

Mottaker
Offentlig versjon

Deres ref.:

Vår ref.: 2014/0289-355

Saksbehandler: Kjersti Margrethe Bruaas
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 05.02.2015

Vedtak V2015-1 – TeliaSonera AB (publ) - Tele2 Norge AS/Network Norway AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning

- (1) Konkurransetilsynet viser til varsel om inngrep mot foretakssammenslutningen 1. desember 2014 («varselet»), partenes merknader til varselet 22. desember 2014 («tilsvaret»), samt partenes endelige forslag til avhjelpende tiltak 14. januar 2015. Videre vises det til annen skriftlig og muntlig korrespondanse i saken.
- (2) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen mellom TeliaSonera AB (publ) (TeliaSonera AB, også omtalt som melder), og Tele2 Norge AS (Tele2 Norge) og Network Norway AS (Network Norway) fører til en vesentlig begrensning i markedet for mobile kommunikasjonstjenester til sluttbrukere (sluttbrukermarkedet), og at foretakssammenslutningen vil forsterke en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett (grossistmarkedet).
- (3) Partene har fremsatt forslag til avhjelpende tiltak, og Konkurransetilsynet har funnet at de avhjelpende tiltakene vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til. Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn fattet vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på vilkår, jf. konkurranseloven¹ § 16 annet ledd jf. § 20 fjerde ledd.

1 Innledning

1.1 Sakens bakgrunn

- (4) Saken gjelder foretakssammenslutning mellom TeliaSonera AB, Tele2 Norge og Network Norway, også omtalt som «partene».
- (5) I henhold til aksjekjøpsavtale inngått 4. juli 2014 mellom TeliaSonera AB og Tele2 Sverige AB skal TeliaSonera AB erverve samtlige aksjer i Tele2 Norge og Network Norway. Ervervet omfatter også datterselskapene til Tele2 Norge og Network Norway: Mobile Norway AS, Tele2 Butikkene AS, Officer AS og Drammen Tele AS.
- (6) Som en «fallback»-løsning, for det tilfellet at foretakssammenslutningen ikke skulle bli godkjent av Konkurransetilsynet, forpliktet Tele2 Norge seg, 4. juli 2014, til å ha en MVNO-avtale med TeliaSonera Norge i [REDACTED] regnet fra 1. oktober 2014.

¹ Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

1.2 Partenes hovedanførsler til varselet

- (7) I det følgende gis en kort redegjørelse for partenes hovedanførsler til Konkurransetilsynets varsel om inngrep.² Anførslelene vil også bli behandlet løpende i vedtaket. Når det gjelder partenes anførsler knyttet til virkningene av de avhjelpende tiltakene, vil disse bli behandlet i punkt 8.1.
- (8) Partene anfører i tilsvaret at Konkurransetilsynet legger feil alternativsituasjon til grunn. Partene hevder at Tele2 vil operere som en MVNO i alternativsituasjonen og at dette kan ses på som status quo. Videre anfører partene at det må legges til grunn at Tele2 har en MVNO-avtale med TeliaSonera frem til 1. april 2017, og ikke en tilgangsavtale med Telenor slik Konkurransetilsynet skriver i varselet. Partene anfører vider at Konkurransetilsynet tar feil når det i varselet legges til grunn at Tele2 ville ha bygget ut mobilnettet i alternativsituasjonen.
- (9) Ifølge partene må Konkurransetilsynet legge MVNO-scenariotet til grunn som utgangspunkt for konkurranseanalysen. Partene uttaler videre i tilsvaret at Konkurransetilsynet må ta innover seg hvordan de ulike avhjelpende tiltakene kan bidra til å styrke konkurransen i grossist og sluttbrukermarkedet.
- (10) Ifølge partene vil ikke foretakssammenslutningen begrense konkurransen vesentlig i noen berørte markeder. Partene argumenterer for at foretakssammenslutningen og de avhjelpende tiltakene vil forsterke responsmulighetene for aktører som kontrollerer det tredje nettet sammenlignet med en situasjon uten foretakssammenslutningen. Etter partenes syn bidrar dette til å styrke konkurransen i grossistmarkedet, og ettersom det er nær sammenheng mellom grossist- og sluttbrukermarkedet bidrar dette også til hardere konkurranse om kundene i sluttbrukermarkedet.
- (11) Partene anfører avslutningsvis at foretakssammenslutningen vil realisere betydelige samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster, og viser til at det er dokumentert og sannsynliggjort at disse gevinstene er fusjonsspesifikke.

1.3 Prosessuelle anførsler

- (12) Partene anfører i tilsvaret at varselet inneholder flere vurderinger og konklusjoner som er basert på feil ved saksbehandlingen, bevisvurderingen og rettsanvendelsen. Etter partenes oppfatning hefter det feil ved innholdet i de begrunnelser som er gitt i varselet ved at de opplysninger partene har gitt Konkurransetilsynet, ikke er realitetsvurdert eller hensyntatt i tilstrekkelig grad. Partene viser til at de gjennom meldingen, informasjonspåleggene samt på eget initiativ har innsendt omfattende dokumentasjon for å opplyse saken, og at varselet ikke har henvist til eller drøftet innholdet i disse opplysningene i tilstrekkelig grad.
- (13) Konkurransetilsynet har i anledning saken innhentet omfattende informasjon fra en rekke aktører i markedet, herunder partene, deres konkurrenter og kunder, og andre. Denne informasjonen har blitt grundig analysert og har dannet grunnlaget for Konkurransetilsynets vurderinger og konklusjoner i saken. Vurderingene av anførslelene til partene om hvilke fakta som skal legges til grunn, er behandlet løpende i vedtaket.
- (14) Partene anfører videre at samarbeidet mellom Nasjonal kommunikasjonsmyndighet³ og Konkurransetilsynet ikke har skjedd i henhold til avtalen mellom tilsynsorganene, og at partenes mulighet for innsyn i konsultasjonen mellom tilsynene har vært mangelfull.
- (15) Til dette bemerker Konkurransetilsynet at samarbeidsavtalen med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet legger opp til at Konkurransetilsynet kan ta initiativ til eventuell rådspørring eller annen bistand fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i forbindelse med behandling av foretakssammenslutninger innenfor sektorene for post og elektronisk kommunikasjon.⁴ Konkurransetilsynet har initiert en slik rådspørring i foreliggende sak, og dialogen med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har vært i samsvar med de generelle

² Jf. partenes tilsvaret av 22. desember 2014.

³ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) het tidligere Post- og teletilsynet

⁴ Avtale om samarbeid, samordning og oppgavefordeling mellom Konkurransetilsynet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, punkt 4.5.

retningslinjer som er nedfelt i samarbeidsavtalen. Partene har videre fått partsinnsyn i de vurderinger Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har formidlet til Konkurransetilsynet.

- (16) Konkurransetilsynet kan på denne bakgrunn ikke se at partenes anførsler vedrørende feil og mangler ved saksbehandlingen kan føre frem.

1.4 Konkurransetilsynets saksbehandling

- (17) Konkurransetilsynet har i anledning saken innhentet omfattende informasjon fra en rekke aktører i markedet, herunder partene, deres konkurrenter og kunder, og andre.
- (18) Partene har utover melding datert 18. juli 2014 besvart flere pålegg om å gi opplysninger fra Konkurransetilsynet. Det har vært avholdt møter med TeliaSonera Norge AS (TeliaSonera) og Tele2 Norge 10. juli 2014, 19. august 2014, 26. september 2014, 30. september 2014, 9. oktober 2014, 29. oktober 2014, 19. november 2014, 11. desember 2014 og 20. januar 2015. Konkurransetilsynet har videre hatt møter med TeliaSonera 5. november 2014 og 27. november 2014, og med Tele2 4. november 2014 og 11. desember 2014. I tillegg har det vært løpende kontakt med partenes advokater. Videre har Konkurransetilsynet også avholdt møter med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 15. august 2014, 24. november 2014, og 23. januar 2015, TDC/Get 15. desember 2014 samt ICE Norge AS (ICE) 20. august 2014, 14. oktober 2014, 21. november 2014 og 22. januar 2014.
- (19) Informasjonspålegg til partenes største kunder og partenes konkurrenter ble sendt 11. august 2014. Det er videre sendt oppfølgingsspørsmål til partenes konkurrenter. I tillegg ble det sendt egen informasjonsforespørsel til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og IKT Norge 12. september 2014. Endelig har tilsynet innhentet informasjon fra Norsk Referansedatabase (NRDB).⁵
- (20) Melder har fremsatt tilbud om avhjelpende tiltak i brev datert 25. september 2014, 21. oktober 2014, 10. november 2014 og 14. januar 2015. Tilbudet om avhjelpende tiltak av 14. januar 2015 ble mottatt i konsolidert form 2. februar 2015. Konkurransetilsynet har foretatt en nærmere vurdering av de foreslåtte avhjelpende tiltak og har i den anledning også forelagt de avhjelpende tiltakene av 10. november 2014 og 14. januar 2015 til ICE og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet for uttalelse. Forslaget til avhjelpende tiltak av 14. januar 2015 ble også sendt på høring til en rekke av partenes kunder og konkurrenter 20. januar 2015.

1.5 Fristberegning

- (21) Konkurransetilsynet mottok melding om foretakssammenslutningen 18. juli 2014. I e-post 5. august 2014 la imidlertid partene frem et nytt forslag til offentlig versjon av meldingen. Dette medførte at meldingen først kunne anses fullstendig 5. august 2014, jf. konkurranseloven § 18 syvende ledd.
- (22) Varsel om at inngrep kan bli aktuelt ble rettidig oversendt 9. september 2014, jf. konkurranseloven § 20 annet ledd første punktum. I henhold til konkurranseloven § 20 fjerde ledd første punktum, må Konkurransetilsynet senest innen 70 virkedager etter at meldingen ble mottatt, legge frem begrunnet forslag til inngrepsvedtak. Partene fremla forslag til avhjelpende tiltak 10. november 2014, og fristen for Konkurransetilsynet til å fatte vedtak som stadfester fremsatt forslag om avhjelpende tiltak fra melder, eller legge frem begrunnet forslag til forbudsvedtak ble slik forlenget jf. konkurranseloven § 20 fjerde ledd. Begrunnet forslag til inngrepsvedtak ble rettidig oversendt 1. desember 2014.
- (23) Etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd må Konkurransetilsynet fatte forbudsvedtak senest 15 virkedager etter at tilsynet har mottatt partenes uttalelse. Tilsynet mottok tilsvarende fra melder 22. desember 2014.
- (24) Dersom det er fremsatt et forslag om avhjelpende tiltak etter at Konkurransetilsynet har lagt frem begrunnet forslag til forbudsvedtak, kan fristen for å treffe vedtak forlenges med 15 virkedager, jf. konkurranseloven § 20 fjerde ledd siste punktum. Melder fremsatte forslag om

⁵ E-post fra NRDB 21. august 2014.

avhjelpende tiltak 14. januar 2015. Konkurransetilsynets frist for å treffe vedtak ble derfor forlenget med 15 virkedager til 5. februar 2015.⁶ Vedtaket er således truffet rettidig.

