



# **Konkurransen i det norske markedet for nummeropplysning - en analyse og evaluering**

**29. april 2003**

**Post- og teletilsynet  
Postboks 447 Sentrum, 0104 Oslo  
Tel: 22 82 46 00  
[www.npt.no](http://www.npt.no)**

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1	Sammendrag .....	3
1.2	Begrepsbruk .....	4
1.3	Bakgrunn og formål .....	4
1.4	Metode.....	6
1.5	Utviklingstrekk.....	6
1.5.1	Utviklingen i Norge.....	6
1.5.2	Utviklingen i EU .....	7
<b>2</b>	<b>Datatilgang.....</b>	<b>8</b>
2.1	Hvordan innhentes data? .....	8
2.2	Kort om Findexa.....	10
<b>3</b>	<b>Markedet for manuelt betjent nummeropplysning.....</b>	<b>11</b>
3.1	Tilrettelegging for konkurranse – tildeling av nye numre.....	11
3.1.1	Reservering av nummerserie for nummeropplysningsvirksomhet.....	11
3.1.2	Tildeling av numre – vilkår for nummeropplysningstjenesten .....	11
3.1.3	Tilleggsvilkår overfor Telenor .....	12
3.2	Faktiske forutsetninger for markedet .....	13
3.2.1	Oversikt over aktører på markedet .....	13
3.2.2	Tekniske forutsetninger.....	13
3.2.3	Kostnadselementer for samtaler til nummeropplysningstjenester .....	14
3.3	Utviklingen av markedet .....	15
3.3.1	Totalt antall besvarte samtaler og minutter .....	15
3.3.2	Antall ansatte innen nummeropplysning.....	16
3.3.3	Omsetning innen nummeropplysning .....	16
3.3.4	Markedsandeler .....	17
3.4	Kjennskap, bruksmønster og tilfredshet.....	18
3.4.1	Innledning.....	18
3.4.2	Kjennskap til aktørene.....	18
3.4.3	Bruksmønster .....	19
3.4.4	Tilfredshet .....	21
3.5	Kostnader for brukeren.....	22
3.6	Effektivitet.....	23
<b>4</b>	<b>Markedet for elektronisk basert nummeropplysning.....</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>Vurdering av konkurransen i totalmarkedet i dag.....</b>	<b>28</b>
5.1	Manuelt betjent nummeropplysning.....	28
5.1.1	Markedsandeler .....	28
5.1.2	Konkurranseskonsentrasjon og konkurransegrad .....	28
5.1.3	Pris.....	29
5.1.4	Effektivitet.....	29
5.1.5	Fast forvalg og nummeropplysningstjenester .....	30
5.1.6	Tidspunktet for aktørenes inntreden i markedet.....	30
5.1.7	Betydningen av svartjenesten på gamle 180 .....	30
5.1.8	Markedsføring .....	31
5.2	Manuelt betjent og elektronisk basert nummeropplysning .....	31
5.2.1	Datakvalitet .....	31
5.2.2	Tjenestekvalitet .....	33
5.3	Konklusjoner .....	34

# 1 Innledning

## 1.1 Sammendrag

Denne rapporten er en analyse og vurdering av konkurransesituasjonen i det norske markedet for nummeropplysningsvirksomhet foretatt av Post- og teletilsynet (PT) ett år etter at nytt regelverk som bedre tilrettela for konkurranse på nummeropplysningsvirksomhet trådte i kraft.

Innledningsvis gis en kort oversikt over utviklingen på nummeropplysningsmarkedet i Norge og EU. Rapporten tar videre for seg datatilgang (kap. 2), henholdsvis markedet for manuelt betjent og elektronisk basert nummeropplysning (kap. 3 og 4), herunder gis en oversikt over kostnader forbundet med bruken av disse tjenestene. Avslutningsvis (kap. 5) kommer en vurdering av konkurransesituasjonen i totalmarkedet.

Kap. 2 beskriver aktørenes tilgang til data, et element som er helt grunnleggende og avgjørende for drift av nummeropplysningsvirksomhet. Det fokuseres på problemstillinger knyttet til tilgang til data, som har vært et av de mest sentrale, og til dels vanskeligste, punkter i PTs arbeid med tilrettelegging for bedre konkurranse i dette markedet. Sentralt her står prinsipper som ikke-diskriminering og kostnadsorientering ved utlevering av data.

I kap. 3 beskrives markedet for manuelt betjent nummeropplysningsvirksomhet. Kapitlet tar for seg tildeling av nye numre for nummeropplysningstjenester, samt noen vilkår for selve tjenestene knyttet til de tildelte numrene, (som for eksempel at tjenestene på disse numrene skal omfatte alle abonnenter av offentlig telefontjeneste, og ikke utelukkende kan brukes til SMS baserte tjenester). Kapitlet gir også en oversikt over de faktiske forutsetninger for markedet, så som tekniske forutsetninger. Det gis også en oversikt over de ulike elementene i sluttbrukerprisen på nummeropplysningstjenester. I klar sammenheng med sluttbrukerpris for en samtale, står effektivitet, dvs. hvor raskt en samtale besvares. De fleste tilbyderne besvarer samtaler raskere i dag enn for ett år siden. Tall PT har innhentet, viser i denne sammenheng at sluttbrukerprisene har gått noe ned fra 2002 (gjennomsnitt for året) til februar 2003. Dersom man sammenlikner manuelt betjente og elektronisk baserte nummeropplysningstjenester, er det rimeligere for sluttbrukeren å benytte de elektroniske tjenestene.

Pkt. 3.3 gir en oversikt over utviklingen i markedet basert på statistikk hentet fra aktørene. I korte trekk viser statistikken at totalmarkedet synker, mens de nye aktørene har tatt en gradvis større del av dette markedet.

I forbindelse med evalueringsarbeidet, er det foretatt en markedsundersøkelse om nummeropplysning. Denne viser at det er mange som kjenner de nye numrene for nummeropplysningstjenester, men at det fremdeles er flest som bruker den gamle monoptjeneste som nå ligger på nr. 1881. Når det gjelder brukertilfredshet, er det imidlertid ikke mye som skiller den etablerte fra de nye tjenestene.

I kap. 4 gis en oversikt over markedet for elektronisk basert nummeropplysning, dvs. SMS eller web baserte tjenester. Over halvparten av brukerne foretrekker fremdeles manuelt betjent nummeropplysning, men elektroniske tjenester er i klar vekst. Det er i dag ca 30 distributører

av SMS basert nummeropplysning, og disse har omtrent doblet sin omsetning det siste halvannet året.

I kapittel 5 foretar PT en oppsummering og vurdering av konkurransesituasjonen. Vi har i løpet av ett år fått tre etablerte konkurrenter til Telenors tidligere monopolteneste. Til tross for store kostnader og noe problemer med tilgang til data av tilfredsstillende kvalitet i oppstartfasen, kan det konstateres at det er blitt betydelig konkurranse i markedet. Medvirkende årsaker til dette er trolig blant annet betydelig profilering i form av reklame fra alle aktører og svartjeneste på 180 som opplyste om de nye numrene i tilfeldig rekkefølge. Når det gjelder tilgang til data, har aktørene fått tilgang til grunndata til kostnadsorientert pris, men ikke på vilkår som er objektive og ikke-diskriminerende. PT vil følge utviklingen i markedet fremover nøye, og vil vurdere om endringer i regelverket er nødvendig for å oppnå enda bedre konkurranseforhold.

## **1.2 Begrepsbruk**

I det følgende klargjøres bruken av noen av de begrepene som går igjen i denne rapporten.

Med nummeropplysningsaktør/nummeropplysningsvirksomhet menes tilbyder av nummeropplysningstjenester, både elektroniske og manuelt betjente tjenester. Tidvis brukes bare begrepet aktør om disse virksomhetene.

Grunndata for nummeropplysning er abonnentens navn, adresse og telefonnummer i tillegg til unik ID som identifiserer den aktuelle sluttbrukeren. Kortformen grunndata brukes gjerne om disse opplysningene samlet.

Med verdiøkte data menes grunndata som er bearbeidet og lagt til informasjon som må anses å bidra til en verdiøkning av grunndata. Av verdiøkende tilleggsinformasjon kan nevnes for eksempel en abonnents e-postadresse.

En VØT-tilbyder leverer VØT-tjeneste, dvs. en verdiøkende tjeneste som bygger på en basis teletjeneste som er videreført ved hjelp av ruting, et informasjonselement eller andre intelligente nettfunksjoner.

## **1.3 Bakgrunn og formål**

Høsten 2000 igangsatte PT et arbeid for å vurdere hvordan man kunne tilrettelegge bedre for konkurranse i markedet for nummeropplysningsvirksomhet. Bakgrunnen for arbeidet var todelt. Dels var arbeidet initiert av EU direktiv 98/10/EF (taletelefonidirektivet) som påla Norge å tilrettelegge for konkurranse i nummeropplysningsmarkedet. Dels skyldtes initiativet at PT var blitt kontaktet av selskaper som kunne tenke seg å starte nummeropplysningsvirksomhet eller katalogvirksomhet i konkurranse med Telenor. De så imidlertid at grunnlaget for virksomheten, nemlig tilgang til data som skulle benyttes i tjenesten, var svært vanskelig. På dette tidspunktet var Telenor alene om å ha manuelt betjent nummeropplysningsvirksomhet i Norge. Selskapet hadde de facto monopol, uten at regelverket var til hinder for oppstart av konkurrerende virksomhet.

Hensikten med arbeidet som ble igangsatt var således primært å implementere gjeldende EU-direktiver slik at norsk lovgivning ble brakt i samsvar med disse, og derigjennom å legge til rette for flere aktører i nummeropplysningsmarkedet. PT hadde ingen klar oppfatning av hvorvidt flere aktører i markedet ville føre til nye tjenestetyper eller bedre innhold i tjenestene. Det ble imidlertid ansett som sannsynlig at flere aktører ville føre til en viss konkurranse på pris. Det ble vurdert å være vanskeligere å konkurrere på tjenesteinnhold.

I løpet av 2001 ble det vurdert hvilke regulatoriske endringer som var nødvendig for å tilrettelegge for mer konkurranse i markedet. Det ble avholdt en rekke møter med eksisterende og potensielle aktører for å utrede på hvilke punkter regulering var nødvendig, og hvordan regulering burde utformes. Det ble også vurdert om det skulle foreslås regulering av selve nummeropplysningsvirksomheten. PT vurderte det slik at teleloven manglet hjemmel for regulering av slik virksomhet. Videre mente PT at det ikke var myndighetenes oppgave å regulere utformingen i selve tjenesten. På denne bakgrunn ble det heller ikke innført noen konsesjonsordning eller annen godkjenningssystem for å drive nummeropplysning. Noen vilkår ble imidlertid knyttet til selve nummertildelingen, se om dette nedenfor under pkt. 3.1.

Utkast til endring av nummerforskriften ble sendt på høring høsten 2001. Det kom mange nyttige tilbakemeldinger både fra tilbydere av teletjenester og fra aktive og potensielle nummeropplysningsvirksomheter.

Nytt regelverk trådte i kraft 15. februar 2002. Regelverket er i all hovedsak en regulering av tilgang til grunndata som kan benyttes i nummeropplysningsvirksomhet. Med grunndata menes i henhold til nummerforskriften<sup>1</sup> § 12 sluttbrukers navn, adresse, tildelt teletjenestenummer, unikt identifikasjonsnummer, og eventuelt brukstype (for eksempel om nummeret nyttes til fasttelefon, mobiltelefon eller telefaks) dersom denne opplysningen finnes. Regelverket baserer seg på tidligere nevnte taletelefonidirektiv samt EUs direktiv 95/46/EF om personvern og direktiv 97/66/EF om personvern og beskyttelse av privatlivets fred innen telekommunikasjon. Nummerforskriften § 12 pålegger alle som får tildelt nummerserier fra PT å stille grunndata til nummeropplysningsvirksomhetenes rådighet. Dette skal skje til kostnadsorientert pris og på objektive og ikke-diskriminerende vilkår. Med denne bestemmelsen ønsket PT å legge til rette for flere aktører i nummeropplysningsmarkedet, både for elektroniske og manuelt betjente tjenester.

Det er nå gått et drøyt år siden regelverket trådte i kraft og grunnlaget for de nye aktørenes inntreden i markedet ble lagt. I denne forbindelse har PT foretatt en evaluering av konkurransesituasjonen i markedet, for derigjennom å få et inntrykk av i hvilken grad hensikten med den nye reguleringen er oppnådd. Basert på informasjonsinnhenting samt egen erfaring med markedet som regulatør, foretar PT en vurdering av markedet slik det har utviklet seg i løpet av det siste året. Resultatet av evalueringen, sammen med disse vurderingene, vil danne grunnlag for avgjørelsen av hvorvidt det er hensiktsmessig å foreslå endringer i regelverket for bedre å tilrettelegge for konkurranse i dette markedet.

---

<sup>1</sup> Forskrift om tildeling av nummer, nummerserier, navn og adresser for telenett og teletjenester 2. juni 1997 nr 560

## **1.4 Metode**

PT har i evalueringen benyttet statistikk som PT månedlig har hentet inn fra aktørene på markedet for manuelt betjent nummeropplysning. På bakgrunn av denne foretas en vurdering av markedet de tre siste årene, men med hovedvekt på 2002/2003.

PT ga Norsk Gallup i oppdrag å kartlegge brukernes oppfatning av markedet. Dette ble gjort gjennom en spørreundersøkelse blant 1000 personer gjennomført medio februar 2003. Resultatene av undersøkelsen presenteres i rapporten.

Videre har PT kartlagt aktørenes oppfatning av situasjonen i markedet og innhentet enkelte opplysninger om avtaleforhold m.v. gjennom skriftlige tilsendte spørsmål. Det vises også til undersøkelser aktørene selv har foretatt blant sine kunder. Det er tatt hensyn til at noe av informasjonen avgitt fra aktørene er av forretningssensitiv karakter. PT har derfor inntatt den del av informasjonen som har vært forsvarlig å presentere i rapporten i de sammenhenger den hører hjemme. Øvrig informasjon som er innhentet, vil benyttes i forbindelse med det oppfølgingsarbeidet som PT vil foreta i etterkant av denne evalueringsrapporten.

Det er videre innhentet noe tallmateriale for å vurdere markedet for elektronisk nummeropplysning.

## **1.5 Utviklingstrekk**

### **1.5.1 Utviklingen i Norge**

Det har i alle år vært Telenor, tidligere Televerket, som har drevet den manuelt betjente opplysningstjenesten i Norge. Telenor har i sin konsesjon vært pålagt å drive landsdekkende, universell opplysnings- og katalogtjeneste.<sup>2</sup> Det har de siste årene ikke vært noe regulatorisk til hinder for at andre kunne starte konkurrerende tjenester, men det er grunn til å anta at blant annet vanskelig tilgang til grunndata har hindret nye aktørers inntreden. I og med direktiv 98/10/EF, som er EØS-relevant, har Norge siden dette ble innlemmet i EØS-avtalen hatt en forpliktelse til å tilrettelegge for konkurrerende virksomheter i nummeropplysningsmarkedet.

Da regelverksendringen i Norge trådte i kraft 15. februar 2002, sto tre nye aktører klare til å åpne sine tjenester på de nye avsatte numrene til nummeropplysning i tillegg til Telenor Teleservice (tidligere 180); henholdsvis 1880 (Current), 1881 (Telenor Teleservice), 1850 (SOL) og 1890 (EasyConnect). 30. april 2002 ble det også startet nummeropplysning på nummer 1888 (den gang drevet av Phonec). Dette betyr at det ett år etter regelendringen var fem ulike tilbydere av manuelt betjente nummeropplysningstjenester i det norske markedet. Av disse er det kun en aktør som tilbyr utenlandsopplysning. Denne finnes på 1882 og drives av Telenor Teleservice. I tillegg tilbys samisk nummeropplysning på 1860 (EasyConnect). Ett nytt selskap har pr. 1. mars 2003 søkt om et firesifret nummer i den serien som er avsatt til nummeropplysning, og det kan derfor komme nye aktører inn i markedet i tiden som kommer. Selskapet bak 1888 begjærte oppbud 5. mars 2003. Konkursboet er kjøpt av et driftsselskap som opprettholder driften av virksomheten.

