tilnærmet) samme størrelse, uavhengig av forskjeller i antallet sluttbrukere og markedsandeler mellom nettene. Tilbydere kjøper dermed "like mye" samtrafikk av hverandre, noe som isolert indikerer jevnbyrdighet i samtrafikkforhandlinger. PT har imidlertid ikke lagt vekt på dette i vurderingen av kriteriet.

<sup>33</sup> Barablu har fastsatt sin termineringspris på et høyere nivå enn Network Norway.

### ***3.3 Konklusjon – enkel dominans***

103. Network Norway, Ventelo og Barablu er hver for seg eneste tilbyder av taleterminering i sine respektive nett, som tilsvarende de relevante markedene. De har alle således 100 % markedsandel. 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.

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

105. På denne bakgrunn er PT kommet til at Network Norway, Ventelo og Barablu har sterk markedsstilling i de respektive markedene for terminering av tale i individuelle mobilnett.

## **4 Konkurransproblemer**

### ***4.1 Generelt om konkurranseproblemer i markedene for terminering av tale i mobilnett***

106. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve atferd som har til formål eller virkning enten å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Slik atferd omtales gjerne som konkurranseproblemer.

107. PT har utformet et virkemiddeldokument som gir blant annet en oversikt over konkurranseproblemer innenfor de relevante markedene.<sup>34</sup> Dokumentet bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene som identifiserer 27 standard konkurranseproblemer i Europa.<sup>35</sup>

108. Bruk av særskilte forpliktelser er ikke betinget av at utnyttelse av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå konkurranseproblem under gitte forhold.<sup>36</sup>

109. Det er flere aktuelle og potensielle konkurranseproblemer i markedene for terminering av tale i mobilnett. I PTs virkemiddeldokument er disse identifisert i

---

<sup>34</sup> PTs reviderte virkemiddeldokument offentliggjort 6. desember 2006 bygger på en tilsvarende rapport fra ERG. Det inneholder foruten oversikt over konkurranseproblemer, en generell beskrivelse av de særskilte forpliktelsene, en oversikt over hvilke retningslinjer som ligger til grunn for PTs bruk av virkemidler og generelle diskusjoner av utvalgte regulatoriske tema.

<sup>35</sup> Se Revised ERG Common Position on the Approach to remedies in the ECNS regulatory framework”, utformet av European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG) publisert på ERGs nettsted: <http://www.erg.eu.int/>.

<sup>36</sup> ERGs virkemiddeldokument side 25: “As the imposition of remedies in the new regulatory framework does not presuppose that an abuse of market power has actually occurred, the problems identified should be regarded as potential or possible competition problems which can be assumed to emerge under particular circumstances.”

kategori 4 av konkurranseproblemer (terminering).<sup>37</sup> Disse er sammenfallende med konkurranseproblemene som er identifisert for terminering i mobilnett i ERGs virkemiddeldokument.<sup>38</sup> Forholdene som omtales nedenfor, er langt på vei de samme som er identifisert i dette dokumentet.

110. Som det fremgår av redegjørelsen i foregående kapittel om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling, har alle tilbydere som selger terminering i eget nett markedsrett. Dette skyldes at bare den tilbyderen som har kunder der samtaler skal termineres, kan tilby andre denne tjenesten. Med andre ord har samtlige aktører monopolstilling i sitt relevante marked. Videre eksisterer det innenfor markedsanalysens tidshorisont uoverstigelige tekniske etableringshindringer. Prinsippet om at det er den som ringer som betaler for samtalen (CPP), reduserer også muligheten for at fungerende konkurranse kan presse prisene nedover. Disse forholdene kan karakteriseres som kjerneproblemene i de relevante markedene.

## ***4.2 Samtrafikknektelse***

111. En tilbyder vil i de fleste tilfeller ha et incitament til å tilby samtrafikk i form av terminering. Nytteverdien av et nettverk øker med antall brukere som er tilknyttet det tilsier at mobiloperatørene vil ønske å inngå samtrafikkavtaler med andre. For eksempel vil tilbydere med få sluttbrukere normalt se seg tjent med å terminere samtaler fra tilbydere med et stort sluttbrukervolum. På denne måten vil flere personer ha mulighet for å kontakte den mindre tilbyderens sluttbrukere, noe som får tjenesten til å fremstå som mer attraktiv for disse enn hvis kun et fåtall personer hadde mulighet for å anrope dem.