2 Partene i saken

2.1 TeliaSonera AB (publ)

- (25) TeliaSonera AB er et konsern med virksomhet innen elektronisk kommunikasjon. Konsernets hjemmemarked er Norden og Baltikum, men har også virksomhet gjennom heleide datterselskaper i Eurasia, Nepal, Kambodsja og Spania.
- (26) TeliaSonera AB hadde i 2013 en nettoomsetning på ca. 98,8 milliarder NOK.⁷

2.1.1 TeliaSonera Norge AS

- (27) TeliaSonera Norge AS (TeliaSonera) er et heleid datterselskap av TeliaSonera AB. TeliaSonera innehar tillatelser til å bruke frekvensressurser avsatt til mobilkommunikasjonsformål, og selskapet har etablert landsdekkende mobilnett⁸ i Norge. Selskapet opererer med merkenavnene Chess og NetCom i Norge. Chess opererer med egne produkter og tjenester hovedsakelig rettet mot privatkunder. NetCom tilbyr mobile kommunikasjonsløsninger til både privat- og bedriftskunder. TeliaSonera eier og driver i tillegg 58 butikker (NetCom Shops) som selger mobiltelefoner, nettbrett og lignende i tillegg til ulike abonnement.
- (28) TeliaSonera hadde i 2013 en omsetning i Norge på ca. 6,369 milliarder NOK.⁹

2.2 Tele2 AB

- (29) Tele2 AB er en svensk teleoperatør som tilbyr mobiltelefoni, fasttelefoni og mobilt bredbånd (MBB). Selskapet har virksomhet i ni europeiske land. Omsetningen til Tele2 AB i 2013 var på 28,976 milliarder NOK.¹⁰

2.2.1 Tele2 Norge AS

- (30) Tele2 Norge er et heleid datterselskap av Tele2 AB. Tele2 Norge tilbyr både fasttelefoni- og mobiltelefoniløsninger gjennom merkenavnet Tele2 til privat- og bedriftskunder. Tele2 Norge eier tre butikker gjennom Tele2 Butikkene AS som driver salg av abonnement og handel med datautstyr og software, tele- og datakommunikasjon, samt servicevirksomhet.
- (31) Tele2 Norge omsatte i 2013 for 1,751 milliarder NOK.¹¹

2.2.2 Network Norway AS

- (32) Network Norway er et heleid datterselskap av Tele2 AB. Network Norway tilbyr mobile kommunikasjonsløsninger under merkevarenavnene Network Norway, One Call og MyCall. Network Norway er rettet mot bedriftskunder, mens One Call og MyCall er rettet mot privatkunder. Officer AS eies av Network Norway og er en forhandlingskjede innen it- og telekommunikasjon som retter seg mot bedriftskunder.
- (33) Omsetningen i Network Norway var ca. 2,025 milliarder NOK i 2013.¹²

2.2.3 Mobile Norway AS

- (34) Mobile Norway AS (Mobile Norway) eies av Tele2 Norge og Network Norway, hver med 50 prosent. Mobile Norway bygger, drifter og eier mobilnett i Norge, som i dag har en befolkningsdekning på 75 prosent.

⁶ Brev fra Konkurransetilsynet 15. januar 2015

⁷ Se meldingen side 7. Beløpet i meldingen er oppgitt i SEK. Beløpet i NOK er konvertert til NOK med valutakurs 9. januar 2014.

⁸ TeliaSonera opplyser på sin hjemmeside at de har 99 % 2G-dekning, nær 90 % 3G-dekning og over 65 % 4G-befolkningsdekning.

⁹ Se meldingen side 7.

¹⁰ Se www.Tele2.com. Beløpet på hjemmesiden er oppgitt i SEK (29,817 milliarder SEK) og konvertert til NOK med valutakurs 9. januar 2014.

¹¹ Se meldingen side 8.

¹² Se meldingen side 9.

- (35) Selskapet omsatte for ca. 456 millioner NOK i 2013.¹³

3 Rettslige utgangspunkter

3.1 Særlig om forholdet til Konkurransereglene i EU og EØS

- (36) EØS-avtalen artikkel 57 fastsetter regler for kompetansefordeling mellom Europakommisjonen (Kommisjonen), EFTAs overvåkingsorgan og nasjonale konkurransemyndigheter. Konkurransetilsynet har bare kompetanse til å føre tilsyn med foretakssammenslutninger som ikke er av EU- eller EFTA-dimensjon. Hvorvidt en foretakssammenslutning har EU- eller EFTA-dimensjon, avhenger av om de berørte foretak har en omsetning som overstiger terskelverdiene i artikkel 1 nr. 2 og nr. 3 i rådsforordning 139/2004/EF (fusjonsforordningen) i henholdsvis EU eller EØS EFTA-statene, jf. §§ 12 og 13 i forskrift av 21. desember 2011 om gjennomføring av konkurransereglene i EØS-avtalen mv.
- (37) Terskelverdiene for at sammenslutningen skal kunne regnes for å ha EU- eller EFTA-dimensjon, er ikke oppfylt.
- (38) Terskelverdiene i konkurranseloven § 18 er oppfylt. Konkurransetilsynet har følgelig kompetanse til å behandle saken.

3.2 Vilåårene for inngrep

3.2.1 Generelt

- (39) Etter konkurranseloven § 16 første ledd skal Konkurransetilsynet forby en foretakssammenslutning, dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. konkurranseloven § 1 første ledd. Ved anvendelsen av loven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser, jf. konkurranseloven § 1 annet ledd.
- (40) Dersom Konkurransetilsynet finner at avhjelpende tiltak foreslått av melder vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til, skal tilsynet i stedet fatte vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på disse vilkår, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd. Bestemmelsen innebærer en redusert utredningsplikt for tilsynet der vedtak fattes etter denne bestemmelsen.¹⁴

3.2.2 Foretakssammenslutning

- (41) For at Konkurransetilsynet skal kunne gripe inn mot ervervet, må det foreligge en foretakssammenslutning, jf. konkurranseloven § 17. Etter § 17 første ledd bokstav b foreligger det en foretakssammenslutning dersom ett eller flere foretak, direkte eller indirekte, helt eller delvis, varig overtar kontrollen over ett eller flere andre foretak.
- (42) TeliaSonera AB har inngått avtale om kjøp av samtlige aksjer i Tele2 Norge og Network Norway. Avtalen innebærer at TeliaSonera AB på varig basis overtar kontrollen over virksomheten i Tele2 Norge og Network Norway. Det foreligger således en foretakssammenslutning i konkurranselovens forstand.

3.2.3 Konkurransbegrensningskriteriet

- (43) Konkurransetilsynet skal forby foretakssammenslutninger som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Spørsmålet om foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, behandles i kapittel 6 nedenfor.

3.2.4 Effektivitetsgevinster

- (44) Dersom foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, må det videre avklares om foretakssammenslutningen medfører effektivitetsgevinster som kan oppveie eventuelle negative virkninger av

¹³ Se meldingen side 9.

¹⁴ Jf. Prop. 75 L (2012-2013) Endringer i konkurranseloven, side 144.

foretakssammenslutningen, jf. formålsbestemmelsen i konkurranseloven § 1. Mulige effektivitetsgevinster drøftes i kapittel 7.

4 Om markedet for mobiltjenester

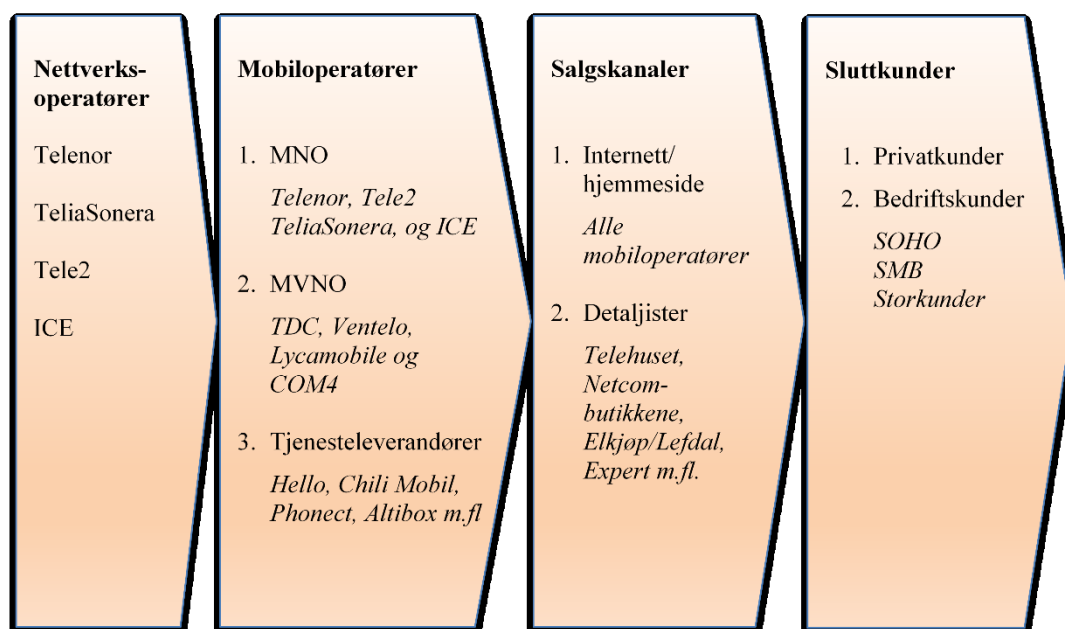
4.1 Innledning

- (45) Denne saken gjelder mobilmarkedet, det vil si tjenester innen mobiltelefoni, dedikert mobilt bredbånd (MBB) og maskin-til-maskin (M2M). Mobiltelefoni inkluderer abonnementsløsninger og tjenester for mobil tale, SMS og mobile datatjenester, MBB omfatter abonnementsløsninger og tjenester kun for mobilt bredbånd, mens M2M omfatter abonnementsløsninger og tjenester for maskin-til-maskin kommunikasjon.