---

<sup>2</sup> Jf. Konsesjon til Telenor ASA fastsatt av Samferdselsdepartementet 2.mars 1999, endret ved vedtak 2. august 2001, punkt 8 og 9.

I tillegg til flere nye manuelt betjente tjenester, har man det siste året også sett en fremvekst av elektroniske tjenester. Dette gjelder særlig nummeropplysning via SMS. Det har kommet en rekke distributører av SMS-baserte nummeropplysningstjenester. De henter alle data fra tre av nummeropplysningsaktørene. Det har også skjedd en viss utvikling av elektronisk nummeropplysning via Internet. Elektronisk katalog inneholdende privatnumre leveres av Telenor (Opplysningen online) og av Findexa (Gule Sider – og opplysninger om privatabonnerter).

Landsdekkende nummeropplysning i form av papirbasert telefonkatalog tilbys kun av Findexa. Ved å sette dette oppdraget ut til Findexa, oppfyller Telenor sin konsesjonspålagte oppgave på dette punkt. I rapporten vil ikke denne form for nummeropplysning omtales nærmere.

### 1.5.2 Utviklingen i EU

Direktiv 98/10/EF pålegger EU-/EØS-statene å sørge for at alle som tildeler nummer til sluttbrukere, stiller disse til rådighet for nummeropplysningsvirksomhet og produksjon av katalog. Samtidig legger fortalen til direktivet opp til at nummeropplysningstjenester, herunder utgivelse av katalog, skal være konkurranseutsatte tjenester. Tilgang til nummeropplysningsinformasjon skal gis på objektive og ikke-diskriminerende vilkår. Med denne reguleringen har EU lagt til rette for åpning av markedet for nummeropplysningstjenester, og Norge er ikke det eneste landet som den senere tid har arbeidet for å tilfredsstille EUs krav og mål.

I de aller fleste landene i EU/EØS-området<sup>3</sup> er tidligere enerettstilbydere av telefontjenester pålagt en forpliktelse til å sørge for at det finnes manuelt betjent nummeropplysningstjeneste, samt papir og/eller elektronisk basert katalog. Som regel er disse tilbyderne pålagt dette som en USO-forpliktelse, dvs. som en leveringspliktig tjeneste tilbyder har plikt til å tilby alle sluttbrukere i markedet. De fleste EU/EØS-landene har regulert nummeropplysningsvirksomhetenes tilgang til data i større eller mindre grad. Som hovedregel i disse landene er alle tilbydere av offentlig telefontjeneste forpliktet til å stille sin nummerinformasjon til rådighet for bruk i nummeropplysningsvirksomhet. Dette gjelder både til tilbydere som har plikt til å drive nummeropplysningstjeneste, og til andre som driver slik tjeneste. Det ser ikke ut til at innholdet i nummeropplysningsvirksomheten er underlagt særskilt regulering i noen land. Det kreves stort sett heller ingen særskilt virksomhetstillatelse for drift av denne type tjenester. Et unntak her er Storbritannia, som krever at nye aktører skal innhente tillatelse fra bransjeorganisasjonen Ictis før de kan igangsette virksomheten sin.

De fleste EU/EØS-landene har fastsatt at tilgang til data skal gis på ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorientert pris. Dette er i samsvar med direktiv 98/10/EF artikkel 6 nr. 3. Den strengeste prisreguleringen finner man i Danmark og Nederland i tillegg til Norge. Kostnadsorienteringskravet tolkes forholdsvis strengt i disse landene. Dette i motsetning til for eksempel Sverige, der pris for grunndata ikke er regulert som følge av foreløpig manglende lovhjemmel for slik regulering.

---

<sup>3</sup> Kilde: Analysys Final Report no. 02-226 Regulatory Framework and Market Developments Concerning Directory Services in EU and EEA Member States

I noen få av de europeiske landene er også sluttbrukerprisene på nummeropplysningstjenester regulert. Eksempler er Spania, Island og Belgia. De to sistnevnte har kostnadsorientering som prisingsprinsipp også i forhold til sluttbrukerprisene. Også Telenor har plikt til å holde kostnadsorienterte sluttbrukerpriser på nummeropplysningstjenester.<sup>4</sup>

Når det gjelder hvilke numre som benyttes til nummeropplysning, er situasjonen svært varierende i de ulike europeiske landene. Det er anbefalt fra CEPT (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations) at nummeropplysningstjenester skal ligge på nummer i serien 118(x). Det er imidlertid mange land som benytter andre nummerserier enn dette. Noen land har innført nye numre for nummeropplysning og tatt disse i bruk, mens andre land fremdeles arbeider med nummertildeling.

Det er et gjennomgående trekk i de europeiske landene at antall anrop til de manuelt betjente nummeropplysningstjenestene synker, både i sin helhet og fra fasttelefon i særdeleshet. Det er imidlertid en økning i antall henvendelser fra mobiltelefon. Bruken av online kataloger ser også ut til å øke.

## 2 Datatilgang

### 2.1 Hvordan innhentes data?

For alle aktører i markedet for nummeropplysning er tilgangen på data helt avgjørende for en vellykket drift. Det er derfor viktig å redegjøre for hvorledes dette fungerer i praksis for å få et helhetlig bilde av markedet.

I henhold til nummerforskriften § 12 plikter alle ”tilbyder(e) av offentlig telefontjeneste som tildeler nummer, navn eller adresser” å ”stille relevant nummeropplysningsinformasjon til rådighet for tilbydere av nummeropplysningstjenester”. Dette innebærer at plikten påhviler alle som selv deler ut telefonnumre på en eller annen måte til sluttbrukere. Hva de plikter å utlevere begrenses imidlertid til å være ”relevant nummeropplysningsinformasjon”, også kalt grunndata. Innholdet av begrepet utdypes i § 12 andre ledd; det er navn, adresse, nummer, brukstype dersom dette er registrert hos tilbyderen (for eksempel telefaks), og identifikasjonsopplysninger som skal gjøre det mulig å foreta en entydig identifisering av de registrerte. Videre er partene forpliktet til å ”sikre personopplysningenes kvalitet i forhold til formålet”.

Det har vært en del uenighet mellom nummeropplysningsaktører og tilbydere av offentlig telefontjeneste om de siste kravenes omfang og utstrekning. Aktørene har hevdet at de burde få utlevert organisasjonsnumre til virksomheter og fødselsdato til privatpersoner dersom tilbyderne har sittet på slik informasjon. Tilbyderne av offentlig telefontjeneste har på sin side hevdet at de ikke har hatt adgang til å utlevere slik informasjon – enten fordi de ikke har besittet slik informasjon, eller under henvisning til personvern hensyn. Det sentrale poenget her er at det foreligger en plikt til å muliggjøre en entydig identifisering av numre levert fra den enkelte telefontilbyder, med henblikk på å forenkle senere endringer i oppføringer. Forskriften sidestiller ulike former for identifikasjonsopplysninger.

Etter forskriften må altså hver enkelt nummeropplysningsaktør henvende seg til hver enkelt tilbyder av offentlig telefontjeneste som tildeler numre og inngå avtale om levering av

---

<sup>4</sup> Konesjon til Telenor ASA, meddelt 2. mars 1999 med senere endringer, pkt. 9 om opplysningstjeneste



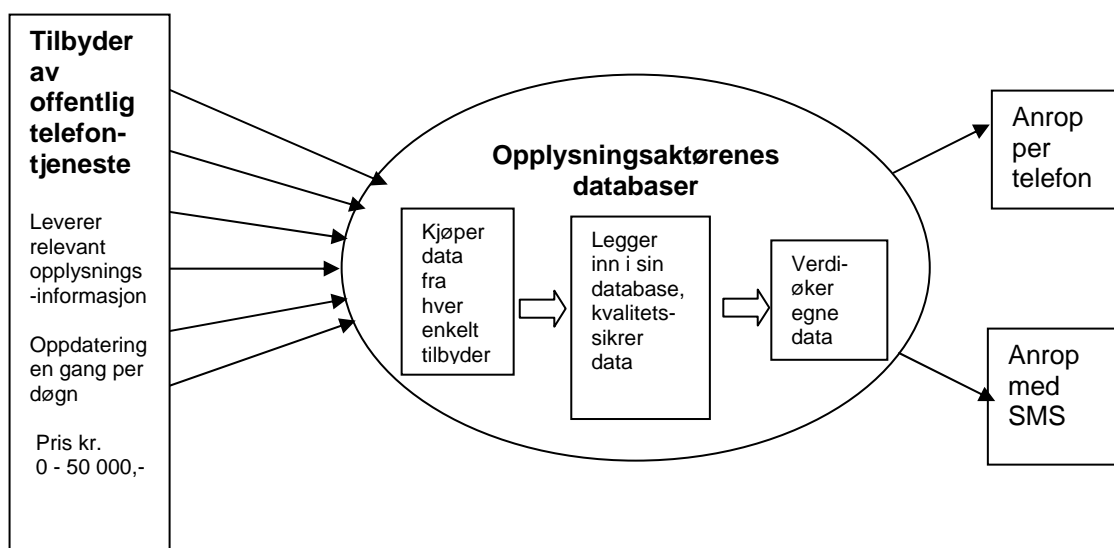
grunndata. Vilkåret for at aktører kan kreve utlevert grunndata er i henhold til forskriften at de ”skal nytte informasjonen i sin nummeropplysningsvirksomhet”. Hva som skal anses som ”nummeropplysningsvirksomhet” er ikke fastlagt en gang for alle, og må vurderes konkret i hvert tilfelle av nye tjenestetilbud.

Dersom det skal drives nummeropplysningsvirksomhet, er tilbyderne forpliktet til å inngå avtale om levering av data. Det er per i dag inngått avtaler mellom aktørene og følgende tilbydere; Telenor Plus, Telenor Mobil, Netcom, UPC, Sense, Zalto, You, Tele2, Teledanmark Internordia, Song og Ventelo.

Etter nummerforskriften § 12 skal grunndata stilles til rådighet på objektive og ikke-diskriminerende vilkår, samt til kostnadsorientert pris. Kostnadsorienteringskravet er presisert i denne sammenheng til å innebære at avgiver og mottaker av data selv bærer kostnadene ved egen tilrettelegging for overføring av data, mens mottaker skal betale for selve overføringen. I henhold til inngåtte avtaler varierer prisnivået fra kr. 0,- til kr. 50 000,- for data per tilbyder per år.

Forskriften nedfeller også en plikt til å levere dataene på et spesifisert format<sup>5</sup>, men tillater at annet format kan avtales mellom partene. Den største mengden data leveres i henhold til formatet angitt i forskriften. Aktørene oppgir imidlertid at de mottar data også på mange andre formater enn det fastsatte. Dette kan innebære ulemper i forhold til automatiserte oppdaterings- og endringsprosesser senere. Årsaken til at det likevel inngås slike avtaler eller godtas andre formater, kan være at aktørene foretrekker å motta dette fremfor å være disse dataene helt foruten.

Figuren under viser hvorledes markedet for nummeropplysning mht. tilgang til data fungerer i praksis.



Figur 1: Datatilgang i markedet for nummeropplysning

<sup>5</sup> ISO 8859-1 8-bit single-byte coded graphic character sets

## 2.2 Kort om Findexa

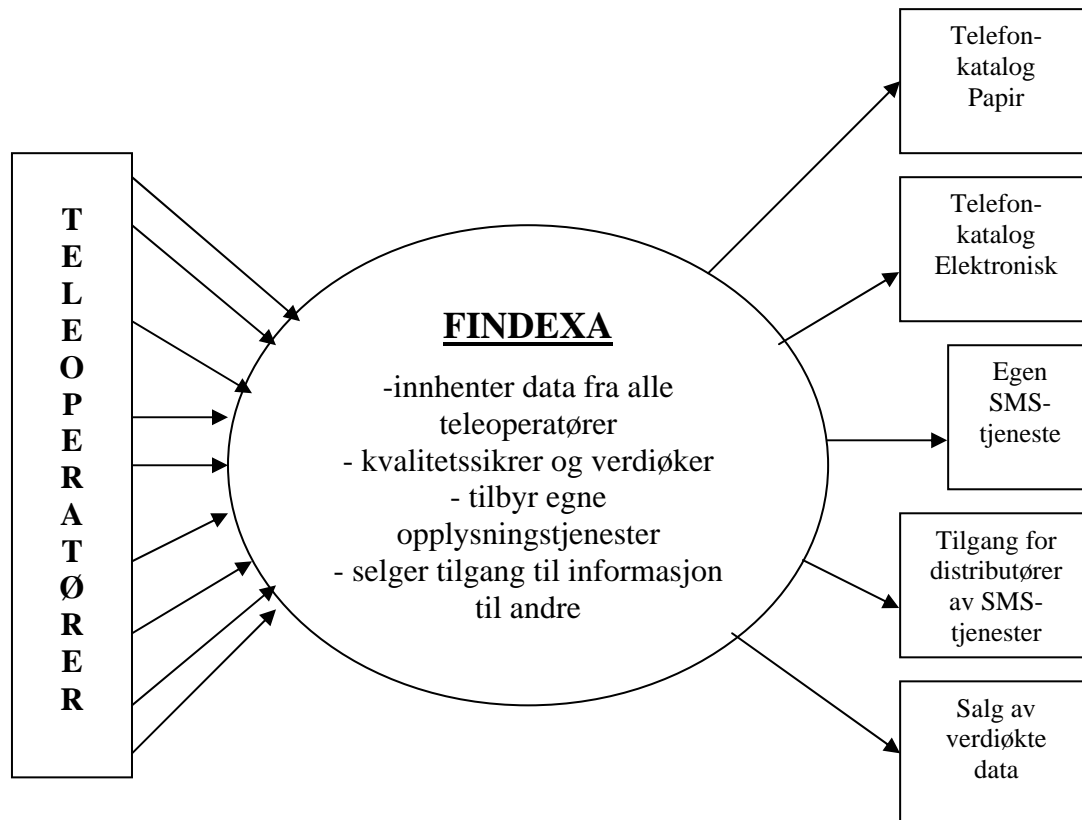
Aktører i markedet for nummeropplysning og andre har hatt vanskelig for å forstå Findexa sin rolle i dette markedet. En misforståelse har vært at Findexa er et selskap under Telenor som leverer Telenors egen opplysningstjeneste. Det kan derfor være på sin plass å gjøre kort rede for Findexa sin posisjon.

Findexa var tidligere Telenor Media, men ble i 2001 solgt ut av Telenor. Findexa har siden dette vært et selskap uten formelle bånd til Telenor. Dette selskapet må, på samme måte som alle andre aktører på dette markedet, innhente grunndata fra alle tilbydere av offentlig telefontjeneste. Den informasjonen som innhentes, kvalitetssikres og verdiøkes av Findexa.

Findexa opererer selv som leverandør av nummeropplysningstjenester ved sin utarbeidelse av telefonkatalog både i papirformat og elektronisk. Den papirbaserte katalogen har de påtatt seg i oppdrag fra Telenor, som ved konsesjonen er pålagt å utarbeide en slik allment tilgjengelig katalog over alle abonnenter av offentlig telefontjeneste i Norge, jf. punkt 1.5.1. Findexa driver ikke med manuelt betjent nummeropplysningsvirksomhet, men har sin egen SMS-baserte nummeropplysning.

I tillegg til egen nummeropplysningsvirksomhet, selger Findexa verdiøkte data til andre tilbydere av nummeropplysningstjenester, både manuelt betjente og SMS-baserte tjenester. Enkelte aktører benytter seg av kjøp av verdiøkte data i stor utstrekning. Andre finner at det er for kostbart idet prisen er avhengig av volumet man etterspør, og ønsker derfor å bygge opp sin egen verdiøkte database.