112. Det vil imidlertid kunne lønne seg for tilbydere slik som Network Norway eller Ventelo å nekte samtrafikk i form av terminering. Særlig kan dette være aktuelt overfor mindre tilbydere, hvor det uansett ikke vil forringe kvaliteten av egen mobiltjeneste nevneverdig selv om sluttbrukere i de mindre tilbydernes nett ikke har mulighet til å anrope den nektende tilbyderens sluttbrukere. Skulle Network Norway, Ventelo eller Barablu bruke slike samtrafikknektelser overfor mindre eller likestilte tilbydere, vil dette kunne representere et betydelig konkurranseproblem for dem det rammer. I tillegg vil dette kunne resultere i redusert brukervelferd ved at målsetningen om alle-til-alle-kommunikasjon ikke nås. En slik samtrafikknektelse kan også slå tilbake på netteieren fordi sluttbrukerne opplever redusert brukervelferd, noe som medfører lavere betalingsvilje.

113. For markedsaktører med begrenset kundevolum og økonomi kan det i en startfase være ønskelig å inngå indirekte avtale om samtrafikk (såkalt indirekte tilknytning) i stedet for å forhandle direkte om samtrafikk med samtlige aktører som tilbyr terminering i mobilnett. Med indirekte tilknytning forstås at en aktør via en tredjepart gis mulighet til å ha samtrafikk med en annen tilbyder. Ved å inngå avtale om indirekte tilknytning, vil kostnadene relatert til å fremforhandle samtrafikkavtaler samt kostnader ved å etablere direkte samtrafikk kunne reduseres ettersom det i praksis vil være tilstrekkelig å forhandle avtale om samtrafikk med kun én annen part.

---

<sup>37</sup> Se PTs virkemiddeldokument kapittel 2.

<sup>38</sup> Se ERGs virkemiddeldokument kapittel 2. De fire konkurranseproblemene som i ERGs virkemiddeldokument er identifisert i forhold til terminering i mobilnett er: stilltende prissamarbeide (tacit collusion), overpris (excessive pricing), prisdiskriminering (price discrimination) og samtrafikknektelse (refusal to deal/denial to interconnect).



Dersom det ikke gis mulighet for samtrafikk med andre mobilnett gjennom indirekte tilknytning, vil dette i praksis kunne fungere som en etableringshinder og dermed utgjøre et konkurranseproblem.

114. Etter hvert som tilbydere som benytter seg av indirekte samtrafikk får et større volum, kan det være ønskelig for disse å etablere direkte avtaler om samtrafikk, for derved å unngå et fordyrende mellomledd. Nektelse av direkte samtrafikk med mobiltilbydere representerer derfor etter PTs vurdering et ytterligere potensielt konkurranseproblem.

115. Siden ekomloven § 4-2 inneholder en uttrykkelig bestemmelse om plikt for tilbydere med sterk markedsstilling til å inngå samtrafikkavtaler i form av å motta trafikk, mener PT at en slik tilgangsnektelse vil være et lite reelt konkurranseproblem.

116. I ekomloven § 4-2 tredje ledd står det at tilbydere med sterk markedsstilling skal tilby samtrafikk ”innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling”. Etersom marked 16 i utgangspunktet bare omfatter terminering av tale til egne sluttbrukere, vil aktørene kunne ha insentiv til å bare motta taletrafikk, ikke SMS og MMS.

117. Videre er den lovpålagte plikten i § 4-2 tredje ledd for tilbydere med sterk markedsstilling i marked 16 begrenset til å bare gjelde avtaler om eget termineringstilbud. Network Norway, Ventelo og Barablu vil kunne ha insentiv til å nekte å inngå avtale om å sende alle typer trafikk til konkurrentene. PT har sett eksempler på slik praksis i flere tilfeller.<sup>39</sup> Samtrafikknektelse i form av å ikke ville kjøpe terminering hos andre og/eller nekte å motta SMS og MMS vil derfor kunne bli brukt til å skade både mindre og likeverdige konkurrenter. Ved at færre kan kommunisere med deres nettverk blir tjenesten langt mindre attraktiv for kunden. Dessuten er en slik atferd i strid med formålet om alle-til-alle-kommunikasjon.

118. Et forhold som er nært beslektet med samtrafikknektelse, er at en tilbyder som ikke har insentiv til å inngå avtale om samtrafikk, vanskeliggjør avtaleinngåelse gjennom å ta i bruk ulike former for uthalestaktikk. Typisk vil slik praksis kunne tas i bruk hvor det foreligger en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, men hvor det ikke er bestemt noe om hvor tidseffektive forhandlingene skal være. Trenering kan dermed utgjøre et ikke ubetydelig konkurranseproblem, selv om selve tilgangsforsiklingen er lovfestet.