4.2 Beskrivelse av markedsstrukturen

- (46) Verdikjeden for mobilmarkedet kan deles inn i tre ledd, herunder nettverksoperatører, mobiloperatører og distributører.

Figur 1 Verdikjeden i det norske mobilmarkedet



- (47) Figur 1 gir en oversikt over verdikjeden og hvilke aktører som finnes på hvert ledd. Nettverksoperatørene eier og driver eget mobilnett. I Norge er det kun to aktører, Telenor og TeliaSonera, som har landsdekkende mobilnett målt i befolkningsdekning. Andre mobiloperatører som ønsker å tilby mobiltjenester må ha tilgang til Telenors eller TeliaSoneras landsdekkende mobilnett for å kunne tilby sine mobiltjenester til sluttbrukerne. Tele2¹⁵ har også mobilnett og kan dermed betraktes som en nettverksaktør, men som følge av begrenset geografisk dekning og kapasitet har Tele2 hittil kun i begrenset grad vært en tilbyder av tilgang til mobilnett til andre aktører.¹⁶ Tele2 benytter delvis eget nett, men er i tillegg avhengig av tilgangsavtaler (nasjonal gjesting¹⁷) med Telenor og/eller TeliaSonera for å tilby sine kunder fullverdige mobiltjenester.
- (48) Mobiloperatører kan tilby tjenester i mobilmarkedet på tre ulike måter: som mobil nettverksoperatør (MNO¹⁸), som mobil virtuell nettverksoperatør (MVNO¹⁹) eller som

¹⁵ Med mindre annet er spesifisert omtales Tele 2 Norge, Network Norway og Mobile Norway samlet som Tele2 i det følgende.

¹⁶ Tele2 har i dag en tjenesteleverandøraftale med Phonect og hadde tidligere avtaler med Altibox (til 2. kvartal 2012), CallNorwegian (til 1. kvartal 2012), og Nextnet (til 1. kvartal 2014).

¹⁷ Nasjonal gjesting eller nasjonal roaming betyr at en kunde med et kundeforhold til et spesifikt mobilnett (hjemmenett) blir flyttet over til samarbeidende operatørs nett der hjemmenettet har manglende dekning.

¹⁸ MNO står for Mobile Network Operator.

¹⁹ MVNO står for Mobile Virtual Network Operator.

tjenesteleverandør. En MNO tilbyr tjenester i mobilmarkedet gjennom eget radionett, sentraler og tjenesteproduksjon. De har også egne kundestøttesystemer og faktureringsystemer. Telenor, TeliaSonera, Tele2 og ICE er MNOer i det norske mobilmarkedet. ICE skiller seg fra de øvrige MNOene ved at de kun tilbyr dedikert mobilt bredbånd (MBB) i sluttbrukermarkedet. ICE opererer med egen infrastruktur basert på CDMA-teknologi²⁰ og frekvensressurser i 450 MHz-båndet og har en dekningsgrad på rundt 75 prosent.²¹ Selskapet tilbyr ikke samme kobling av tjenester (tale, SMS og datatrafikk) som de øvrige MNOene.²²

- (49) En MVNO har alle tekniske systemer som er nødvendig for samtrafikk med andre nettverksoperatører, men har i motsetning til MNOene ikke egne frekvensressurser eller radionett. En MVNO tilbyr tjenester i sluttbrukermarkedet basert på egne sentraler, teknisk tjenesteproduksjon og egne kundestøttesystemer. Fire tilbydere har per i dag MVNO-tilgang; TDC AS (TDC) og Ventelo AS (Ventelo) har MVNO-avtaler med Telenor, mens Lycamobile Norway Ltd. (Lycamobile) og Com4 AS (Com4) har avtale med TeliaSonera.
- (50) Tjenesteleverandører tilbyr tjenester i mobilmarkedet ved å kjøpe alle tjenester fra en MNO eller MVNO, for så å videreselge disse under eget merkenavn. Sluttbrukeren har utelukkende et kontraktsrettslig forhold til tjenesteleverandøren. Hello AS (Hello), Phonero AS (Phonero), Chili Mobil AS (Chili Mobil) og Altibox AS (Altibox)²³ er eksempler på tjenesteleverandører i det norske mobilmarkedet.
- (51) Mobiltjenester formidles til sluttbrukere gjennom ulike typer distributører (salgskanaler). De kan både være tredjepart på vegne av mobiloperatører, som for eksempel Elkjøp eller Expert, eller mobiloperatører som distribuerer egne tjenester gjennom egne kanaler, typisk gjennom egne hjemmesider eller dedikerte utsalgssteder som Telehuset eller NetCom-butikkene.

4.3 Frekvensressurser

- (52) Tilgang til radiofrekvenser er nødvendig for å kunne tilby mobiltjenester. Som nevnt over er MNOer karakterisert ved at de har egne frekvensressurser.
- (53) Mobilfrekvenser kan deles inn i to hovedkategorier: Frekvenser i lavere bånd og frekvenser i høyere bånd. Lave bånd (herunder 800- og 900 MHz-båndene), kalles dekningsfrekvenser. I disse båndene er rekkevidde fra hver basestasjon vesentlig høyere enn i høyere bånd, men kapasiteten fra hver basestasjon er lavere. Frekvensene i 800- og 900-båndene støtter samme teknologi og kan kombineres.
- (54) Frekvensene i høyere bånd (herunder 1800, 2100 og 2600 MHz-båndene) kalles kapasitetsfrekvenser fordi rekkevidden er kortere, mens kapasiteten er større innen dekningsområdet. En nettverksoperatør trenger både deknings- og kapasitetsfrekvenser.
- (55) Radiofrekvenser er en begrenset ressurs som forvaltes av samferdselsmyndighetene og tildeles aktørene gjennom auksjoner. Se nærmere beskrivelse av dette i punkt 4.4.2.

4.4 Markedsregulering

4.4.1 Tilgangsregulering

- (56) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet analyserer ulike markeder innenfor elektronisk kommunikasjon, utpeker eventuelle tilbydere med sterk markedsstilling og pålegger særlige forpliktelser for slike tilbydere.
- (57) Formålet med lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)²⁴ er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt

²⁰ CDMA står for Code Division Multiple Access.

²¹ Se hjemmesiden til ICE, www.ice.no.

²² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2010), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 95.

²³ Altibox er merkenavnet på et nasjonale partnersamarbeid som leverer tjenester via fiberoptisk kabel. Altibox tilbyr også mobiltelefoni, og har ca. ■■■■■ mobilkunder gjennom fire av sine partnere: Lyse, Klepp, NTE og Notodden.

²⁴ Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) av 4. juli 2003, nr. 83.

stimulere til næringsutvikling og innovasjon. Nasjonal kommunikasjonsmyndighets markedsregulering skal fremme bærekraftig konkurranse slik at overordnede mål kan nås.

- (58) Markedsreguleringen bygger på direktiver vedtatt av EU. Disse er inntatt i EØS-avtalen. Grunnlaget for markedsreguleringen er implementert i norsk rett gjennom ekomloven kapittel 3 og 4.
- (59) Nasjonal kommunikasjonsmyndighets arbeid med markedsreguleringen kan naturlig deles inn i tre faser:
1. Definere relevante produktmarkeder og avgrense disse geografisk. Utgangspunktet for markedsdefinisjonene er ESAs anbefaling om relevante markeder.
 2. Analysere hvert av de relevante markedene med sikte på å avdekke om én eller flere tilbydere har sterk markedsstilling (significant market power – SMP).
 3. Fatte vedtak om særlige forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling.²⁵
- (60) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet regulerer markedet for tilgang og originering i mobilnett (tidligere marked 15). Telenor ble i dette markedet utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling 5. august 2010.²⁶ Selskapet er som følge av dette pålagt følgende forpliktelser:
1. Tilgang: Telenor er pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang, i form av nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og samlokalisering.²⁷
 2. Ikke-diskriminering: Telenor er pålagt å ikke diskriminere med hensyn til pris og øvrige vilkår for tilgang til nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og samlokalisering.²⁸ Kravet gjelder både mellom eksterne virksomheter, herunder også ulike tilgangsformer, og mellom egne og eksterne virksomheter.²⁹
- (61) Tjenesteleverandørtilgang er ikke en regulert tilgangsform etter gjeldende regulering.

4.4.2 Frekvensauksjoner

- (62) For å etablere seg som netteier i Norge er det nødvendig å inneha tillatelse til å benytte frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret. Slik tillatelse gis av frekvensmyndighetene (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet eller Samferdselsdepartementet) gjennom enkeltvedtak.³⁰ Dersom det er mange aktører som ønsker de samme frekvensressursene, kan myndighetene beslutte at tildelingen skal skje ved auksjon.
- (63) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet avholdt auksjon av frekvensressurser i 800, 900 og 1800 MHz-båndene, i desember 2013. Fordelingen av frekvenser etter auksjonen fremgår av Figur 2.³¹

²⁵ Det følger av Norges forpliktelser under EØS-avtalen at utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av EFTA Surveillance Authority (ESA). Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan kun fatte vedtak etter å ha konsultert ESA, og mottatt deres uttalelse.

²⁶ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i varsel til vedtak av 16. januar 2014 varslet at Telenor fortsatt innehar sterk markedsstilling. I pressemelding 2. september 2014 opplyste Nasjonal kommunikasjonsmyndighet at notifikasjon til ESA av deres forslag til regulering av marked 15 er utsatt som følge av foretakssammenslutningen mellom TeliaSonera og Tele2. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skriver at det varslede oppkjøpet vil kunne innebære at sentrale forutsetninger for PTs forslag til ny regulering endres, og at de på den bakgrunn vil foreta en fornyet vurdering av markedssituasjonen og den foreslåtte virkemiddelbruken.