Figuren nedenfor illustrerer Findexa sin plass i markedet for nummeropplysning.



Figur 2: Findexa sin rolle i markedet for nummeropplysning

## **3 Markedet for manuelt betjent nummeropplysning**

### **3.1 Tilrettelegging for konkurranse – tildeling av nye numre**

#### **3.1.1 Reservering av nummerserie for nummeropplysningsvirksomhet**

Da nummeropplysningstjenestene skulle konkurransesettes, var det en forutsetning at alle interesserte aktører skulle få tilgang til samme type nummer for å kunne tilby sin tjeneste på mest mulig like vilkår. Valg av nummerserier til dette formål og metode for tildeling av nummer til aktørene, var derfor av avgjørende betydning og ble underlagt grundig behandling av PT.

I den nasjonale nummerplanen er nummerserien 100-189 avsatt til bruk for standardiserte spesialnummer. Denne serien utgjør kun 90 nummer. Da hensiktsmessig utnyttelse av nummerressurser er av stor betydning, var PT av den oppfatning at maksimalt 10 standardiserte spesialnummer kunne avsettes til nummeropplysningstjenester.

På bakgrunn av flere henvendelser til PT om tildeling av 3-sifrede nummer for nummeropplysningstjenester og erfaringer fra det svenske nummeropplysningsmarkedet, ble det antatt at det var behov for mer enn de 10 numre som var planlagt avsatt til dette formålet. Av den grunn ble numrene avsatt til nummeropplysningstjenester gitt 4 siffer. Nummerserien 180x-189x var den mest hensiktsmessige, bl.a. med tanke på at 180 og 181 allerede ble benyttet til nummeropplysning. De nye 4-sifrede numrene ville da ha en viss likhet med numrene som var kjent blant publikum.

Ved å utvide til 4 sifre, ble dermed 100 nummer i den nasjonale nummerplanen reservert til opplysningstjenesten (1800-1899). 50 nummer (1850-1899) ble gjort tilgjengelig for tildeling umiddelbart, mens de øvrige numrene (1800 - 1849) ble avsatt som reserve.

PT fravek anbefalingen til CEPT om å benytte spesialnummer 118(x) for nummeropplysningstjenester på bakgrunn av særnorske forhold. Norge har 3 nødnumre (110, 112 og 113), og det ville være stor sannsynlighet for å nå et nødnummer ved feiltasting av 118(x). PT fryktet derfor at dette kunne medføre et stort antall feiloppringninger til nødetatene.

I tillegg til at det for å fremskaffe et tilstrekkelig antall nummer for nummeropplysning var nødvendig å gå over til firesifrede nummer, var det som tidligere påpekt av stor betydning at alle aktørene skulle ha lik tilgang til nummer. For å skape like konkurransevilkår på nummersiden, måtte derfor Telenors opplysningsnumre trekkes tilbake. Numrene 180 og 181 ble som en konsekvens av dette trukket tilbake med virkning fra 30. april 2002.

#### **3.1.2 Tildeling av numre – vilkår for nummeropplysningstjenesten**

For å få en rettferdig fordeling av numre til nummeropplysningstjenesten, ble aktørene tildelt nummer etter loddtrekning blant alle søknader som var mottatt av PT innen 10. desember 2001. Telenor ble ikke gitt noen fortrinnsrett på bakgrunn av numrene de allerede disponerte, men stilte på like vilkår med øvrige søkere.

I vedtakene om tildeling av numre fastsatte PT en rekke vilkår for de som ville starte nummeropplysning på 4-sifrede nummer. Vilkårene omfatter bl.a. at nummeropplysningstjenestene skal være tilgjengelig for alle og at nummeret ikke kan brukes til opplysningstjenester som utelukkende tilbys via SMS.

Videre skal innehaveren ha oppdatert oversikt over alle abonnenter av offentlig telefontjeneste i Norge, både i faste og mobile nett, med unntak av abonnenter som har reservert seg mot at informasjonen er tilgjengelig. Det ble også eksplisitt uttalt at tjenestene kan inneholde muligheter for viderekobling (call completion) til et valgt nummer og at takseringen for nummeropplysningstjenesten ved viderekoblingen skal avsluttes og ordinær taksering påbegynnes.

### **3.1.3 Tilleggsvilkår overfor Telenor**

Formålet med å åpne for tildeling av numre i 18xx-serien og for tilbaketrekkingen av Telenors opplysningsnumre var som tidligere nevnt å bidra til virksom konkurranse mellom tilbydere. Det ble derfor lagt stor vekt på at nye tilbydere skulle få tilsvarende muligheter som Telenor til å tilby sine tjenester og dermed bidra til at disse lettere ville komme inn på markedet.

Av den grunn ble det stilt noen tilleggsvilkårvilkår i vedtak om tildeling av nummer til Telenor. Det sentrale i vilkårene var å begrense Telenors muligheter til å benytte 180 som en markedsføringskanal for sine nye numre, da dette ville være en unik markedsføringskanal andre var avskåret fra å benytte. Telenors numre 180 og 181 var meget godt innarbeidet hos sluttbrukere, og trafikken til numrene var betydelig.

Telenor kunne i perioden fra 15. februar 2002 til 30. april 2002 benytte 180 og 181 parallelt med de 4-sifrede numrene de hadde fått tildelt gjennom loddtrekkingen. Det ble satt som vilkår at Telenor, så lenge 180 og 181 var operative, ikke aktivt kunne bruke numrene til markedsføring av sine nye numre. Det innebar bl.a. at Telenor ikke uoppfordret kunne opplyse kunder om sine nye 4-sifrede nummer, før kunden eventuelt selv spurte om dette.

Det var også klart at antall anrop til 180 og 181 ville være betydelig etter at opplysningstjenestene på 180 og 181 skulle legges ned 30. april 2002. Hvis det da kun ble informert om Telenors nye numre, ville dette utgjøre et stort konkurransefortrinn for Telenor og føre til at sluttbrukerne lett ble kanalisert over til deres nye numre. Å ikke ha noen svartjeneste i det hele tatt ville på den annen side gjøre det vanskelig for sluttbrukerne. Hensynet til sluttbrukerne og hensynet til å bidra til virksom konkurranse talte derfor for at det skulle legges inn en nøytral telefonsvarer med informasjon om alle tilbydernes opplysningsnumre. På den måten ville sluttbrukerne få informasjon om alle tilbyderne og dermed ha en reell mulighet til selv å velge opplysningstjeneste.

Av denne grunn ble det satt som vilkår at det fra 1. mai 2002 skulle legges inn en svartjeneste som på en nøytral og ikke-diskriminerende måte informerte om alle de nye opplysningstjenestenes firesifrede numre. Firmanavn, "brand" eller liknende skulle ikke leses opp. For at svareren skulle være mest mulig rettferdig ble lagt inn en "random"-mekanisme som gjorde at det var tilfeldig i hvilken rekkefølge numrene ble lest opp.

Svartjenesten er tilgjengelig frem til 1. mai 2003 og vil etter det legges ned. Informasjon om dette er lagt ut på PTs hjemmesider, sammen med opplysning om de tilbydere som tilbyr nummeropplysningstjenesten. I følge tall fra Telenor var det i perioden etter tilbaketrekkingen

30. april 2002 opptil 9 000 anrop i travle timer, mens det ultimo mars var ca. 400 anrop i døgnet. Dagens relativt beskjedne antall anrop tyder på at sluttbrukerne har lært seg de nye numrene, og at det derfor ikke lenger et stort behov for svareren.

## **3.2 Faktiske forutsetninger for markedet**

### **3.2.1 Oversikt over aktører på markedet**

Følgende selskaper tilbyr i dag manuelt betjent nummeropplysning:

- **1850**, eiet av SOL, men drevet av EasyConnect
- **1860** samisk nummeropplysning, også denne drevet av EasyConnect
- **1880 Nummeropplysning**, drevet av Current
- **Opplysningen 1881**, drevet av Telenor Teleservice
- **1888 Nummeropplysning**, drevet av Phonec frem til 5. mars 2003, nå overtatt av driftsselskapet Almu AS
- **Opplysning 1890**, drevet av EasyConnect

### **3.2.2 Tekniske forutsetninger**

Manuelt betjent nummeropplysning har mye til felles med manuelle teletorgtjenester som tilbys på nummerseriene 820 og 829. Produksjonen av disse tjenestene skjer i stor grad på samme måte. Nummeropplysningsvirksomheten står for produksjonen av selve innholdet i tjenesten (tilsvarende en innholdsleverandør på teletorg), mens innkreving av betalingen for bruk av tjenesten skjer via den tilbyder av offentlig telefontjeneste som innringeren benytter for formidling av sin trafikk.

Følgende ulike funksjoner/aktører inngår i verdikjeden for en manuelt betjent nummeropplysningstjeneste:

- Nummeropplysningsvirksomhet: Er ansvarlig for produksjonen av selve innholdet i samtalen, dvs. å besvare de henvendelser som kommer til nummeropplysningstjenesten.
- VØT-tilbyder: Står for den tekniske verdiøkning av samtalen, dvs. bl.a. "intelligent dirigering" av anropene til tjenesten. Dette kan for eksempel være fordeling av samtaler til flere opplysningssentraler som kan være lokalisert i ulike deler av landet, og tilhørende kø-funksjonalitet. Eksempler på VØT-tilbydere er selskaper som Consorte, Legion, Telenor Link og Teletopia. Det er også mulig for nummeropplysningsvirksomheten å stå for VØT-produksjonen selv.
- Tilbyder av offentlig telefontjeneste (nettoperator) som VØT-tilbyder er tilknyttet: En VØT-tilbyder vil være tilknyttet en tilbyder av offentlig telefontjeneste som har samtrafikkavtale(r) med andre tilbydere av offentlig telefontjeneste. Flere av de aktuelle VØT-tilbyderne som foretar VØT-produksjon for nummeropplysningsaktørene er tilknyttet Telenors nett, men det finnes også eksempler på at VØT-tilbyder ikke henger på Telenors nett. Man kan også tenke seg at nettoperator og VØT-tilbyder er ett og samme selskap.
- Tilbyder av offentlig telefontjeneste som innringeren (A-abonnten) benytter for formidling av samtalen: Står for formidling av samtalen fra innringer og videre til den nettoperator som den aktuelle VØT-tilbyder og nummeropplysningstjeneste er tilknyttet. Innringer kan enten være direkte tilknyttet den aktuelle tilbyderen av

offentlig telefonsjenereste, eller benytte tilbyderen ved hjelp av prefiks (18xx-serien er per i dag ikke omfattet av fast forvalg). Den aktuelle tilbyderen fakturerer innringeren for bruk av tjenesten på tilsvarende måte som for annen trafikk. Eksempel på slike tilbydere kan være Telenor, Tele2, UPC eller Song på fastnett, og NetCom, Telenor Mobil, Chess, Sense eller You på mobil.

I kapittel 3.2.3 er det beskrevet nærmere hvordan avregningen mellom de ulike aktørene i verdikjeden gjøres.

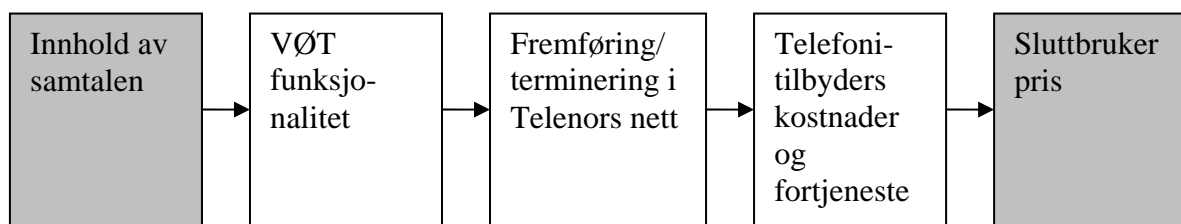
### 3.2.3 Kostnadselementer for samtaler til nummeropplysningstjenester

PT vil her kort beskrive hvordan prisen på nummeropplysningstjenester bestemmes, og sammenhengen mellom prisen nummeropplysningsaktøren tar og sluttbrukerprisen. For enkelthets skyld forutsettes at nummeropplysningsaktøren er i Telenors nett, men i realiteten kan en opplysningstjeneste også være fysisk tilknyttet andre nett.

Den aktuelle tilbyder av opplysningstjeneste setter selv en pris per minutt for innholdet av tjenesten. Videre vil den VØT-tilbyderen som nummeropplysningsaktøren benytter ta seg betalt for VØT-produksjonen. Telenor vil på grunnlag av prisen for innhold av samtalen + VØT leverandørens påslag beregne en særskilt samtrafikkpris for samtaler til den aktuelle nummeropplysningstjeneste. Denne særskilte samtrafikkprisen er den prisen andre tilbydere av offentlig telefonsjenereste (f.eks NetCom eller Telenor Mobil) må betale til Telenor for å få fremført og terminert samtalen hos den aktuelle opplysningstjenesten som er tilknyttet Telenors nett.

Med utgangspunkt i denne prisen setter hver enkelt tilbyder av offentlig telefonsjenereste prisen egne sluttbrukere må betale for samtaler til opplysningstjenesten. Differansen mellom sluttbrukerprisen og den særskilte samtrafikkprisen skal dekke kostnader for fremføring av samtalen i eget nett, administrative kostnader, fortjeneste etc. Variasjon i priser kan skyldes kostnadsstruktur og konkurranse.

Figuren under viser sammenhengen mellom prisen tilbyder av nummeropplysningstjenesten setter (innhold av samtalen) og sluttbrukerprisen. Betalingsstrømmene vil gå motsatt vei i forhold til figuren.



Figur 3: Forholdet mellom opplysningsleverandør og sluttbrukerpris

For å illustrere hvor mye hvert enkelt ledd sitter igjen med, bruker vi et eksempel basert på gjennomsnittlige innholdspriser fra nummertilbyderne, Telenors utbetaling til VØT leverandørene samt Telenors samtrafikk- og sluttbrukerpris.

Ledd	Aktør	Minuttpris eks. mva	Andel	Startpris	Andel	60 sek anrop	Andel
Innholdspris	Nummeropplyser	6,7	89,1 %	0	0,0 %	6,7	83,8 %
VØT funksjonalitet	VØT leverandør	7,02	4,3 %	0,038	8,0 %	7,058	4,50 %
Samtrafikkpris	Telenor	7,068	0,6 %	0,103	13,7 %	7,171	1,40 %
Sluttbrukerpris	Telenor	7,516	6,0 %	0,476	78,4 %	7,992	10,30 %

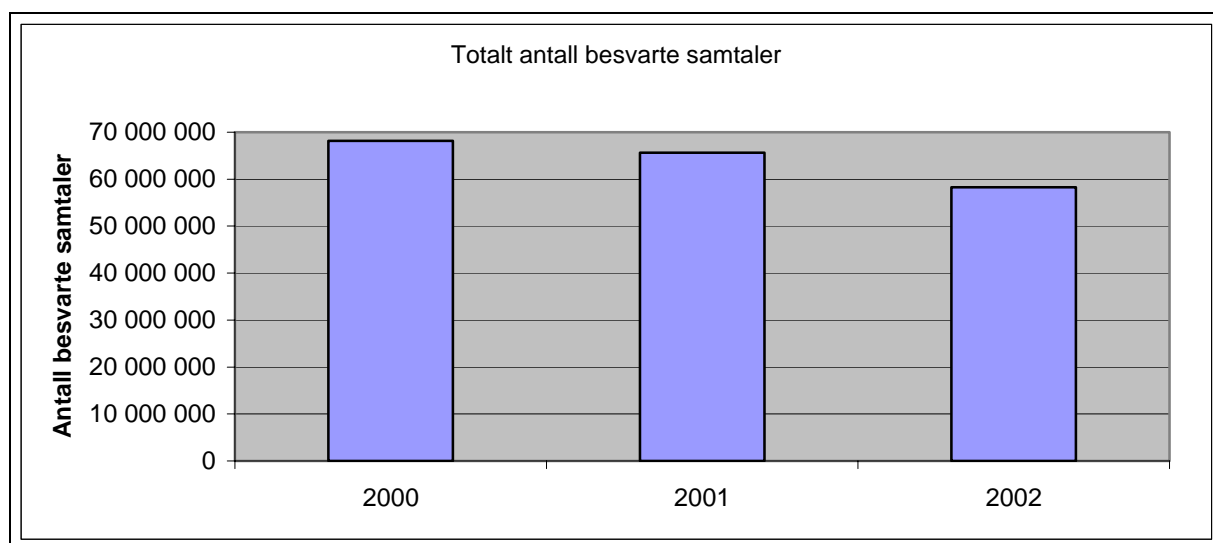
Figur 4: Fordeling av inntekter

For enkelthets skyld er kun priser for dagtid tatt med i tabellen over. Tilbyder av nummeropplysningstjenesten sitter altså igjen med i underkant av 84 prosent av inntektene for en samtale på 1 minutt, VØT-leverandøren sitter igjen med 4,5 prosent og Telenor (sluttbrukerenheten) med 10,3 prosent. Hvis vi derimot holder oppstartsprisen utenfor sitter nummeropplysningsaktøren igjen med ca. 89 prosent.