### *4.3 Overprising*

119. Tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering i eget nett har mulighet til å sette termineringspriser som er høyere enn de kunne tatt i et marked med fungerende konkurranse. Network Norway og Ventelo har i dag en termineringspris på NOK1,155 per minutt (beregnet for en to minutters samtale). Barablu termineringspriser ligger på 1,61 NOK per minutt. Til sammenlikning er både Telenor og NetComs regulerte termineringspris 0,60 NOK per minutt. De vil videre

---

<sup>39</sup> Blant annet klaget TDC Song til PT vinteren 2006 og anførte at NetCom nektet å inngå avtale om samtrafikk for disse tjenestene inntil TDC Songs termineringspris for tale ble satt ned (sak nummer 0606274). I den etterfølgende korrespondansen bekreftet NetCom at dette var tilfellet. Saken ble likevel stilt i bero fordi partene signaliserte at de ville komme frem til en kommersiell løsning. Tilsynet mener dette er eksempel på at mobiltilbydere vil ha insentiv til å utøve markedsrett ved å nekte å sende SMS og MMS til konkurrenter eller ved å ikke motta slik trafikk fra dem.

bli regulert ned til 0,45 NOK i 2010 som er beregnet å være den effektive prisen for terminering i deres nett. PT har ingen indikasjon på det effektive nivået for de små tilbyderne skulle ligge over det effektive nivået beregnet for Telenor og NetCom. De store forskjellene i termineringsprisenivå viser at de små tilbyderne har mulighet og insentiv til å sette andre og høyere priser enn det effektive prisnivået. Insentivet til å sette høye termineringspriser beskrives nedenfor under kapittelet om krysssubsidiering.

120. Små tilbydere vil ha høyere enhetskostnad for terminering enn de etablerte på grunn av mindre volum. Det er således ikke nødvendigvis slik at enhver pris som er høyere enn den etablerte prisen innebærer betydelig overprising sett i forhold til kostnadsnivået til denne tilbyderen.

121. Poenget er imidlertid at tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i mobilnett har både mulighet og insentiv til å sette termineringspriser som er høyere enn de effektive underliggende kostnadene skulle tilsi.

122. Dersom Network Norways, Ventelos og Barablus termineringspriser ligger vesenlig over priser som reflekterer de underliggende kostnader, er det klart at prisingen på sikt kan ha uheldige konsekvenser med hensyn til ressursbruk. Spesielt kan det bli færre og kortere samtaler fra fastnettet til mobilnettene enn det som er ønskelig ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.<sup>40</sup>

123. Noen eksempler kan illustrere dette problemet: Prisen for å ringe med Telenors Basis-abonnement fra fastnettelefon til annen fastnettelefon er NOK 0,22 per minutt i perioden kl 8-17 på hverdager<sup>41</sup>. Prisen for å ringe til mobilabonnenter i Telenors og NetComs nett er imidlertid NOK 1,14 per minutt. Det koster enda mer å ringe til andre mobilnett. Prisen for å ringe abonnenter i nettet til Tele2, Network Norway, Ventelo og TDC er NOK 1,82 per minutt. Mobiltermineringsprisene utgjør en stor andel av sluttbrukerprisene for å ringe fra fastnettelefoner til mobiltelefoner. Høye mobiltermineringspriser er med på å holde sluttbrukerpriser for samtaler fra fastnett til mobilnett på et høyt nivå.

124. Tilsvarende eksempler finnes hos tilbyderne av bredbåndstelefoner. For eksempel kan man ringe gratis til fasttelefon med Telio sine bredbåndstelefonabonnement, mens det koster NOK 0,89 å ringe til mobilnett i Norge.

125. Høye og asymmetriske termineringspriser kan også lede til differensierte priser for å ringe fra mobil til mobil. Flere av Telenor Mobils prisplaner har differensierte sluttbrukerpriser for å ringe til ulike mobilnett. NetCom innførte fra 1. juni 2008 et tillegg på 0,35 NOK for å ringe til andre mobilnett enn NetCom og Telenor.

126. Overprising utgjør etter PTs syn et betydelig konkurranseproblem i Network Norways, Ventelos og Barablus markeder for terminering av tale i mobilnett.

#### ***4.4 Krysssubsidiering og uheldig konkurransevridning***

127. Ved vurderingen av hvilke konkurranseproblemer som finnes innen markedene for terminering av tale i mobilnett, er det viktig å se på sammenhengen med markedet

---

<sup>40</sup> Effektivitetstapet som skyldes at prisene er høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt (ofte eksemplifisert med over marginalkostnaden) kalles gjerne *dødvektstapet*.

<sup>41</sup> Telenors termineringspriser i fastnettet er om lag 0,03-0,06 kr per minutt. Termineringsprisen er her avhengig av om trafikken er i eller utenfor samtrafikkområdet og i hvilken tidsperiode den skjer.

for tilgang og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 15). Ettersom termineringsprisen normalt vil utgjøre en vesentlig komponent i mobiloperatørens inntektsgrunnlag, har reguleringen av denne i praksis stor betydning for mobiloperatørers spillerom innen marked 15.