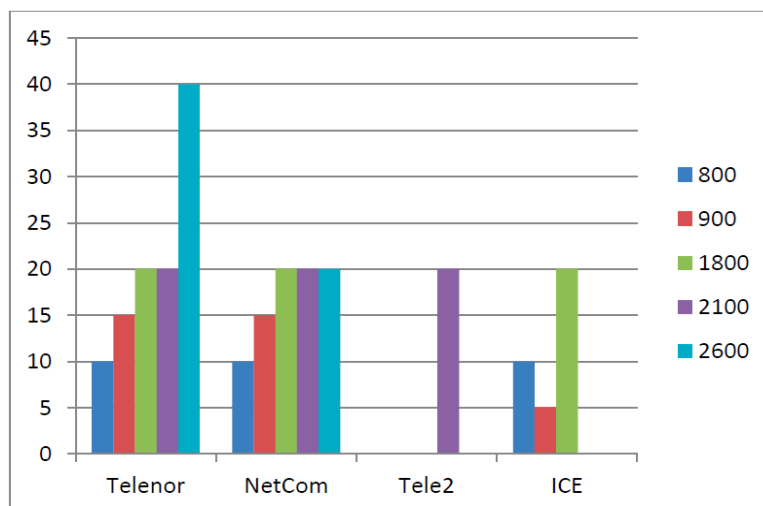
²⁷ Jf. ekomloven §§ 4-1 første ledd og 4-4 tredje ledd, jf. femte ledd.

²⁸ Samlokalisering skal tilbys til kostnadsorienterte priser. Begrepet samlokalisering er definert som «felles bruk av eiendom i form av lokaler, master, føringsveier for kabler m.m. som nyttes eller vil bli utnyttet til plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon.», jf. ekomloven § 1-5 nr. 11.

²⁹ Jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd.

³⁰ Jf. ekomloven § 6-2.

³¹ Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 19. september 2014.

Figur 2 Fordeling av frekvenser i det norske mobilmarkedet, 2014³²

- (64) Utfallet av frekvensauksjonen innebar at Tele2 ikke fikk nye frekvenser og at selskapet fra 1. oktober 2014 ikke lenger kan benytte frekvensene de tidligere hadde i 900 MHz-båndet.
- (65) Etter auksjonen 1. desember 2013 gjenstår det tre ledige blokker i 1800 MHz-båndet som ikke er tildelt. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet gjennomførte 3. april 2014 en høring om videre forvaltning av disse ressursene. På bakgrunn av denne høringen besluttet Nasjonal kommunikasjonsmyndighet at ressursene skal fordeles gjennom en åpen auksjon. Auksjonstidspunktet er foreløpig satt til 26. januar 2015. For 800 og 2100 MHz-båndene vil det ikke bli ledige frekvenser før 2034, når de nylig tildelte tillatelser til Telenor, TeliaSonera og ICE løper ut. Ressurser i 900 MHz-båndet vil bli tilgjengelig i 2017.³³

4.5 Aktører

4.5.1 Mobilnettverksoperatør (MNO)

- (66) En MNO har egne frekvensrettigheter og egen fysisk mobilnettinfrastruktur (kjernenett og radioaksessnettverk).

4.5.1.1 Telenor Norge AS (Telenor)

- (67) Opprinnelig var Telenor, daværende Televerket, et offentlig monopol som tilbød førstegenerasjon mobiltjenester i Norge. Markedet ble liberalisert i løpet av 1990-tallet og Telenor er i dag et delprivatisert og børsnotert aksjeselskap. Telenor eier fortsatt mye av infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon i Norge, både fast aksessnett, transportnett for overføringskapasitet mv.
- (68) På grossistnivå tilbyr Telenor nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang, samlokalisering og overføringskapasitet (transmisjon). Telenor er Norges største MNO med 65,5 prosent av alle originerte trafikkm minutter i Norge i sitt nett.³⁴ Telenor er, som beskrevet ovenfor i punkt 4.4.1, utpekt av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet som aktør med sterk markedsstilling og er i henhold til ekomreguleringen pliktig til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om nasjonal gjesting og MVNO-tilgang.
- (69) Ifølge Telenors nettsider tilbyr selskapet mobiltjenester basert på GSM (2G), UMTS (3G) og LTE (4G) teknologi i sitt nettverk.³⁵ Befolkningsdekningen for 2G og 3G er tilnærmet 100 prosent. Så langt har Telenor en 4G-dekning på vel 80 prosent.³⁶ Selskapet har i dag 3,2 millioner mobilkunder i Norge inkludert MBB.

³² I tillegg har ICE frekvenser i 450 MHz-båndet.

³³ Se meldingen side 4.

³⁴ Første halvår 2014. Se e-post fra Telenor ASA 31. oktober 2014, e-post fra TeliaSonera Norge AS 31. oktober 2014 og e-post fra Tele2 Norge AS 31. oktober 2014, se for øvrig punkt 6.4.1.1.

³⁵ Se www.telenor.no.

³⁶ <http://www.nrk.no/sorlandet/far-topp-mobilfart-tre-ar-for-tiden-1.12044983>.

- (70) Telenor markedsfører og tilbyr mobiltjenester i sluttbrukermarkedet gjennom merkenavnene Djuiice, Talkmore og Dipper i tillegg til merkevarenavnet Telenor. Djuiice sine tilbud i sluttbrukermarkedet er innrettet mot ungdom. Talkmore var den første rendyrkede internettbaserte³⁷ mobiloperatøren i Norge. Telenor har videreført denne profilen etter oppkjøpet i 2007. Dipper er et mobilselskap som retter sin virksomhet mot de såkalte SOHO- og SMB-segmentene.³⁸ I sluttbrukermarkedet opereres det med merkevarenavnet Telenor både i privat- og bedriftssegmentene.

4.5.1.2 TeliaSonera Norge

- (71) TeliaSonera er et heleid datterselskap av TeliaSonera AB. Selskapet endret navn fra NetCom AS i januar 2011. NetCom ble Norges første private mobiloperatør da Samferdselsdepartementet i 1991 innvilget konsesjon for ikke-statlig 2G-mobilnett i Norge. Tjenestene ble lansert kommersielt i september 1993.
- (72) TeliaSonera tilbyr både tilgang for nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering i grossistmarkedet. TeliaSonera har 29,4 prosent av alle originerte trafikkminutter i Norge i sitt nett.³⁹
- (73) TeliaSonera tilbyr 2G, 3G og 4G mobiltjenester i sitt nettverk. TeliaSonera var først ute med 4G i Norge og har i dag en befolkningsdekning på 65 prosent.⁴⁰ TeliaSonera hadde ca. 1,4 millioner abonnement i 2013.
- (74) NetCom og Chess er selskapets merkenavn i det norske markedet. Chess opererer som selvstendig varemerke med egne produkter og tjenester hovedsakelig rettet mot privatkunder. NetCom tilbyr mobile kommunikasjonsløsninger til både privat- og bedriftskunder.

4.5.1.3 Tele2

- (75) Mobile Norway eies av Tele2 Norge og Network Norway med 50 prosent hver. Høsten 2011 kjøpte morselskapet til Tele2 Norge, Tele2 AB, 100 prosent av aksjene i Network Norway. Tele2 AB kontrollerer således 100 prosent av aksjene i Mobile Norway. Selskapet bygger, drifter og eier mobilnett i Norge basert på frekvensressurser i 900 og 2100 MHz-båndene. Gjennom tildeling av 3G-lisens (2100 MHz) i Nasjonal kommunikasjonsmyndighets frekvensauksjon i desember 2007 har Mobile Norway hatt et dekningskrav på 40 prosent. Mobilnettet til Mobile Norway har i dag en befolkningsdekning på rundt 75 prosent.⁴¹
- (76) Mobile Norway kan i prinsippet tilby både tilgang for eksterne tjenesteleverandører og MVNO-tilgang. Foruten en mindre avtale med Phonect AS, og tidligere avtaler med Altibox, CallNorwegian og Nextnet⁴² har Mobile Norway kun solgt tilgang til eierne, Tele2 Norge og Network Norway. Selv om mobilnettet til Mobile Norway har en befolkningsdekning på 75 prosent, opplever Tele2 Norge og Network Norway en ikke ubetydelig grad av trafikklekkasje, og under 50 prosent av trafikken til abonnentene til Tele2 og Network Norway går derfor i Mobile Norways nett.⁴³ Den resterende trafikken går i Telenors og TeliaSoneras mobilnett via avtaler om nasjonal gjesting.⁴⁴

³⁷ Internettbasert innebærer at salg av abonnement kun er tilgjengelig via operatørens hjemmeside.

³⁸ SOHO står for Small Office, Home Office og SMB står for små og mellomstore bedrifter.

³⁹ Beregnet av Konkurransetilsynet, basert på tall mottatt fra partene. Svar på informasjonspålegg, jf. e-post fra Telenor ASA 31. oktober 2014, e-post fra TeliaSonera Norge AS 31. oktober 2014 og e-post fra Tele2 Norge AS 31. oktober 2014.

⁴⁰ Se www.netcom.no.

⁴¹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 63.

⁴² Mobile Norway hadde tidligere tilgangsavtaler med Altibox frem til 2. kvartal 2012, CallNorwegian til 1. kvartal 2012, og Nextnet til 1. kvartal 2014, se e-post fra Tele2 31. oktober 2014.

⁴³ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet viser til tall fra oktober 2013 der Tele2s og Network Norways andel taletrafikk i eget nett er 40 prosent (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, premiss 239). Data Konkurransetilsynet har hentet inn fra Tele2 tyder på at trafikken i eget nett er noe høyere, mellom 45 og 50 prosent, se brev fra Tele2 4. august 2014 bilag 47, 50 og 140.

⁴⁴ Det er flere årsaker til slik trafikklekkasje. En årsak er at samtaler som origineres i Mobile Norways nett blir overlevert gjennom såkalt *handover* til gjestenettet (Telenor eller TeliaSoneras nett) hvis mobilabonnenten

- (77) Etter frekvensauksjonen i desember 2013 mistet Tele2 frekvensene i 900 MHz-båndene fra 1. oktober 2014. Tele2 har imidlertid inngått en avtale om leie av frekvenser i 900 MHz-båndene med ICE fra 1. oktober 2014 til 1. april 2015.
- (78) I april 2014 inngikk Tele2 en nasjonal gjestingsavtale med Telenor som på sikt skulle omfatte alle merkevarer til Tele2. I september 2014 ble avtalen med Telenor sagt opp, og erstattet med en ny avtale med TeliaSonera, for det tilfellet at foretakssammenslutningen ikke blir godkjent av Konkurransetilsynet.