### 3.3 Utviklingen av markedet

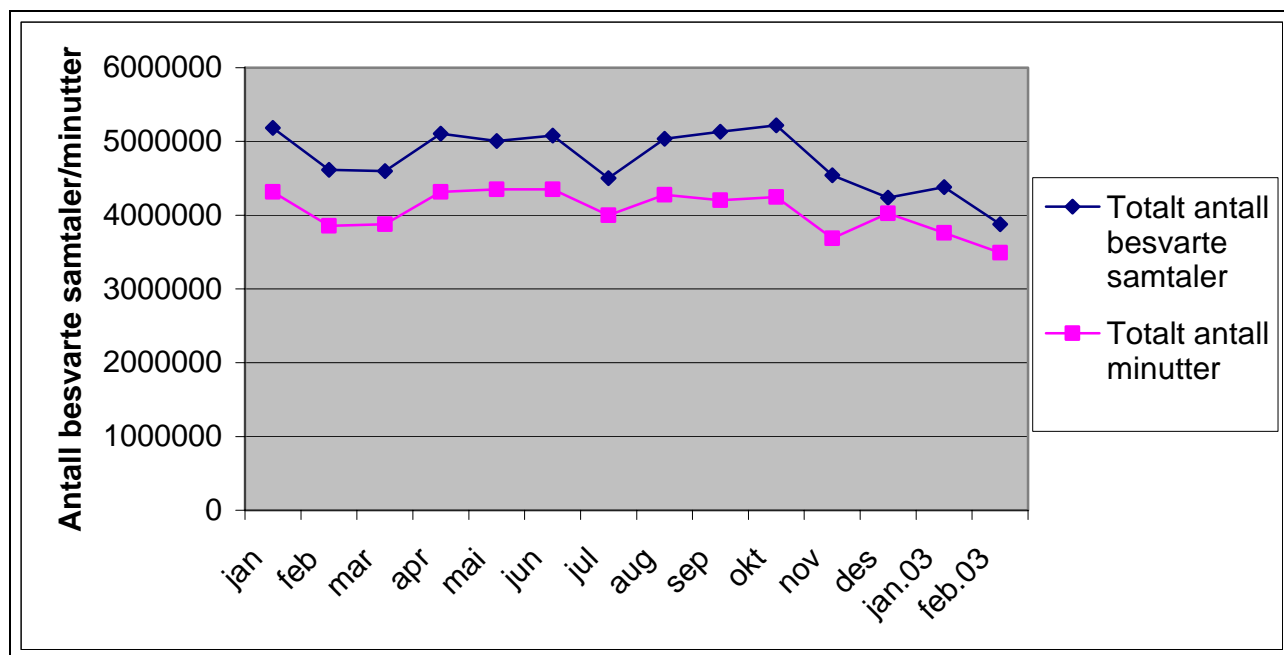
I dette avsnittet brukes PTs månedlige innhentede statistikk fra nummeropplysningsaktørene til å gi en oversikt over hvordan totalmarkedet har utviklet seg etter innføringen av nytt regelverk.

#### 3.3.1 Totalt antall besvarte samtaler og minutter



Figur 5: Totalt antall besvarte samtaler, 2000-2002

Figur 5 viser utviklingen av etterspørsel etter manuelt betjente nummeropplysningstjenester i perioden 2000 – 2002. Som figuren viser, er trenden synkende. Antall besvarte samtaler gikk ned med 3,7 prosent i 2001, mens for 2002 var reduksjonen hele 11,2 prosent. Den kraftige nedgangen i 2002 er oppsiktsvekkende. I denne perioden har det vært konkurranse, og nummeropplysning har blitt markedsført i mye større grad enn før. Det ville vært nærliggende å tro dette ville føre til en økt bevissthet rundt nummeropplysningstjenester, og dermed en økt etterspørsel. En forklarende faktor kan imidlertid være en overgang fra manuelt betjent nummeropplysning til elektronisk nummeropplysning, som for eksempel SMS og web, se kapittel 4.



Figur 6: Totalt antall besvarte samtaler og minutter

Figur 6 viser utviklingen av antall besvarte samtaler og minutter i perioden januar 2002 til februar 2003. Trafikken har, med unntak for fellesferien, vært relativt stabil i løpet av 2. og 3. kvartal 2002. Fra oktober til desember 2002 var imidlertid nedgangen i antall besvarte samtaler hele 19 prosent.

### 3.3.2 Antall ansatte innen nummeropplysning

Tabellen under viser antall ansatte innen nummeropplysning. Det var en svak reduksjon i løpet av 2001, men en økning igjen i 2002. Dette bryter noe med trafikktviklingen, som hadde større nedgang i 2002 enn i 2001. Dette kan nok delvis forklares ved at det har tatt noe tid for de nye aktørene å komme skikkelig i gang med rutiner og drift, og at det i oppstarten derfor var påkrevd med et større antall årsverk. For januar 2003 var imidlertid antall ansatte redusert til 870, noe som er mer i tråd med utviklingen generelt.

	2000	2001	2002
Antall ansatte per 31/12	1006	968	1164

Figur 7: Antall ansatte innen nummeropplysning

### 3.3.3 Omsetning innen nummeropplysning

	2000	2001	2002
Omsetning i NOK	401 151 658	389 614 422	358 982 588

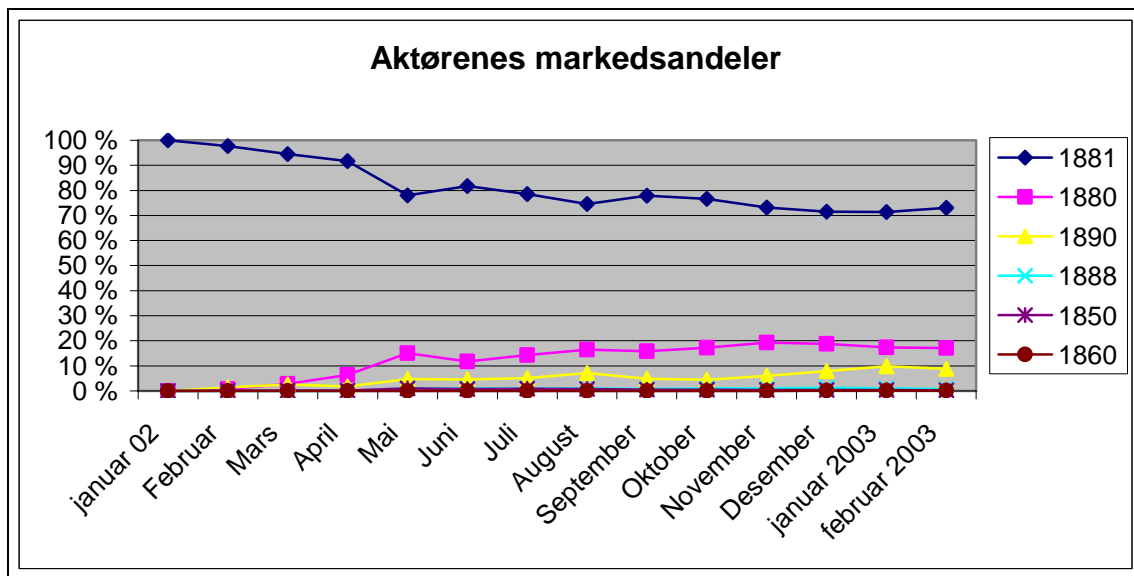
Figur 8: Totalomsetning i markedet for manuell nummeropplysning



Figuren over viser nettoomsetningen for manuell nummeropplysning de siste tre årene eks. mva. Som nevnt tidligere er det tilbyderne av offentlig telefonsjenereste som fakturerer sluttkundene, og deres omsetning blir derfor større enn omsetningen til nummeropplysningsaktørene. Omsetningen gikk ned med 3 prosent i 2001 og ble ytterligere redusert med hele 8 prosent i 2002.

### 3.3.4 Markedsandeler

Det finnes flere parametere å måle markedsandel etter. I forbindelse med nummeropplysning har PT valgt å bruke innkommende trafikk, målt i antall samtaler som indikator.



Figur 9: Aktørenes markedsandeler av besvarte anrop og minutter

Figuren over viser fordelingen av markedsandeler fra januar 2002 til februar 2003 for nummeropplysningsaktørene i grafisk form. 1880 og 1881 hadde til sammen 90 prosent av markedet i februar 2003, men har de siste tre månedene forut for februar mistet markedsandeler til 1890. I februar er det imidlertid kun 1881 som har vokst.

Figuren under viser markedsandeler av besvarte samtaler i tabellform for samtlige aktører.

Markedsandel	1881	1880	1890	1888	1850	1860
januar 02	100,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Februar	97,7 %	0,8 %	1,4 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Mars	94,5 %	2,8 %	2,5 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %
April	91,7 %	6,4 %	1,8 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Mai	78,0 %	15,1 %	4,8 %	1,0 %	1,1 %	0,0 %
Juni	81,7 %	11,8 %	4,6 %	1,0 %	0,8 %	0,0 %
Juli	78,6 %	14,4 %	5,1 %	1,0 %	0,9 %	0,0 %
August	74,6 %	16,5 %	7,1 %	1,0 %	0,7 %	0,0 %
September	77,9 %	15,9 %	4,8 %	0,8 %	0,5 %	0,1 %
Oktober	76,6 %	17,3 %	4,5 %	1,1 %	0,5 %	0,0 %
November	73,1 %	19,3 %	6,0 %	1,1 %	0,4 %	0,1 %
Desember	71,5 %	18,8 %	7,9 %	1,3 %	0,4 %	0,1 %
januar 2003	71,4 %	17,4 %	9,8 %	1,0 %	0,4 %	0,1 %
februar 2003	73,0 %	17,1 %	8,8 %	0,8 %	0,3 %	0,1 %

Figur 10: Aktørenes markedsandeler av besvarte anrop

1881 har i løpet av 2002 mistet nærmere 29 prosent av markedet, hovedsakelig til 1880 og dels til 1890. Fra november 2002 er det imidlertid 1890 som har hatt den største veksten, og 1890 hadde per januar 2003 nærmere 10 prosent av markedet, men har noe tilbakegang i løpet av februar. De tre minste aktørene har til sammen kun 1,2 prosent av det totale markedet.

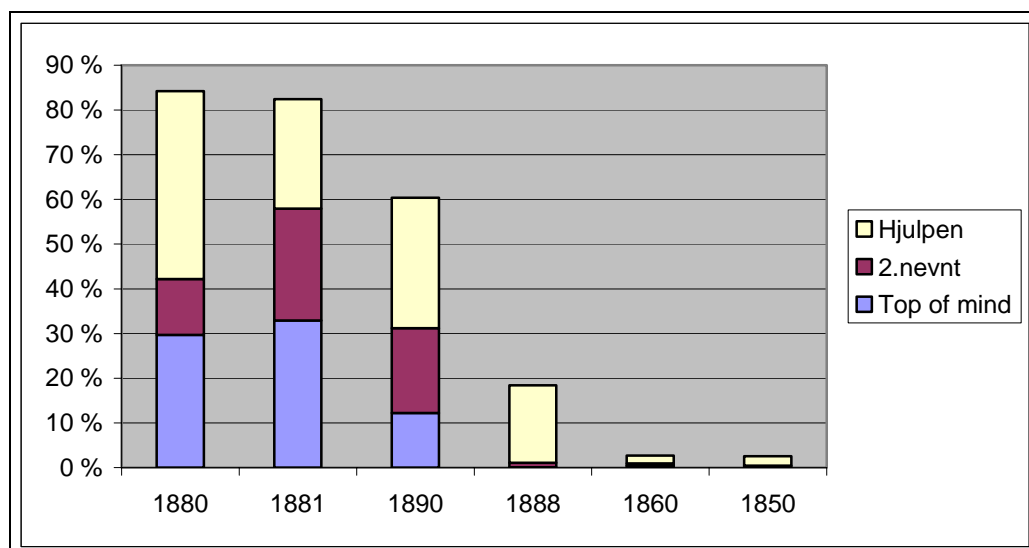
### 3.4 Kjennskap, bruksmønster og tilfredshet

#### 3.4.1 Innledning

I dette avsnittet vil vi vurdere de ulike aktørene fra forbrukernes ståsted. PT fikk, som nevnt i punkt 1.4, i februar 2003 utført en markedsundersøkelse. Hensikten med denne undersøkelsen var bl.a. å kartlegge brukernes kjennskap til og tilfredshet med aktørene.

#### 3.4.2 Kjennskap til aktørene

For å kartlegge kjennskap til aktørene ble respondentene bedt om å nevne de aktørene de kjenner til. Figuren under viser hvor mange som nevnte den enkelte aktør som 1. nevnt (top of mind) og 2. nevnt samt hvilke aktører respondenteren kjente til når han fikk lest opp navnet. Summen av dette viser den totale kjennskap til en aktør. Hele 84,2 prosent kjente til 1880. 1881 hadde 2 prosent lavere kjennskap hos respondentene, mens 60 prosent kjente til 1890.



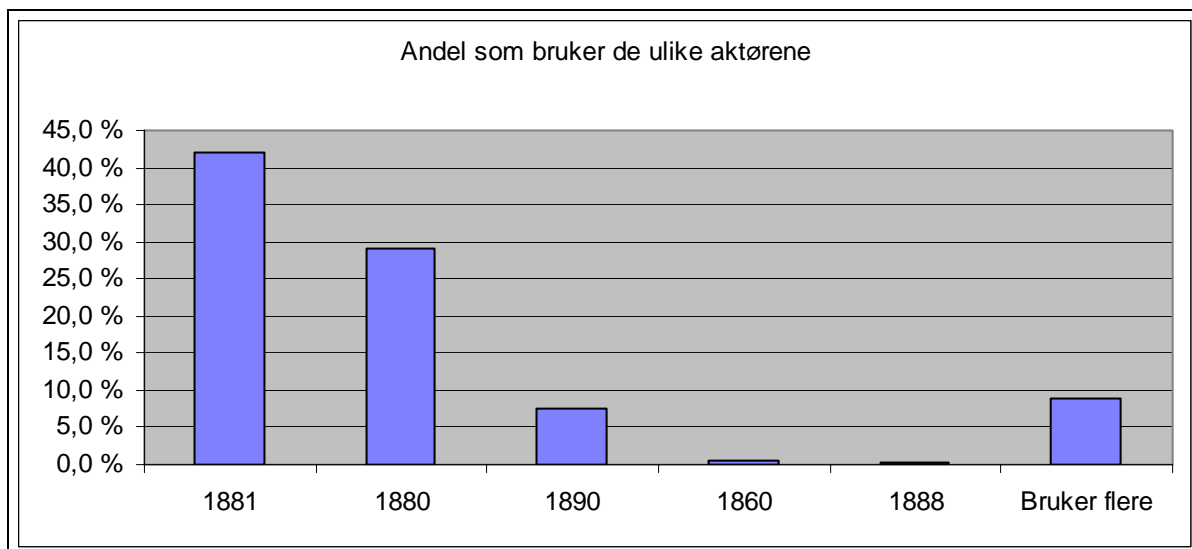
Figur 11: Kjennskap til aktørene

### 3.4.3 Bruksmønster

Figuren under viser hvilken aktør respondentene sier de bruker. Disse tallene stemmer imidlertid ikke helt overens med markedsandelene som fremkommer i kapittel 3.3.4. Markedsandelene sier imidlertid lite om hvor mange som bruker de ulike aktørene, men mer om hvor mye de blir brukt.