128. Hovedårsaken til konkurranseproblemet krysssubsidiering er at tilbydere med sterk markedsstilling i termineringsmarkedene har muligheter og insentiver til å overprise terminering. Inntekter fra terminering i mobilnett benyttes deretter ofte for å subsidiere egen virksomhet i marked 15 eller øvrige virksomhetsområder. For eksempel vil gode marginer hentet fra terminering kunne benyttes til å finansiere lave sluttbrukerpriser generelt eller subsidiering av mobiltelefoner.

129. Krysssubsidieringen medfører blant annet konkurransevridning til fordel for tilbyderer som får mulighet til å subsidiere egne sluttkunder. PT legger på den ene siden til grunn at krysssubsidiering mellom marked 16 og marked 15 på kort sikt kan være nødvendig for å senke etableringsbarrierene for nye nettverksoperatører slik som Network Norway og Tele2.<sup>42</sup> En slik praksis er på den annen side ikke heldig hvis den blir permanent eller virker over lengre tid. Når Network Norway, Ventelo og Barablu tar høye termineringspriser med det formål å subsidiere lave priser til egne sluttkunder, skyves kostnadene over på de øvrige tilbyderne som må betale den høye termineringsprisen. Disse økte kostnadene vil igjen kunne føre til at andre tilbydere må øke sine sluttbrukerpriser, og over tid kan det føre til en uheldig konkurransevridning. PT mener på denne bakgrunn at overprising og krysssubsidiering ikke er heldig for konkurransen i det totale mobilmarkedet på sikt. Å tillate tilbydere overprising og krysssubsidiering på lang sikt, kan også legge til rette for vedvarende ineffektiv produksjon, noe som ikke er ønskelig med hensyn til samfunnsøkonomisk ressursbruk.

#### ***4.5 Prisdiskriminering***

130. Network Norway, Ventelo og Barablu vil kunne ha insentiv til å gi bedre vilkår til enkelte eksterne tilbydere enn andre. For eksempel kan det tenkes at disse tilbyderne vil ha ønske om å kreve høyere pris fra en tilbyder som utgjør en større potensiell trussel enn øvrige virksomheter. Forskjellsbehandling mellom eksterne tilbydere vil kunne resultere i økte kostnader for enkelte tilbydere og kan i ytterste konsekvens lede til utestengelse fra markedet. Prisdiskriminering mellom eksterne tilbydere utgjør derfor et potensielt konkurranseproblem.

#### ***4.6 Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris***

131. En tilbyder med sterk markedsstilling har insentiv til å forskjellsbehandle egen eller tilknyttet virksomhet og andres virksomheter for å gjøre det vanskeligere for konkurrerende virksomheter å opptre i markedet. Diskrimineringen kan gjelde både hvilke samtrafikktenester som tilbys, kvalitet på tekniske grensesnitt, servicenivå, kvalitet på informasjon osv. Det kan også tenkes å foreligge insitamenter for Network Norway, Ventelo og Barablu til å trenere samtrafikkforhandlingene og å stille utilbørlige krav knyttet til samtrafikk (garanti, bundling etc.). PT legger til grunn at

---

<sup>42</sup> Se blant annet PTs vedtak 8. mai 2007 kapittel 5 om prinsippene for regulering i marked 16.

slik forskjellsbehandling blant annet kan skape konkurransevriddinger. Tilsynet mener dette kan utgjøre et potensielt konkurranseproblem i de analyserte markedene.

#### ***4.7 Varsling av prisendringer mv.***

132. Termineringspriser vil normalt utgjøre en betydelig del av sluttbrukerprisene knyttet til en samtale som termineres i mobilnett. Dersom Network Norway, Ventelo eller Barablu skulle sette opp sine termineringspriser uten at tilbydere som kjøper terminering fra denne rekker å gjenspeile prisøkningene i sine sluttbrukerpriser, vil dette derfor kunne medføre at deres marginer svekkes i en periode. Det følger av ekomloven § 2-4 at en tilbyder må varsle om endringer i tjenesten, herunder pris, senest én måned før endringen iverksettes. Av ekomloven § 1-8 følger det at samme varslingsfrist gjelder overfor sluttbrukere. Dersom de to bestemmelsene ses i sammenheng, vil det i praksis være umulig for en tilbyder å reflektere prisendringer i sine egne sluttbrukerpriser dersom endringen av termineringspris varsles med kun én måneds varsel. Gitt den store betydningen termineringsprisen vil ha for prisingen av samtaleproduktet samlet sett, kan dette representere et konkurranseproblem.

133. Det kan også tenkes at en tjeneste endres i sitt innhold, uten at dette nødvendigvis resulterer i endringer av prisen. Også endringer av tjenesten vil kunne føre til endringer i sluttbrukerproduktet som bør varsles forut for at endringene skjer. Dersom en tilbyder ikke rekker å gjøre dette, kan det blant annet skape frustrasjon og misnøye blant kundene. Dette vil i så fall også utgjøre et potensielt konkurranseproblem.