4.5.1.4 ICE Norge AS

- (79) ICE, eid av AINMT Holdings AB, ble opprettet i 2003 med målsetting om å tilby bredbåndtjenester til hele Skandinavia. ICE sitt mobilnett har i dag en arealdekning i Norge på 75 prosent ved bruk av ressurser i 450 MHz frekvensbåndet. ICE benytter CDMA-teknologi i sitt nettverk, en teknologi som ifølge ICE kan kategoriseres som 3G,⁴⁵ men som ikke er kompatibel med dagens mobile håndsett.
- (80) Selskapet leverer bredbåndstilkobling til kunder i sentrale og mindre sentrale strøk i Norge. ICE tilbyr imidlertid ikke samme spekter av tjenester (tale, SMS og datatrafikk) som de øvrige netteierne i markedet.
- (81) Operatørkundene til ICE er [REDACTED].⁴⁶ ICE tilbyr tjenester til [REDACTED] aktører⁴⁷ i grossistmarkedet, først og fremst [REDACTED].
- (82) ICE Communication Norge AS, tidligere Telco Data AS, fikk tilslag på frekvensressurser både i 800, 900 og 1800 MHz-båndene ved frekvensauksjonen 2. desember 2013. Dette gjør det mulig for ICE å oppgradere nettet til å støtte 4G og betjene flere kunder, samt til å øke kapasiteten.

4.5.2 Virtuell mobilnettoperatør (MVNO)

- (83) En MVNO er en mobiloperatør som har et eget kjernenett og som (normalt) utsteder egne SIM-kort. Gjennom kjernenettet kan en MVNO selv terminere trafikken til sine mobilkunder, mens tilgang og originering må kjøpes fra en MNO. I motsetning til en MNO opererer ikke en MVNO et radioaksessnett og benytter heller ikke egne frekvensressurser for å tilby mobile kommunikasjons tjenester.
- (84) I dag er det fire tilbydere med MVNO-tilgang i Norge. TDC og Ventelo har siden høsten 2005 hatt MVNO-avtaler med Telenor. Lycamobile inngikk i desember 2009 en MVNO-avtale med TeliaSonera og lanserte kommersielle tjenester i det norske sluttbrukermarkedet i april 2010. Com4 inngikk en MVNO-avtale med TeliaSonera i desember 2012.
- (85) TDC leverer telekommunikasjonsløsninger til bedriftssegmentet og offentlig sektor i Norge og i Norden. Kundene tilbys pakker med telekommunikasjonstjenester der mobiltelefoni er en sentral del av disse pakkene.
- (86) Ventelo er primært leverandør av komplette fasttelefoni- og mobiltelefoniløsninger til bedriftssegmentet og offentlig sektor. Selskapet har også en mindre virksomhet rettet mot privatsegmentet. I juli 2014 ble Ventelo kjøpt av teleselskapet Phonero, en tjenesteleverandør som opererer innen bedriftssegmentet og offentlig sektor.
- (87) Lycamobile opererer i segmentet for internasjonal mobiltelefoni, med fokus på kontantkortkunder og salg i butikk og over Internett, rettet mot kundegrupper som har en høy andel utlandssamtaler.

beveger seg utenfor dekningsområdet til Mobile Norway. Disse samtalene leveres ikke tilbake til Mobile Norways nett, siden gjestingsavtalene med Telenor og TeliaSonera kun omfatter såkalt *enveis handover*. (Ved *toveis handover* ville samtaler også leveres til Mobile Norways nett fra gjestenettet.) En annen årsak er at mobilkundene selv kan velge å stille inn mobiltelefonen slik at den låses til gjestenettet.

⁴⁵ Brev fra ICE 21. august 2014 side 16.

⁴⁶ Brev fra ICE 21. august 2014 side 15.

⁴⁷ Det gjelder [REDACTED]

- (88) Com4 leverer primært maskin-til-maskin (M2M) kommunikasjonstjenester rettet mot bedriftsmarkedet. Dette inkluderer primært datatjenester, men kan også inkludere SMS og tale.⁴⁸

4.5.3 Tjenesteleverandører

- (89) Tjenesteleverandørene (*service providers*) tilbyr sluttbrukerne tilgang til mobilnett- og mobiltjenester. Slike tilbydere markedsfører og selger mobiltjenester i eget navn og med egne prisplaner, og står selv for kundeservice og fakturering av kundene. Det alt vesentligste av den tekniske tjenesteproduksjonen foretas imidlertid av vertsoperatøren.
- (90) Ved Nasjonal kommunikasjonsmyndighets markedsanalyse i 2010 var det i underkant av 20 tjenesteleverandører i markedet.⁴⁹ Siden den gang har antallet tilbydere blitt redusert, blant annet på grunn av konkurser, oppkjøp og fusjoner. Det totale antallet tjenesteleverandører var 14 ved utgangen av første halvår 2013. Flere av disse er en del av Altibox-samarbeidet.⁵⁰ Andre eksempler på tjenesteleverandører i Norge er Chili Mobil, Hello, Phonect og Phonero som nevnt ovenfor.

5 Det relevante markedet

5.1 Innledning

- (91) For å kunne vurdere foretakssammenslutningens konkurransemessige virkninger, må det tas stilling til hvilke markeder som berøres av ervervet. Generelt vil en kjøper ta beslutninger basert på egenskapene ved produktene og tjenestene, og tilbydernes lokalisering. Det avgrenses derfor et såkalt relevant marked, som deles inn i det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet. I avgrensningen henter Konkurransetilsynet veiledning fra EFTAs overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked (heretter omtalt som «EFTAs kunngjøring»).
- ⁵¹
- (92) Hovedformålet med avgrensningen av et relevant marked er på en systematisk måte å identifisere begrensninger i den konkurransemessige handlefrihet som de berørte foretak står overfor, herunder å identifisere hvilke faktiske konkurrenter som er i stand til å begrense partenes markedsatferd og hindre dem i å opptre uavhengig av et effektivt konkurransetrykk.⁵²
- (93) I EFTAs kunngjøring tas det utgangspunkt i SSNIP-testen ved avgrensning av det relevante markedet. Det vesentlige spørsmålet er ifølge denne testen om en hypotetisk monopolist lønnsomt kan gjennomføre en 5 til 10 prosent varig prisøkning for de produkter og områder som undersøkes. Er prisøkningen ulønnsom ved at effekten av tapt omsetning overstiger merverdien av økt pris, vil det nærmeste alternative produktet eller området inngå i det relevante markedet. Denne testen vil bli gjentatt inntil man står igjen med et sett produkter og områder der små varige prisøkninger vil være lønnsomme.⁵³
- (94) Det kan være vanskelig å utføre en SSNIP-test direkte ettersom de nødvendige kvantitative dataene sjelden er tilgjengelig. I praksis vil derfor Konkurransetilsynet forsøke å utlede hva som er det sannsynlige utfallet av en SSNIP-test, basert på tilgjengelig informasjon og en vurdering av denne.
- (95) Substitusjon på tilbudssiden kan også tas i betraktning ved markedsavgrensningen dersom den har de samme umiddelbare og direkte virkninger som etterspørselssubstitusjon. Dette forutsetter at leverandørene som svar på små og varige endringer i relative priser, kan omstille produksjonen til de produktene det gjelder og tilby dem på kort sikt uten at det medfører

⁴⁸ Brev fra Com4 AS 20. august 2014.

⁴⁹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2010), Vedlegg 1 – *Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, 5. august 2010 side 21.

⁵⁰ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, 16. januar 2014 side 22.

⁵¹ Jf. kunngjøring fra EFTAs overvåkningsorgan om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) – EFT L 200, 16. juli.1998, side 46 og EØS-tillegget til EF-tidende No 28, 16. juli 1998, side 3.

⁵² Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 2.

⁵³ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 17.

betydelige kostnader eller vesentlig risiko. Slike umiddelbare og direkte virkninger tilsvarer virkningene av etterspørselssubstitusjon.⁵⁴

- (96) Det er ut fra denne synsvinkel at en markedsavgrensning gjør det mulig blant annet å beregne markedsandeler og markedskonsentrasjon.⁵⁵ Konsentrasjonen i markedet er en indikator på hvordan konkurranseforholdene er, og et utgangspunkt for analysen av foretakssammenslutningens virkninger på konkurransen. Markedsavgrensningen er således ikke et mål i seg selv, men et middel for å trekke opp rammene for den konkurranseanalysen som gjennomføres i kapittel 6.

5.2 Det relevante produktmarkedet

5.2.1 Innledning

- (97) Et relevant produktmarked omfatter alle varer og/eller tjenester som etter forbrukerens oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller kan dekke samme behov basert på produktenes egenskaper, priser og anvendelsesformål.⁵⁶
- (98) I EFTAs kunngjøring fremheves en rekke momenter som er relevante ved vurderingen av om to produkter er substituerbare på etterspørselssiden. Særlig fremheves opplysninger om substitusjon i den senere tid, synspunkter fra kunder og konkurrenter, forbrukerpreferanser, hindringer for og omkostninger ved kanalisering av etterspørselen til substituerbare produkter, samt prisdifferensiering.⁵⁷

5.2.2 Konkurransetilsynets vurdering av det relevante produktmarked

5.2.2.1 Mobile kommunikasjonstjenester til sluttbrukere (sluttbrukermarkedet)

5.2.2.1.1 Innledning

- (99) Mobiltjenester til sluttbrukere i Norge består i hovedsak av tjenestene tale, SMS og mobildata. De tre tjenestene markedsføres og selges samlet i pakker, mens mobile datatjenester i form av dedikert mobilt bredbånd (MBB) og maskin-til-maskin kommunikasjon (M2M), tilbys som egne separate produkter.⁵⁸
- (100) Mobilkommunikasjonstjenester tilbys som tidligere nevnt i form av ulike generasjoner av mobilnett: 2G (GSM), 3G (UMTS) og 4G (LTE), samt over ulike teknologiske plattformer, som OTT⁵⁹-tjenester, VoIP⁶⁰ og WiFi.
- (101) Videre kan det skilles mellom ulike typer sluttbrukergrupper eller kundesegmenter som kan ha ulike behov og forskjellig grad av betalingsvillighet. Det kan således skilles mellom privat- og bedriftskunder, og forhåndsbetalte og etterskuddsbetalte abonnement.
- (102) Konkurransetilsynet vil i det følgende vurdere nærmere hvordan sluttbrukermarkedet skal avgrenses i denne saken på bakgrunn av de ulike tjenestene som tilbys, og de ulike kundegruppene som kjøper slike tjenester.