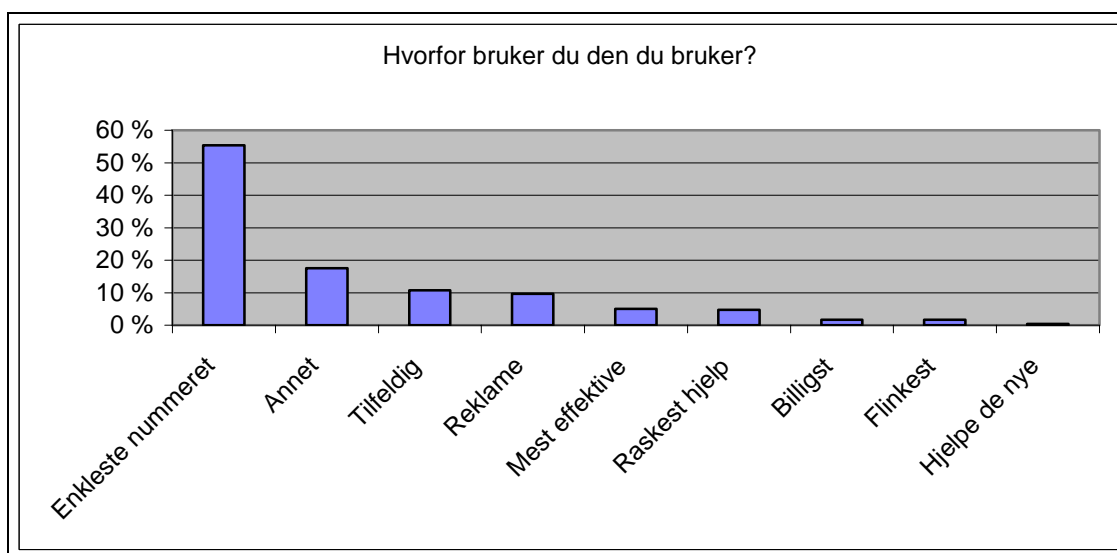
Grafen under viser at i overkant av 40 prosent sier at de bruker 1881 fast. I henhold til PTs innhentede tall for besvarte anrop, betjener 1881 cirka 70 prosent av all trafikk til nummeropplysning. 30 prosent oppgir å bruke 1880 fast mens 1880 betjener derimot kun i underkant av 20 prosent av trafikken. Dette kan tyde på at de som benytter 1881 er ”storbrukere” av nummeropplysning. En typisk storbruker, ifølge markedsundersøkelsen, (altså en som bruker nummeropplysning daglig) bruker i størst grad 1881, og har følgende karakteristika: Mann på 30-44 år som er gift/samboer og yrkesaktiv i privat sektor eller som selvstendig næringsdrivende, han er fra Oslo eller Akershus, er høyt utdannet (Universitet/høyskole) og har høy inntekt (over 300.000).

Tilsvarende som for markedsandelene over, kommer 1890 ut som den 3. mest brukte nummeropplysningstjenesten. 7,5 prosent av brukerne oppgir å bruke 1890 fast, og PTs tall viser at 1890 betjener i underkant av 10 prosent av trafikken.



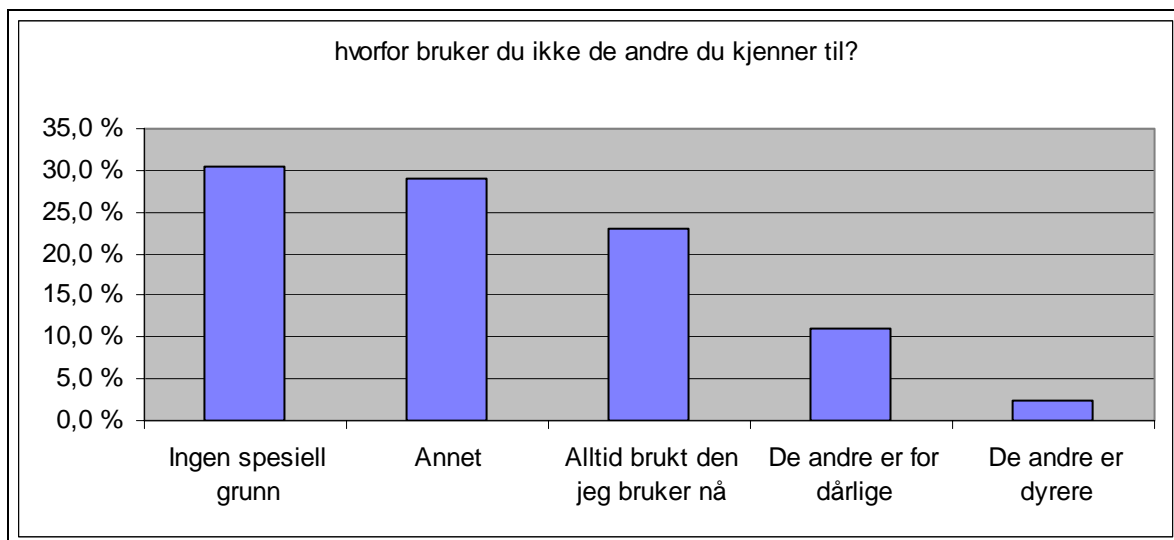
Figur 12: Bruksmønster

På spørsmål om hvorfor vedkommende bruker en bestemt nummeropplysningstjeneste fast, kommer det klart frem at kjennskap til telefonnummeret er en viktig faktor. Hele 66 prosent av respondentene oppgir at de bruker den nummeropplysningsaktøren som har det enkleste nummeret, eller som de sist har sett reklame for. Reklameeffekten er altså stor for nummeropplysning. Brukerne ringer gjerne det nummeret de har friskest i minnet. Det er også interessant å se at kun 2 prosent av respondentene oppgir pris som en avgjørende faktor, mens effektivitet, og dermed indirekte pris, derimot rangeres høyere enn ”kvaliteten” på tjenesten.



Figur 13: Grunner til bruk

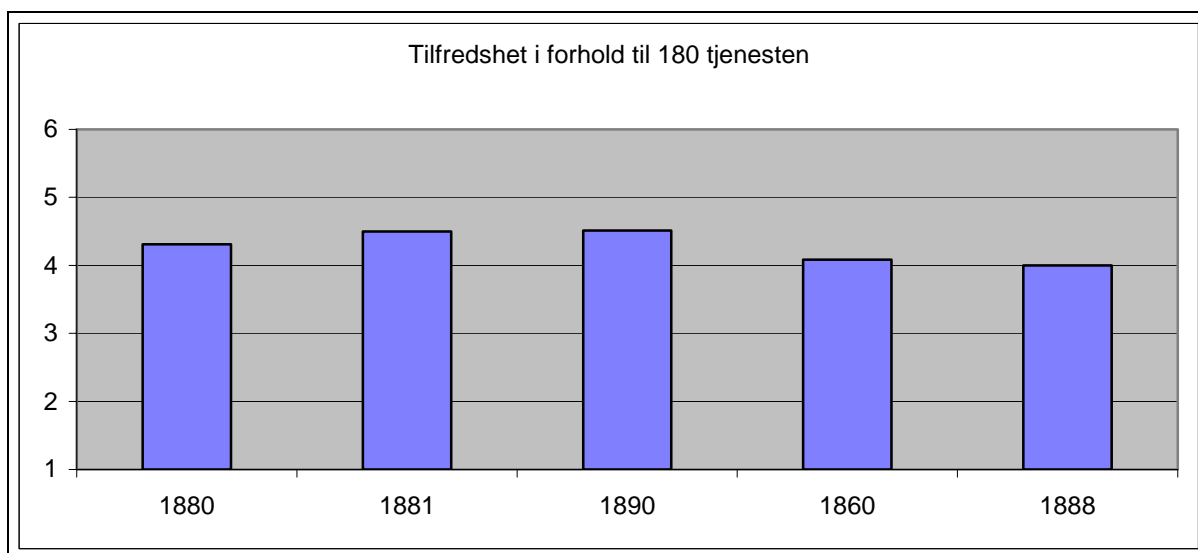
Videre ble respondentene spurt om hvorfor de ikke brukte en av de andre nummeropplysningstjenestene de kjente til. Svarene her styrker antagelsene om tilfeldighet og viktighet av kjennskap til telefonnummer. Hele 60 prosent av respondentene oppgir ”tilfeldige” grunner til ikke å bruke de andre nummeropplysningstjenestene.



Figur 14: Bruksmønster

### 3.4.4 Tilfredshet

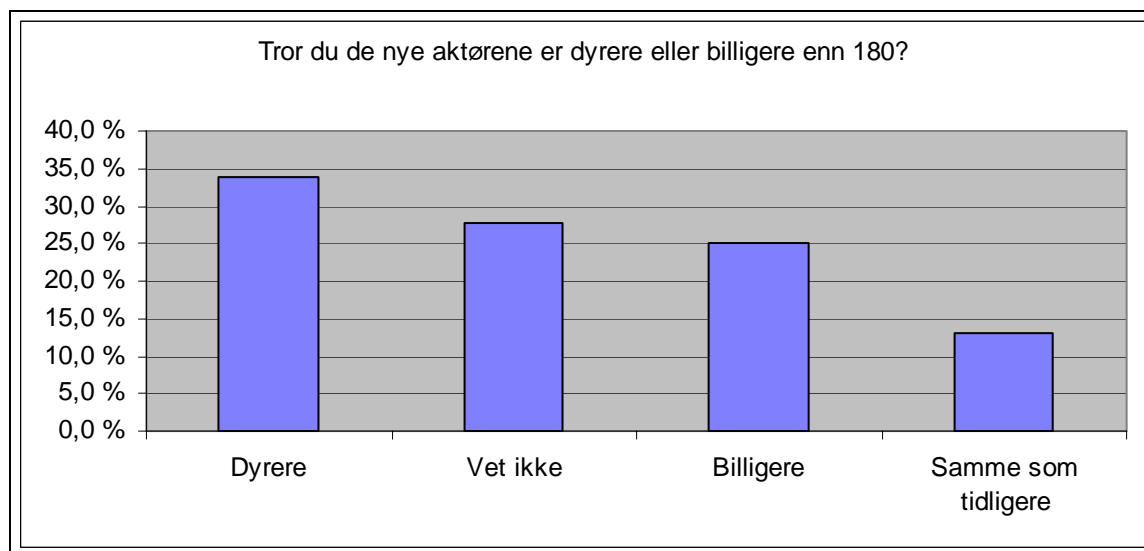
Respondentene ble bedt om å angi, på en skala fra 1 til 6 (der 6 er svært fornøyd), hvor fornøyde de var med den nummeropplysningsaktøren de vanligvis bruker i dag i forhold til den gamle 180 tjenesten. Resultatene er vist i figuren under. Det er lite som skiller de ulike aktørene. 1890s kunder er mest fornøyd, med et snitt på 4,51, tett fulgt av 1881. På siste plass kommer 1888, hvor deres kunder ga dem i snitt 4. Det er altså kun 0,51 poeng som skiller den som kom best ut fra den som kom dårligst ut.



Figur 15: Tilfredshet med den nummeropplysningstilbyderen kundene bruker i dag i forhold til 180 tjenesten

### 3.5 Kostnader for brukeren

I markedsundersøkelsen fra Norsk Gallup svarte en tredjedel av de spurte at de tror de nye aktørene er dyrere enn den gamle 180 tjenesten, mens en fjerdedel tror de er billigere. Flertallet av de som har en formening om pris, tror de nye aktørene er like billige, eller billigere enn den tidligere 180 tjenesten.



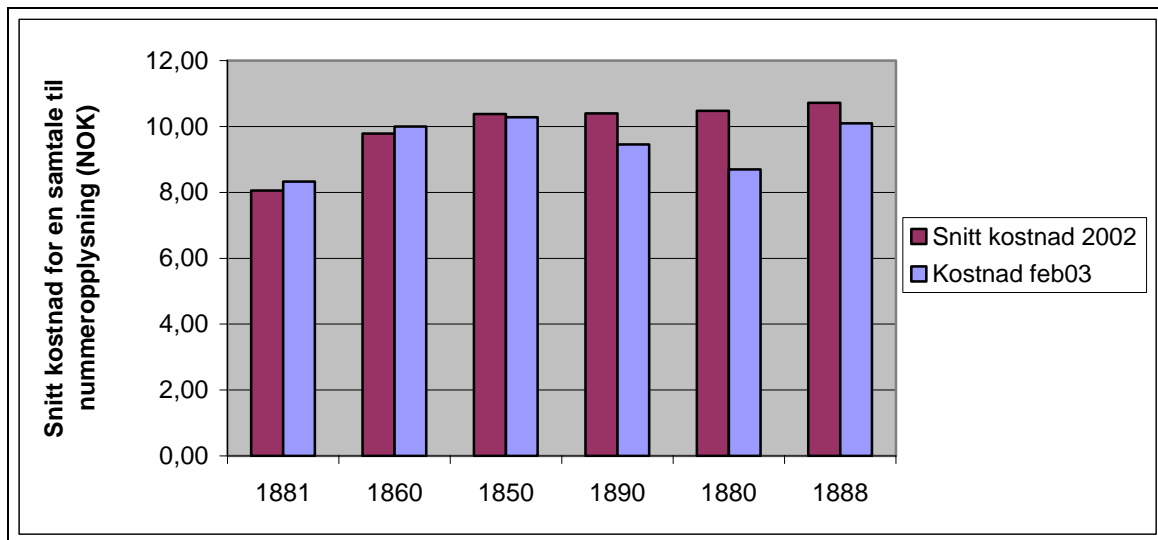
Figur 16: *Bevissthet om kostnader*

På denne bakgrunn er det interessant å se litt nærmere på hvor mye en samtale til en nummeropplysningstjeneste koster i gjennomsnitt for en kunde. Som nevnt i kapittel 3.2.3 er det tilbyderne av offentlig telefontjeneste som bestemmer den eksakte minuttprisen til nummeropplysning. Vi har derfor tatt utgangspunkt i prisene som gjelder fra Telenors fastnett. Andre priser kan forekomme hos andre tilbydere av offentlig telefontjeneste, men ettersom Telenor har den største andelen av fastnettabonnenter, mener vi det er mest naturlig å ta utgangspunkt i denne prisen. Prisen for å ringe til de ulike aktørene på dagtid er per april 2003:

Telefonnummer	Startpris	Pris (nok) dagtid
1881	0,59	9,32
1880	0,59	9,32
1860	0,59	9,32
1890	0,59	9,14
1850	0,59	9,32
1888	0,59	9,32

Figur 17: *Priser til nummeropplysning per februar 2003*

Basert på tallene for gjennomsnittlig svartid (figur 21), vil da kostnadene for en gjennomsnittlig samtale på dagtid fordele seg slik:



Figur 18: Samtalekostnader til nummeropplysning på dagtid

Figuren over viser at til tross for at prisene er relativt identiske, er det allikevel kostnadmessige forskjeller mellom aktørene. Dette har sammenheng med hvor lang tid de ulike aktørene bruker på å besvare en samtale. Ved oppstarten av konkurranse på markedet, skilte 1881 seg ut som den klart billigste, og lå 20 prosent under gjennomsnittet for alle aktørene. Også 1860 lå under snittet, mens de andre aktørene lå opp til 7,5 prosent over gjennomsnittet. Det er viktig å merke seg at ulikhetene kan skyldes faktorer som startproblemer de første månedene i 2002 for de nye aktørene, og det kan heller ikke utelukkes at det er forskjellige type henvendelser til de ulike nummeropplysningstjenestene.