5.2.2.1.2 Vurdering av om tale, SMS og mobile datatjenester utgjør egne produktmarkeder

- (103) Mobile tjenester som tale, SMS og datatjenester dekker ulike behov for sluttbrukerne. Ut fra et etterspørselsperspektiv vil ikke de ulike tjenestene være direkte substituerbare med hverandre.
- (104) Mobile taletjenester, SMS og datatjenester tilbys imidlertid samlet gjennom ulike kombinasjoner og abonnement.
- (105) Etterspørselen etter datatjenester er økende, særlig etter introduksjonen av smarttelefoner og nettbrett. I den senere tid har mobiloperatørene også i stadig større grad tilbudt såkalte «Fri

⁵⁴ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 20 flg.

⁵⁵ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 2.

⁵⁶ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 7.

⁵⁷ Jf. EFTAs kunngjøring, punkt 37 flg.

⁵⁸ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, side 18.

⁵⁹ Over-the-top.

⁶⁰ Voice over Internet Protocol.

bruk»-abonnement, der kunden betaler for en gitt mengde datatrafikk sammen med ubegrenset bruk av tale og SMS.

- (106) Nasjonal kommunikasjonsmyndighets ekomstatistikk⁶¹ viser at datatrafikk som er generert gjennom mobil internettilgang har vært i sterk vekst de siste årene. Datatrafikk knyttet til ordinære mobilabonnement økte fra 8,8 millioner GB i 2012 til 16,4 millioner GB i 2013. Første halvår 2013 var datatrafikken på 6,6 millioner GB, mens den i første halvår 2014 var 13,8 millioner GB. Det er forventet fortsatt vekst i datatrafikk i årene fremover.
- (107) Ved produksjon av tale, SMS, mobile datatjenester benyttes de samme innsatsfaktorene (nettinfrastruktur som basestasjoner, master, svitsjer og frekvenser m.m.).
- (108) Kommisjonen har i tidligere saker definert et overordnet marked for sluttbrukertjenester som omfatter både tale, SMS og mobile datatjenester.⁶²
- (109) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at mobiloperatørene anser at tale, SMS og datatjenester inngår i det samme relevante sluttbrukermarkedet.⁶³ Det samme hevdes av partene i meldingen.⁶⁴
- (110) Basert på det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at tale, SMS og datatjenester ikke utgjør egne produktmarkeder.

5.2.2.1.3 *Vurdering av om teknologi – 2G (GSM) / 3G (UMTS) / 4G (LTE) – utgjør egne produktmarkeder*

- (111) Mobilnettene i Norge er utbygget over tid med 2G-, 3G- og 4G-teknologi. De fleste håndsettene i markedet i dag støtter 2G- og 3G-teknologiene, mens stadig flere håndsett og nettbrett også støtter 4G-teknologien. Tale over mobilnett kan i dag foretas over 2G- og 3G-nett, og en samtale kan på ulike tidspunkt i samtalen skifte sømløst mellom 2G- og 3G-nett flere ganger. Dataoverføring kan foretas på 2G-, 3G- og 4G-nett, men kapasitetsforskjeller mellom 2G-, 3G- og 4G-nett gjør at kvaliteten på datatjenestene over de ulike teknologiene i mobilnettene vil oppleves forskjellig.
- (112) Det er forholdsvis store forskjeller i overføringskapasitet og kvalitet mellom de ulike teknologiene i mobilnettene. Spesielt gjør dette seg gjeldende overfor data-intensive mobiltjenester. Telenor har innført mobilabonnement med differensiert dataoverføringshastighet, men fremdeles er det ikke utviklet egne produkter/abonnement som utelukkende tilbyr én teknologi, f.eks. 4G. I dag kan ikke håndsettene utføre tale over 4G-teknologien og aktørene er derfor avhengige av å tilby tilgang til alle teknologiene i sine abonnement.
- (113) Etter Konkurransetilsynets oppfatning tilsier ovennevnte at de ulike teknologiene ikke utgjør egne produktmarkeder.
- (114) Dette understøttes av Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting, der ingen av aktørene har angitt at det er grunn til å skille mellom de ulike teknologiene. Kommisjonen har heller ikke i sine tidligere saker skilt mellom ulike teknologier.⁶⁵
- (115) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i sitt varsel til marked 15-reguleringen funnet at mobiltjenester over 2G, 3G- og 4G-nett bør inkluderes i et samlet relevant produktmarkedet på sluttbrukernivå.⁶⁶

⁶¹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 2013*, og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 1. halvår 2014*.

⁶² Se blant annet Case COMP/M.4947 – *Vodafone/Tele2 Italy/Tele2 Spain*, Case COMP/M.5650 – *T-Mobile/Orange UK*, og Case COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*.

⁶³ Se blant annet brev fra Telenor ASA 18. august 2014, brev fra Phonero AS 18. august 2014, og brev fra Phonect AS 18. august 2014.

⁶⁴ Se meldingen side 22-23.

⁶⁵ Case COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria / Orange Austria*.

⁶⁶ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoringering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 58.

- (116) Basert på det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at mobiltjenester basert på 2G-, 3G- og 4G teknologi inngår i samme relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

5.2.2.1.4 Vurdering av om mobilt bredbånd (MBB) utgjør et eget produktmarked

- (117) Mobile datatjenester tilbys og etterspørres som et eget separat produkt, som benyttes gjennom egne SIM-kort eller USB-stikk til bruk på nettbrett og bærbar PCer, såkalt dedikert mobilt bredbånd (MBB). Fra etterspørselsperspektiv er det følgelig slik at MBB-tjenester som benyttes på nettbrett og bærbar PCer skiller seg fra datatjenester som benyttes på mobiltelefoner.
- (118) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at de fleste mobiloperatørene anser at mobiltjenestene tale, SMS og datatjenester og dedikert MBB inngår i det samme relevante sluttbrukermarkedet.⁶⁷ En tjenesteleverandør hevder imidlertid at MBB-tjenester utgjør et eget marked og viser til at det fra sluttbrukers ståsted ikke nødvendigvis er full substituerbarhet mellom abonnement som kun gjelder mobil datatrafikk og abonnement som inkluderer både datatrafikk og andre mobiltjenester.⁶⁸
- (119) Ved produksjon av tale, SMS, mobile datatjenester og MBB benyttes de samme innsatsfaktorene (nettinfrastruktur som basestasjoner, master, svitsjer og frekvenser m.m.). ICE, som i dag kun tilbyr dedikert MBB, vil imidlertid ikke ha samme mulighet til å tilby tale, SMS og datatjenester uten betydelige tilleggskostnader eller risiko. Bakgrunnen for dette er at ICE sitt mobilnett er basert på CDMA-teknologi i 450 MHz-båndet, og at det ikke eksisterer håndsett for CDMA-teknologi som er kompatible med GSM- og UMTS-nettene.⁶⁹
- (120) Kommisjonen har i tidligere saker definert et overordnet marked for sluttbrukertjenester som omfatter både tale, SMS, mobile datatjenester og MBB.⁷⁰
- (121) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det en del momenter som taler for at det kan avgrenses et eget produktmarked for mobilt bredbånd (MBB). Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette, ettersom det ikke vil ha avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.2.1.5 Vurdering av om salg til privat- og bedriftskunder utgjør egne produktmarkeder

- (122) Ut fra et etterspørselsperspektiv vil både bedrifts- og privatkunder etterspørre de samme mobiltjenestene, noe som taler for at de ulike kundesegmentene inngår i samme relevante marked. Imidlertid vil bedriftskunder ofte i tillegg etterspørre tilleggstjenester som for eksempel fasttelefon og sentralbordløsninger. Det er også forskjeller mellom segmentene når det gjelder forhold som prising, avtaleinngåelse, kontraktprosess, markedsføring, salgsapparat og kundeforhold. Dette er momenter som taler for at de ulike segmentene ikke inngår i samme relevante marked. Det er også forskjeller innad i bedriftssegmentet, eksempelvis mellom enkeltpersonforetak (SOHO) i den ene enden av skalaen, til store multinasjonale konsern i den andre enden av skalaen.
- (123) Fra et tilbudssideperspektiv må det vurderes om i hvilken grad mobiloperatører raskt, effektivt og uten særlig opphold, og uten at dette medfører betydelige tilleggskostnader eller risiko, kan tilpasse sitt tilbud fra å tilby tjenester i privatsegmentet til å tilby tjenester i bedriftssegmentet, eller motsatt. Mobiloperatører som kun er aktive innen privatsegmentet må forventes å ha kostnader knyttet til etablering av blant annet markedsføring, salgsapparat og kundeservice for å kunne tilby tjenester innen bedriftssegmentene, særlig innen storkundesegmentet. For mobiloperatører som kun er aktive innen bedriftssegmentene er det rimelig å anta at disse møter tilsvarende, men trolig noe mindre etableringskostnader, for å kunne tilby tjenester innen privatsegmentet. I Norge er det imidlertid flere mobiloperatører som driver virksomhet i både bedrifts- og privatsegmentet.

⁶⁷ Se blant annet brev fra Telenor ASA 18. august 2014, brev fra Phonero AS 18. august 2014, og brev fra Phonect AS 18. august 2014.

⁶⁸ Brev fra Altibox AS 20. august 2014.

⁶⁹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1, Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, side 21 og 75.

⁷⁰ Se blant annet Case COMP/M.4947 – *Vodafone/Tele2 Italy/Tele2 Spain*.

- (124) Kommisjonen har i tidligere saker ikke skilt mellom privat- og bedriftskunder.⁷¹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i sitt varslede vedtak i marked 15 heller ikke foretatt et slikt skille, og pekt på at muligheten for tilbudssidesubstitusjon tilsier at de to segmentene er del av samme marked.⁷² I sitt svarbrev til Konkurransetilsynet viser likevel Nasjonal kommunikasjonsmyndighet til at for mindre tilbydere med MVNO-tilgang eller tjenesteleverandørtilgang som ikke er representert i alle segmenter, er det viktig å kunne oppnå positiv margin i enkeltsegmenter. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet la på denne bakgrunn til grunn i varsel om vedtak i marked 15 at et forbud mot marginskvis skulle følges opp med en marginskvistest hvor privatsegmentet og bedriftssegmentet ble testet hver for seg.⁷³
- (125) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at mobiloperatørene generelt anser privat- og bedriftskunder som to distinkte kundegrupper.⁷⁴ Dette taler for at det bør skilles mellom et sluttbrukermarked til privatkunder og et sluttbrukermarked til bedriftskunder. En aktør viser også til at det bør skilles ytterligere mellom markedet for SOHO/SMB-kunder og storkundemarkedet.⁷⁵
- (126) Av svarbrevene⁷⁶ fremkommer det også at det først og fremst er MNOer (Telenor, TeliaSonera) og enkelte MVNOer (TDC og Ventelo) som er aktive innen salg av mobiltjenester til storkundesegmentet i bedriftssegmentet. Tele2 Norge og øvrige MVNOer og tjenesteleverandører tilbyr i hovedsak mobilprodukter innrettet mot SOHO/SMB-segmentet. Av partene er det således kun TeliaSonera som er aktive i storkundesegmentet, mens Tele2 Norge og Network Norway i hovedsak retter sine bedriftsprodukter inn mot SOHO/SMB-segmentet.
- (127) Melder anfører at privat- og bedriftsabonnement inngår i samme relevante produktmarked på bakgrunn av tilbudssidesubstitusjon. Melder påpeker likevel at tilbud av privat- og bedriftsabonnement har en del ulike karakteristika, blant annet forskjeller i markedsføring og avtaleinngåelse, som gjør det naturlig å dele markedet inn i et privatsegment og et bedriftssegment.
- (128) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det en del momenter som taler for at det kan avgrenses egne produktmarkeder for salg til privat- og bedriftskunder. Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette, ettersom det ikke vil ha avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.2.1.6 Vurdering av om forskudds- og etterskuddsbetalte abonnement (pre- og post-paid) utgjør egne produktmarkeder

- (129) Forskuddsabonnement (kontantkort) utgjorde ca. 1,45 millioner av totalt ca. 5,9 millioner abonnement i 2013, en nedgang på ca. 35 000 fra 2012. Selv om det har vært en nedadgående utvikling i antall kontantkort, utgjør slike abonnement 24,5 prosent av alle abonnementer ved utgangen av 2013.⁷⁷
- (130) Ut fra både et etterspørselsperspektiv og et tilbudsperspektiv vil det etter Konkurransetilsynets oppfatning være høy grad av substituerbarhet mellom produktene.
- (131) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i sine vedtak i marked 15 ikke skilt mellom forskuddsbetalte- og etterskuddsbetalte abonnement. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet viser til at skillet mellom forskuddsbetalt og etterskuddsbetalte abonnement delvis viskes ut ved

⁷¹ Se blant annet Case COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* og Case COMP/M.5650 – *T-Mobile/Orange UK*.

⁷² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1, Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, side 16.

⁷³ Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 12. september 2014, side 3.

⁷⁴ Se blant annet brev fra ICE Norge AS 21. august 2014, brev fra TDC AS 18. august 2014, brev fra Ventelo AS 20. august og brev fra Chili Mobil AS 20. august 2014.

⁷⁵ Brev fra Ventelo AS 20. august 2014.

⁷⁶ Brev fra Telenor ASA 18. august 2014, TDC AS 18. august 2014 og Ventelo AS 20. august 2014.

⁷⁷ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 2013*.

at det også for abonnement hvor det forskuddsbetales for et bestemt bruk, betales for bruk utover dette etterskuddsvis.⁷⁸

- (132) I svarbrevene fra mobiloperatørene er det ikke fremkommet informasjon som tyder på at det bør skilles mellom forskuddsbetalte og etterskuddsbetalte abonnementsstyper.
- (133) I meldingen anføres det at det ikke er grunn til å skille mellom forhåndsbetalte abonnement og etterbetalte abonnement, men at disse kun utgjør ulike segmenter av samme produktmarked.
- (134) Basert på det ovennevnte er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det i foreliggende sak ikke er nødvendig å ta endelig stilling til om det skal avgrenses separate markeder for forskuddsbetalte og etterskuddsbetalte abonnementsstyper, ettersom det ikke vil ha avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.2.1.7 *Vurdering av om internasjonal gjesting utgjør et eget produktmarked*

- (135) På sluttbrukernivå innebærer internasjonal gjesting at den enkelte bruker kan ringe og motta samtaler, sende og motta SMS og bruke datatjenester med mobiltelefonen utenfor det landet brukeren har et etablert abonnementsforhold. Internasjonal gjesting selges normalt koblet sammen med tale, SMS og datatjenester i nasjonale nett til sluttbrukerne. Fra 1. juli 2014 skal imidlertid netteiere legge til rette for at sluttbrukere kan kjøpe internasjonal gjesting fra en alternativ tilbyder.⁷⁹ Det er foreløpig usikkert hvor utbredt dette vil bli i praksis.
- (136) Internasjonal gjesting vil ikke utgjøre et substitutt for tilgang og originering av tale, SMS og datatjenester i nasjonale nett for sluttbrukerne. De ulike tjenestene prises også ulikt ut fra om de brukes innenlands eller utenlands. Kommisjonen la i sin opprinnelige anbefaling⁸⁰ til grunn at internasjonal gjesting i et etterspørselsperspektiv antas å utgjøre et eget sluttbrukermarked. I den reviderte anbefalingen legges det imidlertid til grunn at internasjonal gjesting inngår som en del av et bredt sluttbrukermarked for mobiltjenester sammen med tilgang, nasjonale og internasjonale samtaler og SMS.⁸¹
- (137) Melder anfører at sluttbrukersegmentet av internasjonal gjesting inngår i det relevante produktmarkedet, men viser til at en ny forordning fra EU,⁸² vil kunne legge til rette for et eget marked for internasjonal gjesting på sikt.
- (138) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det enkelte momenter som taler for at det kan avgrenses et eget produktmarked for internasjonal gjesting. Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette, ettersom det ikke vil ha avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.2.1.8 *Vurdering om maskin-til-maskin (M2M) utgjør et eget produktmarked*

- (139) Maskin-til-maskin (M2M) kommunikasjon er automatisert eller delautomatisert kommunikasjon mellom maskiner over, i hovedsak, mobilnettet. M2M-tjenester benyttes for en rekke tjenester som for eksempel måleravlesning av strømforbruk, varelagersystemer, systemer for hytteoppvarming, alarmer og betalingsterminaler. I henhold til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har M2M-tjenester økt i omfang de siste årene, og antall utstedte SIM-kort som benyttes til M2M-kommunikasjon, har nær doblet seg fra 2009 til 2013.⁸³ Etter Konkurransetilsynets oppfatning er ikke M2M-tjenester et substitutt til tale, SMS og datatjenester. Fra et tilbudssideperspektiv er det usikkert i hvilken grad mobiloperatører raskt, effektivt og uten særlig opphold og uten at dette medfører betydelige tilleggskostnader eller risiko kan tilpasse sitt tilbud fra å tilby M2M-tjenester til å tilby ordinære abonnement for tale, SMS og datatjenester, eller motsatt.

⁷⁸ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 72.

⁷⁹ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 531/2012 om internasjonal gjesting i offentlige mobilnett.

⁸⁰ Kommisjonens Anbefaling 2003/311/EC (OJ L 114, 08.05.2003), 11. februar 2003

⁸¹ Kommisjonens Explanatory Note (C(2007) 5406), 13. november 2007.

⁸² Implementert i norsk rett, jf. ekomforskriften § 2-7, gjeldende fra 1. juli 2014.

⁸³ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 68.

- (140) Melder har ikke anførsler til hvorvidt M2M-tjenester inngår i det relevante sluttbrukermarkedet eller ikke.
- (141) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det enkelte momenter som taler for at det kan avgrenses et eget produktmarked for M2M-tjenester. Konkurransetilsynet finner det likevel ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette, ettersom det ikke vil ha avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.2.1.9 Avgrensning mot fasttelefoni, internettjenester over fastnettet og VoIP

- (142) Tilgang og originering av taletjenester tilbys også over fastnettet. Den originerte mobiltrafikken utgjorde ca. 26 prosent av den totale originerte fast-/mobiltrafikken i 2005, mens i 2013 utgjorde den 75 prosent.⁸⁴
- (143) Fra et etterspørselsperspektiv kan en varig og signifikant prisøkning på mobiltelefoni trolig medføre noe overgang til fasttelefoni. Likevel kan det legges til grunn at fasttelefoni ikke er et tilstrekkelig godt substitutt for mobiltelefoni, da dette kun erstatter mulighet for taletjenester og ikke SMS og datatjenester. Dette taler for at fasttelefonitjenester ikke skal inkluderes i det relevante produktmarkedet for mobiltjenester på sluttbrukernivå.
- (144) Fastnettet kan også benyttes til å tilby internettjenester (ADSL etc.) i sluttbrukermarkedet. Det kan derfor stilles spørsmål om internettjenester i fastnettet kan ses på som et substitutt til mobile datatjenester og dedikerte mobilt bredbåndsabonnement. Selv om det kan tenkes at internettjenester over fastnett vil være et substitutt til mobile datatjenester for noen, vil mobile datatjenester, etter Konkurransetilsynets oppfatning, skille seg fra internettjenester i fastnettet på flere vesentlige områder hva gjelder egenskaper og funksjonalitet. Dette innebærer at mange sluttbrukere vil kjøpe begge typer tjenester.
- (145) Kommisjonen har vurdert dette spørsmålet i blant annet *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*⁸⁵ og lagt til grunn at internettjenester i fastnettet, og andre fastnettjenester, ikke inngår i det samme markedet som mobile kommunikasjonstjenester (tale, SMS og data).
- (146) Bredbåndstelefon benytter VoIP-teknologi⁸⁶ til å overføre tale over IP-nettverk. Bredbåndstelefon som benyttes over radioaksessnettet, og som gir brukerne mulighet til å bevege seg sømløst mellom ulike aksesspunkter, kalles mobil bredbåndstelefon. Tjenesten forutsetter normalt at en applikasjon installeres på håndsettet og at håndsettet har tilknytning til internett, enten via WiFi (WLAN) eller en mobil datatjeneste/dedikert mobilt bredbånd (MBB). Selv om tjenesten i teorien kan benyttes til nomadisk bruk⁸⁷ så er likevel brukeren bundet til den lokasjonen der samtalen startes/mottas, og det er ikke teknologisk mulig å svitsje mellom tilgang til WLAN og mobilnett i en og samme samtale.⁸⁸ For å benytte bredbåndstelefon over mobilnettet kreves det tilgang til mobile datatjenester gjennom ordinære mobiltelefonabonnement.
- (147) Melder anfører at faste løsninger bare delvis vil kunne utfylle dagens etterspørsel etter taletjenester, men påpeker at gjennom trådløse nettverk (WiFi) og typiske over-the-top (OTT) tjenester som for eksempel Skype og Hangouts, har sluttbrukerne blitt mindre avhengige av tilgang til mobilnett.
- (148) Basert på det ovennevnte er Konkurransetilsynet av den oppfatning at fasttelefoni, internettjenester over fastnettet og bredbåndstelefon ikke er en del av det relevante produktmarkedet for mobiltjenester på sluttbrukernivå.