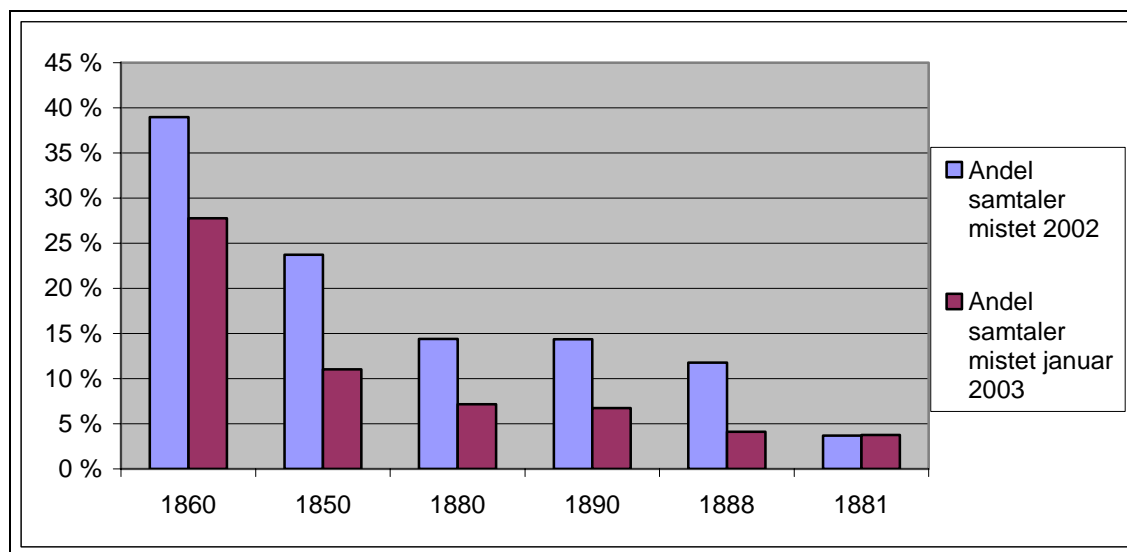
Ser vi på resultatene for februar 2003 går imidlertid nummeropplysningstjenestene mot omtrent samme kostnadsnivå. Særlig for de tre største aktørene har kostnadsnivået jevnet seg ut. På grunn av mangelfulle innrapporterte tall for 1888, er det for denne aktøren foretatt estimat for februar 2003. Det kan være interessant å merke seg at utviklingen viser at 1881 og 1860 i løpet av det siste året har blitt noe dyrere for forbrukeren å benytte. På tross av dette, er fortsatt 1881 en av de rimeligste nummeropplysningene å benytte.

### 3.6 Effektivitet

Som nevnt over er effektiviteten hos opplysningstjenesten av avgjørende betydning for prisen brukerne må betale for tjenesten. Vi har valgt å vurdere effektivitet ut fra andel besvarte samtaler, hvor lang tid det tar før man kommer gjennom på telefonen til de ulike aktørene og dernest hvor lang tid det i snitt tar å besvare en samtale. De to første indikatorene er basert på undersøkelser aktørene selv har gjennomført blant sine kunder, og rapportert inn til PT. Media har også gjennomført tilsvarende undersøkelser. Den siste indikatoren er basert på innrapporterte tall fra aktørene, og er regnet ut i fra totalt antall besvarte minutter fordelt på totalt antall besvarte samtaler.

Figuren under er basert på innrapporterte tall til PT, og viser hvor stor andel av samtalen hver aktør har mistet i gjennomsnitt. Her fremstilles altså ubesvarte samtaler i forhold til totalt antall innkommende samtaler i perioden de har vært i drift, samt hvor mange de har mistet i januar 2003 (de siste representative tallene PT har fått på dette punktet). Andel besvarte samtaler fremgår da implisitt. På grunn av enkelte oppstartproblemer blir gjennomsnittet for

de fleste relativt dårlig i 2002, men figuren viser at samtlige av nykommerne har hatt en stor forbedring i løpet av perioden de har vært i markedet.



Figur 19: Andel samtaler mistet

Figuren under viser hvor lang tid aktørene selv estimerer for å ta telefonen. Dette er altså tiden det tar før kunden får kontakt med nummeropplysningstjenesten. Kunden må naturligvis ikke betale for denne tiden. 1888 skiller seg ut som den raskeste aktøren, mens 1881, 1880 og 1890 bruker noe lenger tid på å besvare anropet. De gjennomsnittlige svartidene er imidlertid relativt like, og det er ikke grunn til å tro at denne parameteren har vesentlig betydning for valg av tjeneste.

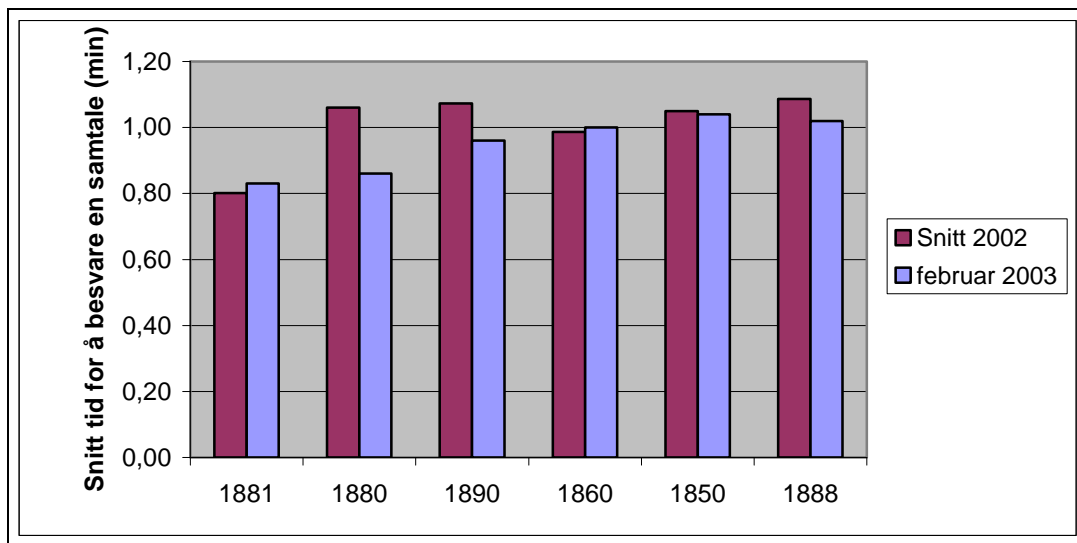
Svartid/sek	1890	1850	1881	1880	1888	1860	Gjennomsnitt
September	5,9	5,9	9	10	8	5,9	7,5
Oktober	7,1	7,1	10	10	12	7,1	8,9
November	6,5	6,5	10	8	4	6,5	6,9
Desember	13	12	10,5	12	3	17	11,3
Januar	8	8	10	8	4	14	8,7

Figur 20: Tid før anrop blir besvart

Figuren under viser hvor lang tid kundebehandlerne i gjennomsnitt bruker for å besvare en henvendelse, dvs. å finne den opplysningen kunden etterspør (eller gi opp). Fremstillingen er basert på innsamlede data i perioden februar 2002 til februar 2003. 1881 skiller seg ut som den aktøren som besvarer en forespørsel raskest, mens 1888 skiller seg ut som den aktøren som bruker lengst tid på å besvare en forespørsel. Det er imidlertid viktig å merke seg at ulikhetene i tidsbruk kan skyldes faktorer som startproblemer for de nye aktørene de første månedene i 2002 og forskjellige typer henvendelser etc. Når gjennomsnittstiden for hele perioden sammenlignes med resultatene fra februar synes det som om utviklingen går mot omtrent samme nivå. Dette indikerer også figur 22 som viser månedlig utvikling for hver enkelt aktør. I gjennomsnitt for hele perioden får man imidlertid 36 prosent raskere hjelp hos den raskeste i forhold til den mest langsomme tilbyderer. Hva dette betyr i utgifter for

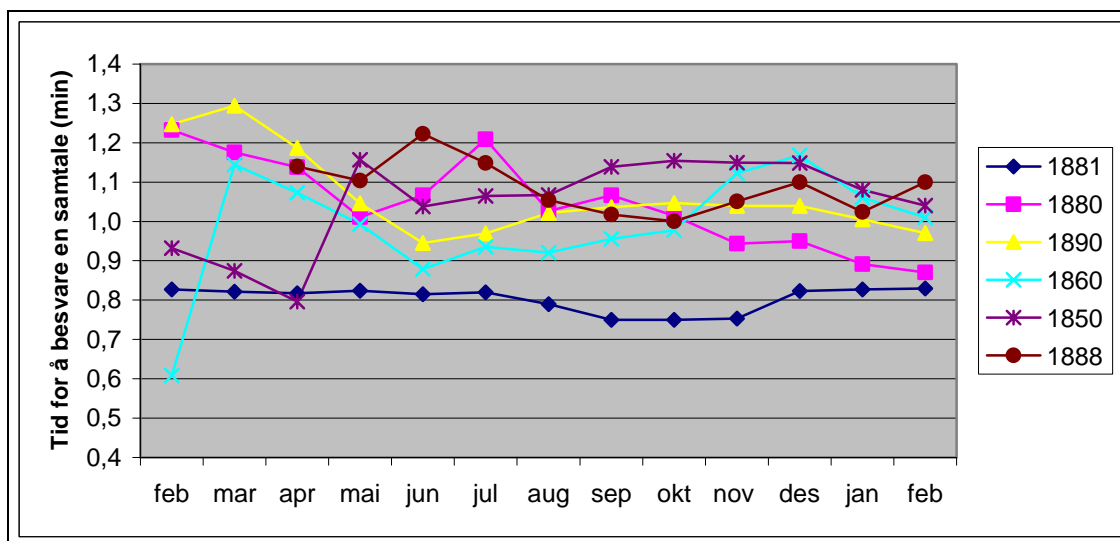


forbrukeren er det redegjort for over, i punkt 3.5. Det kan være verdt å merke seg at 1881 har hatt en liten økning i gjennomsnittlig samtalevarighet.



Figur 21: Gjennomsnittlig samtalevarighet

Figuren under viser hvordan utviklingen har vært for hver enkelt aktør de siste 12 måneder.

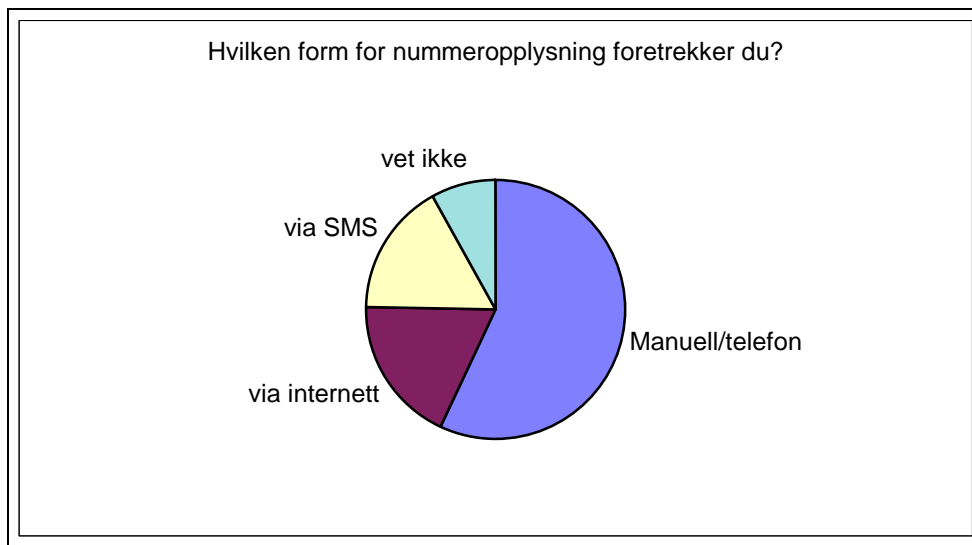


Figur 22: Månedlig utvikling, svartid på forespørsler

## 4 Markedet for elektronisk basert nummeropplysning

Det finnes ulike måter å distribuere nummeropplysninger på. I tillegg til manuelt basert nummeropplysning, kan kunden benytte seg av SMS baserte tjenester, samt webtjenestene [www.telefonkatalogen.no](http://www.telefonkatalogen.no) (som leveres av Findexa) eller [www.opplysningenonline.no](http://www.opplysningenonline.no) (som

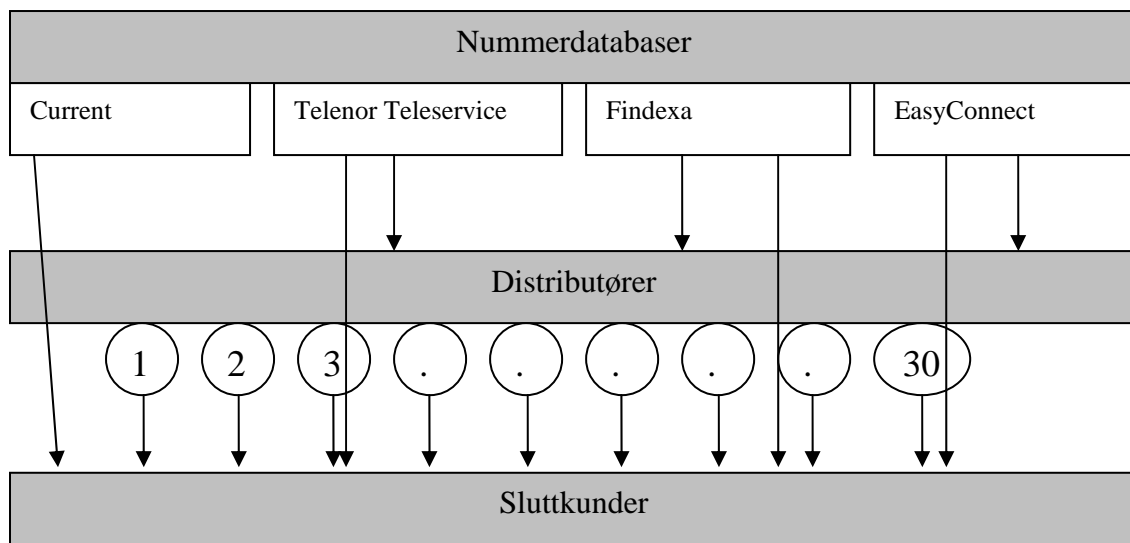
leveres av Opplysningen 1881). Det er i underkant av 30 distributører av nummeropplysning via SMS. Manuell nummeropplysning er ifølge undersøkelsen fremdeles den mest brukte, men nærmere en tredjedel av de spurte foretrekker å bruke SMS eller web.



Figur 23: Foretrukne former for nummeropplysning

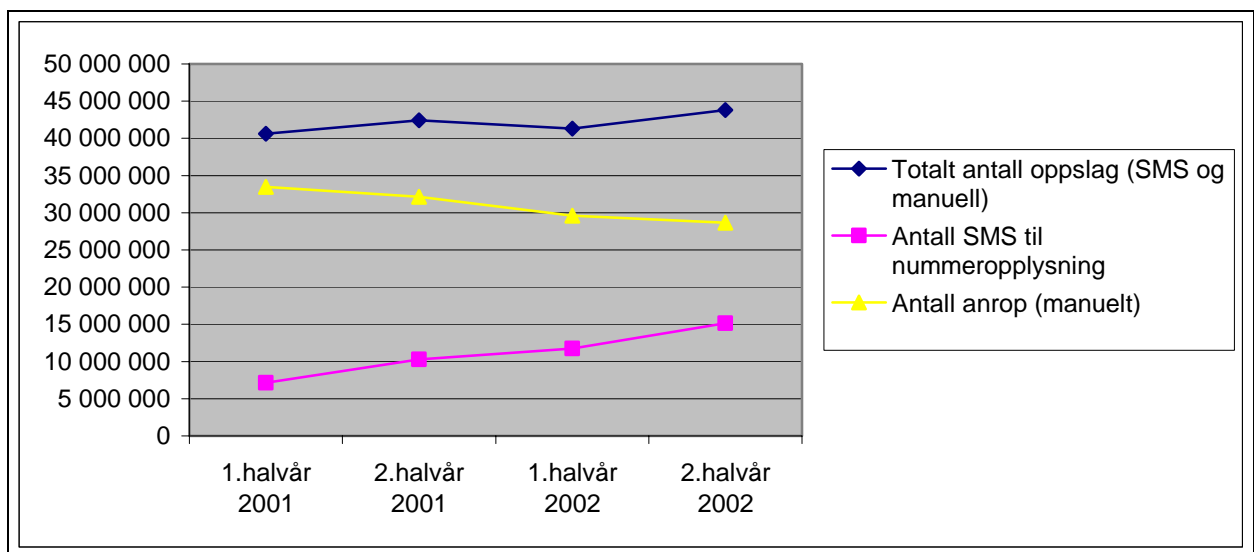
Også i markedet for elektronisk nummeropplysning, er tilgangen på gode og pålitelige data av avgjørende betydning for kvaliteten på tjenesten. Tilsvarende utfordringer som de aktørene på markedet for manuelt betjent nummeropplysning møter, vil derfor gjøre seg gjeldende også her, jf. pkt 2.1 ovenfor. Imidlertid er det slik at de som leverer SMS baserte tjenester enten er aktør på det manuelt betjente markedet i tillegg, slik at de benytter sin egen database til å foreta oppslagene, eller så inngås det avtaler med disse om tilgang til eller oppslag i deres databaser. Problemet med kvalitet på, og innhenting av data vil derfor komme til uttrykk på en mer indirekte måte for disse tjenestene.

Figuren under illustrerer dette. Current, EasyConnect, Findexa og Telenor Teleservice er de aktørene som per i dag tilbyr nummeropplysning via SMS i tillegg til manuell nummeropplysning. De har en egen database for SMS oppslag. Tre av disse har, i tillegg til selv å levere SMS tjenesten direkte til sluttkunden, knyttet distributører opp mot sine databaser.



Figur 24: Leverandører av nummeropplysning via SMS til sluttkunder

Figuren under viser hvor mange oppslag som ble gjort via manuell og SMS nummeropplysning per halvår i perioden 2001 og 2002. Vi har her forutsatt at en samtale til nummeropplysningsaktøren regnes som et oppslag, noe som naturligvis ikke stemmer helt. Figuren viser helt klart at trenden er synkende for manuell nummeropplysning og relativt sterkt økende for SMS basert elektronisk nummeropplysning. Figuren viser også at totalmarkedet for nummeropplysning er voksende, men at man altså har et skift fra manuelle til elektroniske tjenester. 1. halvår 2001 ble 18 prosent av det totale antall oppslag gjort via SMS, mens den tilsvarende andelen for 2. halvår 2002 er hele 35 prosent.



Figur 25: Utvikling av elektronisk basert nummeropplysning

Etter det PT har funnet, betaler kunden mellom 3 og 5 kroner for nummeropplysning via SMS. Basert på dette hadde totalmarkedet for SMS basert nummeropplysning en omsetning på anslagsvis 80 – 135 millioner kroner i 2002 (inkl. mva). Dette anslaget inkluderer mobiloperatørenes andel for formidling av nummeropplysning på SMS.

Dersom man benytter elektronisk baserte tjenester, blir kostnadsbildet for forbrukeren et litt annet. Web-tjenesten fra Findexa er gratis. Dersom man benytter Opplysningen 1881 sin web-tjeneste, koster det ca. kr. 3 for hvert søk.

## 5 Vurdering av konkurransen i totalmarkedet i dag

### 5.1 Manuelt betjent nummeropplysning

#### 5.1.1 Markedsandeler

1881 har i løpet av det første året med konkurranse på opplysningsmarkedet mistet om lag 30 prosent av markedet. Utviklingen har gått raskt, men ser nå ut til å ha stabilisert seg. Det er per i dag tre aktører av betydelig størrelse, 1880, 1881 og 1890. Det første året har vært preget av svært aggressiv markedsføring fra de tre største aktørene, og bevisstheten til brukerne er tilsynelatende konsentrert rundt disse tre aktørene.

#### 5.1.2 Konkurranseskonsentrasjon og konkurransegrad

Markedsandelene over gir et visst inntrykk av konkurransesituasjonen, men konkurranseskonsentrasjon og konkurransegrad er også momenter som kan ha betydning i en vurdering av konkurransesituasjonen i et marked.

*Konkurranseskonsentrasjon* sier noe om hvor konsentrert konkurransen er blant de største aktørene. I økonomisk teori kalles dette for CR<sub>x</sub> index, der x angir det antall aktører man tar med i beregningen. For å måle *konkurransegrad* brukes vanligvis Herfindahl-Hirschmans konsentrasjonsindex (HHI)<sup>66</sup>.

12 måneder etter markedet ble åpnet for konkurranse har de nye aktørene tatt nærmere 30 prosent av markedet, noe som isolert sett betyr at utviklingen har gått raskere enn på de fleste andre områder på telemarkedet. Ser man nærmere på markedsandelene utgjør de tre største aktørene (CR<sub>3</sub>) 98,9 prosent av markedet, noe som indikerer at konkurransen er sterkt konsentrert og at markedet i stor grad domineres av disse tre aktørene.

Konkurransegraden (HHI) for markedet er 0,55. I følge økonomisk teori er det ”fullkommen” konkurranse i et marked når HHI er 0,18, men dette må naturligvis også ses i lys av hvor lenge markedet har vært åpnet for konkurranse. 0,55 etter 12 måneders konkurranse må sies å være relativt bra. Til sammenligning er HHI for fasttelefoni 0,74 (CR<sub>3</sub> for fasttelefoni er 95,1 prosent), og HHI for mobiltelefoni 0,47 (CR<sub>3</sub> for mobiltelefoni er 94 prosent). Fasttelefoni og mobiltelefoni er markeder hvor det har vært konkurranse i henholdsvis 5 og 10 år.

---

<sup>66</sup> HHI er definert som summen av kvadratet av markedsandelene for tilbyderne i et marked. Indexen er et mål på konkurransen i dette markedet. Med mange tilbydere med lik markedsandel er indekstallet lavt, med få tilbydere er det høyt. HHI er høyere når det er en eller noen få tilbydere som har stor markedsandel, sammenlignet med om alle har tilnærmet lik markedsandel.

Konkurransen i markedet for nummeropplysning er altså noe mer konsentrert enn i markedene for fasttelefoni og mobiltelefoni. Basert på HHI kan det derfor tyde på at det er mer effektiv konkurranse innen nummeropplysning enn for fasttelefoni. Disse markedene er ikke direkte sammenlignbare, men sammenstillingen gir allikevel en indikasjon på at utviklingen i markedet for nummeropplysning har gått forholdsvis raskt. PT har ingen tilsvarende informasjon fra andre land som kan danne grunnlag for sammenlikning.

### 5.1.3 Pris

Som beskrevet i kapittel 3.2.3 er det tilbyderne av offentlig telefontjeneste, hovedsakelig Telenor, Telenor Mobil og NetCom, som setter sluttbrukerprisene basert på den prisen leverandørene av opplysningstjenestene og VØT leverandørene setter på selve tjenesten og innholdet.

Det har vært hevdet fra flere av opplysningsleverandørene i den foregående evalueringen at det er relativt vanskelig for opplysningsleverandøren å påvirke sluttbrukerprisen. Ovennevnte beskrivelse av kostnadselementene (jf. kapittel 3.2.3) viser imidlertid at dersom en leverandør av opplysningstjenester reduserer sin pris for innholdet, må det kunne forventes at det gir seg utslag i en reduksjon i sluttbrukerprisen, jf. også at EasyConnect har avvikende pris for sine tjenester i forhold til de andre aktørene. Det er også verdt å merke seg at det alt vesentligste (ca. 89%) av minuttprisen sluttbrukeren betaler (fratrasket mva) går til nummeropplysningsaktøren. Det er altså denne som har størst innflytelse på sluttbrukerprisen.

Valg av ulike underleverandører gir mulighet for priskonkurranse på de ulike leddene i verdikjeden. Det er også fullt mulig for en opplysningsleverandør å etablere seg i et annet nett enn Telenors. En utvidelse av fast forvalg forpliknelsen (se kapittel 5.1.5) vil også etter hvert kunne bidra til sterkere konkurranse på sluttbrukernivå.

I den gjennomførte evalueringen av markedet for nummeropplysning har flere av leverandørene av opplysningstjenester pekt på Telenors krav til tre måneders varslingsplikt for endringer i pris og hevdet at dette kan virke begrensende på konkurranse. Vilåret som gjelder i forholdet mellom Telenor Networks, VØT-leverandør og opplysningsleverandør er som følger: "Prisendringer skal varsles Telenor minimum 3 hele kalendermåneder før endringen trer i kraft." Dette gjelder uavhengig av om prisen økes eller reduseres. Det antas at bakgrunnen for kravet er offentlig nettforskriften § 3-5 hvor det stilles krav til nettoperatorens varslingsplikt: "Opplysninger om nye tilbud skal offentliggjøres så snart som mulig, og senest to måneder før tilbudet realiseres. Endringer i eksisterende tilbud skal meddeles berørte sluttbrukere og tilbydere og offentliggjøres senest to måneder før endringen gjennomføres". En prisreduksjon vil alltid være positivt for sluttbruker. Generelt kan det imidlertid sies at en prisreduksjon på innsatsfaktorer også vil påvirke konkurranseforholdene i markedet gjennom blant annet endring av marginbildet for de involverte partene. En prisreduksjon vil ikke nødvendigvis gagne alle parter. Generelt kan det også sies at det vil være naturlig at aktørene får rimelig tid til å områ seg ved endringer i pris eller vilkår.

### 5.1.4 Effektivitet

I kapittel 3.3.4 og 3.6. over redegjøres det for markedsandeler basert på andel besvarte anrop og andel regnet i minutter brukt på å gi svar på etterspurte opplysninger. Det er fremdeles en viss forskjell mellom aktørene når det gjelder effektivitet målt etter slike parametre. De nye aktørene bruker noe lenger tid på å betjene publikum, noe som igjen har betydning for prisen

sluttbrukeren betaler for en opplysning. Trenden går imidlertid tydelig i retning av økt effektivitet hos de nye aktørene.

Det er innlysende at årelang erfaring med å drive opplysningstjenester, sammen med en langt bedre utviklet database – også den bearbeidet over år – måtte gi et konkurransefortrinn til den tidligere monopolisten idet liberaliseringen ble innført. Det er grunn til å anta at de nye aktørenes arbeid med egne databaser vil minske dette fortrinnet parallelt med at de også opparbeider seg erfaring. Det essensielle i denne sammenheng er viktigheten av god kvalitet på grunndata, og at det ikke foregår noen diskriminering av noen av aktørene i denne relasjon, se nedenfor kapittel 5.2.1.

### **5.1.5 Fast forvalg og nummeropplysningstjenester**

Fast forvalg gjelder foreløpig ikke for samtaler til nummeropplysningstjenestene. En praktisk konsekvens av dette er at det stort sett er tilbydere av offentlig telefontjeneste som også leverer abonnement, så som Telenor, Telenor Mobil, NetCom, Sense og UPC, som leverer samtaler til opplysningstjenester. PT har imidlertid fremmet forslag om at numrene reservert for nummeropplysning også skal omfattes av fast forvalg. Forslaget ligger hos Samferdselsdepartementet og forventes å tre i kraft en gang i løpet av annet halvår 2003. En utvidelse av fast forvalg forpliktelsen til også å omfatte samtaler til opplysningstjenestene vil kunne medføre noe mer konkurranse på pris på slike samtaler da flere enn bare tilbydere som leverer abonnement vil kunne sette sluttbrukerprisen selv (for eksempel Tele2 m.fl.).

### **5.1.6 Tidspunktet for aktørenes inntreden i markedet**

Nummer for nummeropplysningsvirksomhet ble tildelt i desember 2001, og aktørene kunne ta sine nye numre i bruk fra og med 15. februar 2002. Både 1880, 1881 og 1890 var i drift den aktuelle datoen. 1860 var i drift fra 4. mars 2002. 1888 ble satt i drift 30. april 2002, dvs. to og en halv måned etter de øvrige tre større tjenestene, men tidsnok til å komme med på svartjenesten på gamle 180. 1888 har helt frem til i dag hatt betydelig lavere markedsandel enn de øvrige tre aktørene, og det kan synes som om deres sene inntreden i markedet kan være en av årsakene til dette, i tillegg til at selskapet har valgt en atskillig lavere markedsføringsprofil enn de andre. De øvrige to nye aktørene hadde allerede etablert seg og tatt markedsandeler fra den gamle monoptjenesten da 1888 trådte inn i markedet. Mange av de sluttbrukerne som ønsket å benytte alternativ tilbyder, hadde allerede valgt sin nye tilbyder, og dette kan ha hatt en viss betydning for at 1888 har hatt vanskelig for å etablere seg og skaffe seg et tilstrekkelig kundegrunnlag.

### **5.1.7 Betydningen av svartjenesten på gamle 180**

Det er ikke mulig å si hvordan konkurransen i markedet ville vært uten den automatiske svartjenesten på 180 som opplyser om alle de nye numrene for nummeropplysning. Sett på bakgrunn av at kjennskap til numre er det avgjørende for brukernes valg av opplysningstjeneste i dag, er det imidlertid grunn til å tro at svartjenesten har spilt en vesentlig rolle, i alle fall i en tidlig fase. De nye aktørene har på omgang fått sitt nummer nevnt først på den automatiske svartjenesten, noe som det er god grunn til å anta at har medført trafikk til nettopp dette nummeret. Samtidig har 1888 fått vesentlig mindre trafikk enn de to andre nykommerne (1880 og 1890). Dette tyder på at svartjenesten alene ikke var nok til å skaffe trafikk, men kombinert med markedsføring (se kapittel 5.1.8) har den antagelig hatt vesentlig betydning. Trafikktallene til gamle 180 i løpet av dette året med konkurranse viser også at det

var et stort antall henvendelser til det gamle opplysningsnummeret rett etter innføringen av konkurranse. Dersom 1881 hadde fått kanalisert alle disse henvendelsene til seg selv, er det sannsynlig at de nye aktørenes markedsandeler ville vært langt mindre, eller at de hadde måttet benytte langt større summer på markedsføring enn de har gjort. Det er i dag relativt få henvendelser til 180, og svartjenesten tas ned 30. april 2003, etter å ha vært i funksjon i ett år. Det at antall henvendelser til 180 nå er relativt beskjedent, må kunne tolkes dit hen at de fleste nå kjenner ett eller flere av de nye numrene for nummeropplysningstjenester.

### **5.1.8 Markedsføring**

Markedsundersøkelsen som er foretatt for denne evalueringen viser at kjennskap til numre er avgjørende for valg av tjeneste. Hele 66% av de spurte oppga at valget av opplysningsstjeneste ble gjort på bakgrunn av at det var det enkleste nummeret å huske eller at det var det nummeret de sist hadde sett reklame for. Dette viser at markedsføring har vært av stor betydning. Markedsføring ble dessuten en viktig motvekt til alle publikumsundersøkelsene som ble foretatt rett etter innføringen av nytt regelverk. I disse undersøkelsene var det sterk fokus på kvaliteten på de nye tjenestene, og med alle oppstartsproblemer kom de nye aktørene nokså dårlig ut. Den massive markedsføringen som er registrert på dette området (særlig på TV2), har nok bidratt både til å flytte fokus vekk fra de negative undersøkelsene, men også til å øke kjennskapen til de tre mest brukte av de nye numrene for nummeropplysning.

Uten at PT har tall for hvor mye de ulike aktørene har brukt for markedsføring av sine tjenester, er det vårt klare inntrykk at 1880, 1881 og 1890 har vært vesentlig mer synlig enn de øvrige aktørene. Dette gjenspeiles også i markedsandelene for de ulike aktørene, og kombinert med informasjonen som fremkommer i markedsundersøkelsen gir dette grunn til å tro at markedsføring av tjenesten har vært en avgjørende faktor.

## **5.2 Manuelt betjent og elektronisk basert nummeropplysning**

### **5.2.1 Datakvalitet**

Den kanskje viktigste innsatsfaktoren i nummeropplysningsvirksomhet er grunndata. Det er disse opplysningene, sammen med eventuelt verdiøkende tilleggsinformasjon, som danner grunnlag for tjenestene. Hvilke data aktørene har krav på å få utlevert fra teletilbyderne, følger direkte av nummerforskriften. Etter nummerforskriften sammenholdt med personopplysningsloven skal dataene som stilles til rådighet for nummeropplysning være av en slik kvalitet at de er egnet til bruk i virksomheten. Dette innebærer imidlertid ikke noe annet enn at dataene skal være riktige i forhold til formålet. Verdiøkning av dataene kommer i tillegg.

Som en konsekvens av at PT erkjenner at tilgang på grunndata av riktig kvalitet er avgjørende for nummeropplysningsvirksomhetene, har PT arbeidet aktivt og kontinuerlig med problemstillinger rundt datakvalitet helt siden endringen av nummerforskriften § 12 trådte i kraft 15. februar 2002. Gjennom dette arbeidet har PT erfart at noen av aktørene muligens har hatt noe høye forventinger med hensyn til hva slags data de har krav på å få utlevert etter nummerforskriften. Bak den informasjonen sluttbruker var vant til å få ved henvendelse til Opplysningen 180 lå betydelig arbeid med kvalitetskontroll og verdiøkning. Enkelte av de nye aktørene har muligens ikke vært forberedt på hvilke ressurser som kreves for å oppnå data av

---

<sup>7</sup> lov om behandling av personopplysninger 14.04.2000 nr. 31

en slik kvalitet, og dette kan klart ha hatt innvirkning på deres evne til å konkurrere i markedet. Det er åpenbart at dersom kundene erfarer at de får uriktige eller unøyaktige data, vil de relativt snart velge alternativ tilbyder av nummeropplysningstjenester.

I nummerforskriften § 12 heter det at unikt identifikasjonsnummer er en av opplysningene nummeropplysningsvirksomheten har krav på å få utlevert fra teletilbyderen. Dette kan være organisasjonsnummer, fødselsdato eller fødselsnummer (alle 11 siffer) eller et id-nummer definert av teletilbyderen selv. Det er klart at bruk av organisasjonsnummer og fødselsdato eller –nummer letter kvalitetskontroll og verdiøkning av dataene, fordi disse id-nøkklene finnes i andre systemer og derfor kan brukes som koblingsnøkkel ved tilføring av nye opplysninger i nummeropplysningssystemet. Som den største leverandøren av grunndata til nummeropplysningsformål, har Telenor valgt å levere data identifisert med et egendefinert id-nummer. Aktørene i nummeropplysningsmarkedet sier selv at dette medførte betydelig ulempe ved oppstart av deres virksomhet, fordi de måtte benytte store ressurser på å tilpasse seg dette id-systemet. Dersom dataene var blitt levert med et id-nummer som også nyttes i andre registre, ville verdiøkning av dataene etter all sannsynlighet vært enklere og mindre ressurskrevende, og det ville vært lettere for de nye aktørene å konkurrere med den etablerte tjenesten på kvalitet. De andre leverandørene av grunndata har valgt noe ulike løsninger, uten at dette har skapt de største problemene idet de ikke står for de største mengdene med abonnentinformasjon.

De nye aktørene i markedet har jevnlig informert om uregelmessigheter i det datagrunnlaget de mottar fra Telenor Plus, som leverer grunndata om fasttelefoniabonnement til nummeropplysningsaktørene. Gjennom oppfølging av disse klagen, har PT blitt oppmerksom på at Telenor Plus har diskriminert mellom aktørene ved levering av data. Findexa AS, som blant annet produserer telefonkataloger for Telenor, har hele tiden mottatt grunndata som inneholder organisasjonsnummer. Dette til tross for at det i nummerforskriften § 12 klart fremgår at grunndata skal utleveres på vilkår som er ikke-diskriminerende, dvs. at alle aktører skal få de samme data dersom de ønsker dette. PT har aktivt, gjennom møter, korrespondanse og presiseringer av forståelsen av regelverket, søkt informasjon om hvilke data som leveres de ulike aktørene og om det er forskjeller i det datagrunnlaget aktørene mottar. Til tross for kontinuerlig aktivitet på området, var det først ultimo januar 2003 at PT fikk konkret kjennskap til den diskriminering som har foregått.

PT ser ikke bort fra at denne diskrimineringen kan ha medført betydelige ulemper for de nye aktørene, og satt dem i en unødig vanskelig konkurransemessig posisjon. På denne måten kan Telenors brudd på nummerforskriften ha hatt negative innvirkninger på konkurransesituasjonen i markedet. Telenors handlemåte innebærer dessuten et brudd på regelverket, noe PT ser svært alvorlig på. PT krevde derfor ultimo mars 2003 at forholdet må rettes og bringes i samsvar med gjeldende regelverk snarest, og senest innen 18. mai 2003. Det er varslet at dersom forholdet ikke er rettet innen denne fristen, vil det kunne bli aktuelt for PT å ilegge tvangsmulkt inntil forholdet er rettet. Ved brev 22. april 2003 opplyste Telenor at selskapet vil rette seg etter den regelverksforståelse som PT har gitt uttrykk for i brev 26. mars d.å. og utlevere organisasjonsnummer på ikke-diskriminerende vilkår. Dette til tross for at Telenor oppgir at de ikke deler PT sin forståelse av regelverket på dette punkt. PT arbeider med oppfølging av Telenors svar i saken, og da særlig i forhold til prising av den informasjonen som utleveres.

PT registrerer at de fleste av de større tilbyderne av offentlig telefontjeneste leverer grunndata til nummeropplysningsvirksomhetene. Etter det som er kommet frem gjennom undersøkelser



blant aktørene i nummeropplysningsmarkedet, er det imidlertid noe varierende hvilke tilbydere de ulike nummeropplysningstjenestene henter data fra. Det er ikke holdepunkter for å si at det dreier seg om bevisst diskriminering fra teletilbydernes side. Dette fordi undersøkelsen ikke sier noe om hvorfor en nummeropplysningsaktør ikke henter data fra en eller flere bestemte teletilbydere. Dette kan være basert på bevisste valg - se neste avsnitt.

Det har også vært problemer med grunndata på abonnenter av mobiltelefoni. PT er klar over at kvaliteten på registrerte opplysninger ikke alltid er like god, og at det finnes tilbydere som ikke anser seg forpliktet etter nummerforskriften til å utlevere data. Dette må likevel omfangsmessig anses som et relativt lite problem. Enkelte aktører har også valgt å la være å forfølge dette spørsmålet overfor mindre tilbydere av offentlig telefontjeneste og videreselgere av abonnement, med bakgrunn i en vurdering av at det vil koste dem mindre å utelate disse dataene i sin database enn å sørge for å få dem innhentet.

Undersøkelsen foretatt i forbindelse med evalueringen viser at det som hovedregel ikke er forskjeller i den prisen aktørene betaler for grunndata fra en og samme teletilbyder. Prisene ser dessuten ut til å ligge på et nivå som er forenlig med forskriftens bestemmelse om at tilgang til grunndata skal gis til kostnadsorientert pris. Dette er positivt og antas å være viktig for konkurransesituasjonen. Under arbeidet med regelverket var det sentralt for PT at alle aktører skulle ha tilgang til grunndata til en overkommelig pris. Dersom den viktigste innsatsfaktoren i virksomheten ble priset på et svært høyt nivå, ville dette kunne representert en etableringshindring, og sann sett hatt negativ innvirkning på konkurransesituasjonen. Det er derfor grunn til å anta at kostnadsorientert pris for grunndata har vært av stor betydning for de nye aktørens inntreden og etablering i markedet.

### **5.2.2 Tjenestekvalitet**

Når det gjelder kvalitet på nummeropplysningstjenestene, er det vanskelig å foreta direkte sammenlikninger mellom de ulike aktørens tjenester. Noe forskjell i tjenesteinnhold vil det imidlertid trolig være, i og med at aktørene selv står fritt til å verdiøke data, og derigjennom legge ulik merverdi til grunndataene. Undersøkelsen foretatt av Norsk Gallup i forbindelse med evalueringen av konkurransesituasjonen viser liten forskjell i tilfredshet hos de ulike aktørens kunder. Heller ikke ved valg av tilbyder ser kvalitet ut til å ha noen stor betydning. Bare 1,6 % av de spurte oppgir at kvalitet på det svaret de får er avgjørende ved valg av tjeneste. Tjenestekvalitet ser derfor ikke ut til å være av særlig stor betydning når brukerne velger nummeropplysningstjeneste, og tjenestekvalitet har dermed trolig heller ikke hatt innvirkning av betydning på konkurransen.

Det er ikke grunn til å tro at kvaliteten på SMS-tjenester avviker noe særlig fra kvaliteten på de manuelt betjente tjenestene. Dette fordi datagrunnlaget er det samme; det er de samme databasene som brukes til SMS-tjenester som til manuelt betjente tjenester. Et moment som imidlertid får betydning for kvaliteten på det svaret et søk gir, er at alle unøyaktigheter i basen vil reflekteres i svaret brukeren får. Upresise søk vil gi unøyaktige svar, eller svar med mange alternative oppføringer. Dette kan imidlertid neppe alene sees som et problem knyttet til kvalitet på databasen, men er trolig like mye et problem i forhold til brukerens definering av søkene. Det ser imidlertid ikke ut til at brukerne oppfatter dette som en så stor ulempe at det påvirker deres bruk av tjenesten.

En av årsakene til at SMS-tjenestene er blitt så populære, kan være at det er svært praktisk å legge det telefonnummeret man søker rett inn på mobiltelefonen, for deretter å kunne ringe

det direkte, eventuelt lagre det i telefonens katalog for senere bruk. Brukeren er ikke avhengig av å huske eller skrive opp nummeret, og dette gjør tjenesten svært brukervennlig.

Elektroniske katalogtjenester tilbys av Findexa og Telenor Teleservice v/Opplysningen 1881. Dette er begge aktører som har vært lenge i nummeropplysningsmarkedet, og som har databaser med mye verdioøkt informasjon og trolig også høy kvalitet som følge av lang tids bearbeiding av dataene. Datagrunnlaget er imidlertid det samme for disse to aktørenes manuelt betjente og SMS-baserte tjenester som for de elektroniske katalogtjenestene, og kvaliteten bør dermed også være den samme. En grunn for brukeren til å velge å benytte den elektroniske katalogen, kan imidlertid være at han lettere selv kan lete etter den oppføringen han ønsker uten for store kostnader. Denne type tjenester er derfor godt egnet når brukeren er usikker på hvordan han bør definere søket sitt, og vil bruke noe tid på å lete etter riktig oppføring.

### **5.3 Konklusjoner**

#### **Er formålet med innføringen av nytt regelverk oppnådd?**

Formålet med innføringen av ny regulering av markedet for nummeropplysning var todelt. Dels var formålet å implementere gjeldende EU-direktiver slik at norsk lovgivning ble brakt i samsvar med disse, dels var det å tilrettelegge bedre for konkurranse på dette markedet.

PT mener at evalueringen viser at man langt på vei har lyktes med en reell implementering av gjeldende EU-direktiver. Dette viser seg ved at det er sørget for å sikre nye aktører på markedet tilgang til grunndata, som er den viktigste "råvaren" på dette markedet. Tilgangen er også sikret til kostnadsorientert pris, slik direktivene krever. Et punkt som hittil ikke har vært helt vellykket, er kravet om tilgang til grunndata på ikke-diskriminerende vilkår, idet Telenor siden liberaliseringen har diskriminert de nye aktørene til fordel for Findexa ved levering av grunndata. Dette er en sak som PT har under oppfølging.

Flere indikatorer som er benyttet i evalueringen viser at det har skjedd en bedre tilrettelegging for konkurranse på dette markedet. Den tidligere monopolisten har i løpet av ett år med konkurranse mistet ca. 30% av sine markedsandeler. Tre nye aktører har kommet på banen og ser ut til å kunne holde seg der, hvorav de to største var med fra nytt regelverk trådte i kraft. 1881 (Telenor Teleservice) ser nå ut til å ha en tendens mot å gjenerobre noen av markedsandelene sine. Dette, sammen med tendensen mot mer bruk av elektronisk nummeropplysning, gir PT inntrykk av at de nye aktørene blir kreative på å utvikle nye tjenester som kan gi konkurransefortrinn. PT vil følge utviklingen i markedsandeler videre fremover.

#### **Er det funn fra evalueringen som foranlediger handling fra PT?**

Som følge av viktigheten av god datakvalitet og Telenors diskriminering mellom ulike aktører, finner PT grunn til å foreta en evaluering av regelverket på dette området i etterkant av denne markedsevalueringen. Et av de skrittene som PT vil vurdere nærmere i så måte, er om det bør nedfelles en plikt i forskriften til å levere organisasjonsnummer som den unike ID som skal følge med grunndata. Andre skritt vil også vurderes i etterkant av denne rapporten.

Når det gjelder aktørenes påstander om at det ikke er mulig å konkurrere mer på pris som følge av nettoperatorenes marginer og tidsfrister satt i denne relasjon, finner ikke PT på det nåværende tidspunkt grunn til å gripe inn. Det kan ikke anses godtgjort at vanskeligheten med å konkurrere på prisen til sluttbrukere skyldes fastlåste kostnadselementer eller skjevheter i prisstrukturen. Dersom det likevel er vanskelig å konkurrere på prisen, må det skyldes faktorer som ikke kan avhjelpes ved hjelp av regulering.

### **Hvilke trender viser evalueringen?**

Analysen av utviklingen i markedsandeler bekrefter trender som viser seg også i det europeiske markedet for nummeropplysning; at det er en bevegelse i bruksmønster og preferanse fra manuelt betjent nummeropplysning over mot elektronisk nummeropplysning. Det ser ut til at de fleste aktørene tar dette til etterretning ved at de velger å tilby nummeropplysning via SMS i tillegg til manuelt betjent nummeropplysning.

En annen effekt av tendensen mot mer utstrakt bruk av elektronisk nummeropplysning er at aktørene blir mer kreative i å utvikle nye og andre tjenester i kombinasjon med nummeropplysningstjenesten – særlig i forbindelse med elektronisk nummeropplysning. Med en slik trend kan man kanskje få se en endring i konkurranseforhold som ikke nødvendigvis bare har med økonomiske og erfaringsmessige styrkeforhold å gjøre. Kanskje kreativitet og innovasjon kan bidra som en sterkere påvirkningsfaktor i forhold til konkurransen i markedet.

### **Oppsummering**

PT mener det er et godt tegn på konkurranse at den tidligere (faktiske) monopolisten på nummeropplysning i løpet av ett år med konkurranse har mistet ca. 30% markedsandel. Det er verdt å merke seg at konkurranse på pris praktisk talt er fraværende. På denne bakgrunn er det med spenning PT følger den innovasjonen i tjenester som konkurransen på markedet for nummeropplysning har bidratt til å fremme.