5.2.2.1.10 Konklusjon

⁸⁴ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 59.

⁸⁵ Case COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*.

⁸⁶ VoICE over IP er digitalisering og komprimering av tale til IP-pakker som transporteres via IP-nettverk.

⁸⁷ Nomadisk bruk innebærer at man kan koble seg opp på ulike fysiske tilknytningspunkter og potensielt få tilgang til innkommende og utgående samtaler fra et hvilket som helst punkt for internettaksess over hele verden.

⁸⁸ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 64.

- (149) På bakgrunn av ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det relevante produktmarkedet er markedet for mobile kommunikasjonstjenester til sluttbrukere. Det relevante produktmarkedet avgrenses således mot fasttelefoni, internettjenester over fastnettet og VoIP.

5.2.2.2 *Grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilnett (grossistmarkedet)*

5.2.2.2.1 *Innledning*

- (150) Grossisttjenestene tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett, som innsatsfaktor for produksjon av mobiltjenester som tale, SMS og datatjenester, tilbys av MNOer som har egne frekvensrettigheter og egen fysisk mobilnettinfrastruktur (kjernenett og radioaksessnett). Telenor og TeliaSonera har landsdekkende mobilnett og kan tilby disse grossisttjenestene. MNOer som ikke har mobilnett med full landsdekning, for eksempel Tele2, vil kunne tilby disse tjenestene ved å kombinere eget nett med gjesting i nettet til Telenor eller TeliaSonera. Da mobilnettet til ICE er basert på CDMA-teknologi i 450 MHz-båndet og det ikke eksisterer håndsett for CDMA-teknologi som er compatible med mobilnettene i Norge,⁸⁹ kan ICE ikke tilby disse tjenestene.
- (151) Såfremt avtalene om tilgang til en MNOs landsdekkende mobilnett åpner for det,⁹⁰ kan også MVNOer og tjenesteleverandører videreselge grossisttjenestene til andre mobiloperatører.
- (152) Tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett etterspørres av MNOer uten landsdekkende nett (nasjonal gjesting), MVNOer og tjenesteleverandører.

5.2.2.2.2 *Vurdering av om tilgang til mobilnett og origineringstjenester utgjør egne produktmarkeder*

- (153) For å kunne tilby tjenester i sluttbrukermarkedet for mobiltelefoni må kjøpere av grossistprodukter, i tillegg til å få tilgang til selve mobilnettet, kunne originere tale, SMS og datatjenester. Tjenestene tilgang til mobilnett og originering av mobiltjenester tilbys og etterspørres samlet.
- (154) Tilgang til mobilnettverk og originering er ikke substituerbare tjenester sett fra et etterspørselsperspektiv, men komplementære tjenester, da sluttbrukerne er avhengig av å benytte begge tjenestene samtidig. Siden tilgang til mobilnettverk og originering typisk tilbys og etterspørres som en pakke, på både sluttbruker- og grossistnivå, taler det for at disse tjenestene kan betraktes samlet som et relevant produktmarked. Tilsvarende er lagt til grunn både av Kommisjonen i saker under fusjonsforordningen⁹¹ og av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i reguleringen av Marked 15.⁹²
- (155) Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at tilgang til mobilnett og samtaleoriginering i mobilnett inngår i det samme relevante produktmarkedet på grossistnivå.

5.2.2.2.3 *Vurdering av om ulike tilgangsformer utgjør egne produktmarkeder*

- (156) Hvilken tilgangsavtale den enkelte tilgangskjøperne har behov for avhenger blant annet av den infrastrukturen de selv besitter, på hvilket nivå på investeringsstigen⁹³ de befinner seg og hvilke tjenester de ønsker å tilby. Derfor kan man på etterspørselssiden grovt sett dele inn aktørene i

⁸⁹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), Vedlegg 1, *Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, side 21 og 75.

⁹⁰ MNOer med landsdekkende nett kan i sine tilgangsavtaler begrense muligheten tilgangskjøperne har til å videreselge tjenestene i grossistmarkedet.

⁹¹ Case No COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*, side 19, avsnitt 61.

⁹² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2006), (2010) og (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*.

⁹³ «Ladder of investment»-teorien tilsier at tjenestekonkurranse basert på tilgang til infrastruktur som er vanskelig å duplisere kan være en drivkraft for langsiktig infrastrukturbasert konkurranse. Gjennom regulert tilgang til infrastruktur vil konkurrenter kunne bygge opp en kritisk kundemasse som igjen vil gi insentiver til å investere i egen infrastruktur. Se Martin Cave og Inge Vogelsang (2003) «*How Access Pricing and Entry Interact*», Cave (2004) «*Making the ladder of Investment Operational*», og Cave (2006) «*Encouraging Infrastructure Investment via the Ladder of Investment*».

kategoriene i) MNOer som er avhengige av å kjøpe nasjonal gjesting i områder de selv ikke har dekning, ii) MVNOer (som har eget kjernenett, men mangler radioaksessnett – basestasjoner) og iii) tjenesteleverandører. En mulig måte å skille mellom tilgangskjøpere på, er derfor mellom ulike former for tilgangsavtaler som korresponderer med disse gruppene av tilgangskjøpere.

- (157) Aktørenes valg av tilgangsavtaler er basert på vurderinger av blant annet økonomiske forutsetninger og etableringsstrategier hos den enkelte tilgangskjøper. Ulik grad av egen infrastruktur begrenser etter Konkurransetilsynets oppfatning mulighetene for etterspørselssubstitusjon mellom de ulike formene for tilgangsavtaler. Det finnes imidlertid eksempler på at tilgangskjøpere har beveget seg mellom de ulike typene tilgangsavtaler.⁹⁴
- (158) På tilbudssiden vil produksjon av tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett gjøre bruk av de samme innsatsfaktorene (nettinfrastruktur som basestasjoner, master, svitsjer og frekvenser m.m.) uavhengig av tilgangsform. Det er ikke produksjonsmessige, finansielle eller regulatoriske forhold som tilsier at eksisterende MNOer med landsdekkende nett og tilstrekkelig tilgjengelig kapasitet skulle være forhindret fra å tilby alle tilgangsformene.
- (159) Basert på ovennevnte er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det ut fra et etterspørselsperspektiv kan være forhold som trekker i retning av at hver enkelt tilgangsform er et eget marked. Imidlertid er det ut fra et tilbudssideperspektiv forhold som taler for at alle tilgangsformer inngår i samme produktmarked. Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette, ettersom det ikke vil ha avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.2.2.4 Konklusjon

- (160) På bakgrunn av ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det relevante produktmarkedet på grossistnivå inkluderer både tilgang til mobilnett og samtaleoriginering i mobilnett (heretter omtalt som grossistmarkedet) og inkluderer alle tilgangsformer.

5.3 Det relevante geografiske markedet

5.3.1 Innledning

- (161) Et relevant geografisk marked er et område hvor virksomheten ved salg eller etterspørsel av produkter og tjenester møter tilstrekkelig ensartede konkurransevilkår, og som kan holdes atskilt fra tilgrensede områder, særlig fordi konkurransevilkårene der er merkbart forskjellige.⁹⁵
- (162) Det relevante geografiske markedet avgrenses med utgangspunkt i etterspørernes substitusjonsmuligheter.

5.3.2 Mobile kommunikasjonstjenester til sluttbrukere (sluttbrukermarkedet)

- (163) Mobile kommunikasjonstjenester er ikke stedbundne tjenester og sluttbrukerne krever tilgang til disse tjenestene i hele landet. Sluttbrukere kan ikke henvende seg til utenlandske mobilaktører dersom en hypotetisk monopolist i Norge varig skulle heve prisene. Tilsvarende vil tilbudssidesubstitusjon fra utenlandske aktører, uten tillatelser/frekvenser for å operere i Norge, ikke gjøre seg gjeldende.
- (164) Etter det Konkurransetilsynet kjenner til, opererer ikke mobiloperatørene i Norge med regional eller lokal prising av sine sluttbrukerprodukter.
- (165) Mobilaktører anser den geografiske utstrekningen av markedet for mobilkommunikasjonstjenester til sluttbrukere å være nasjonalt. Det pekes blant annet på at pris- og tjenestetilbudet er det samme over hele landet.⁹⁶
- (166) Melder anfører at det relevante geografiske sluttbrukermarkedet er nasjonalt, ettersom mobilaktørenes tilbud er homogent over hele landet og at det vil være vanskelig å tilby ulike vilkår i ulike deler av landet.

⁹⁴ Eksempelvis har Tele2 gått fra tjenesteleverandøravtale via MVNO-avtale til avtale om nasjonal gjesting, mens TDC og Ventelo har gått fra tjenesteleverandøravtale til MVNO-avtale.

⁹⁵ EFTAs kunngjøring punkt 8.

⁹⁶ Brev fra Telenor ASA 18. august 2014 og Altibox AS 20. august 2014.

- (167) Basert på det ovennevnte er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det relevante geografiske markedet på sluttbrukernivå er nasjonalt.

5.3.3 Grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilnett (grossistmarkedet)

- (168) Avgrensning av det relevante geografiske markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett tar utgangspunkt i det aktuelle nettets utbredelse. I tillegg vil markedets geografiske utstrekning være avhengig av nasjonal jurisdiksjon for tildeling av frekvenstillatelser.
- (169) Grossistkunder som ønsker å tilby mobiltjenester til sluttbrukere i Norge kan ikke henvende seg til utenlandske aktører dersom en hypotetisk monopolist i Norge skulle heve grossistprisene. Det er heller ikke aktuelt med tilbudssidesubstitusjon fra utenlandske aktører. Etter det Konkurransetilsynet kjenner til finnes det ikke eksempler på regional eller lokal prising i grossistmarkedet.
- (170) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at mobiloperatørene mener at det geografiske markedet er nasjonalt og kan avgrenses til Norge. Det pekes blant annet på at frekvensforvaltningen er nasjonal.⁹⁷
- (171) Melder anfører at grossistmarkedet er nasjonalt i sin utstrekning fordi det ikke foreligger ulike konkurransemessige betingelser i stabile og klart avgrensede deler av landet som tilsier en geografisk oppdeling av markedet.
- (172) Markeder innen telekommunikasjon har tradisjonelt vært definert med utgangspunkt i det aktuelle nettets utbredelse.⁹⁸
- (173) Basert på det ovennevnte er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det relevante geografiske markedet på grossistnivå er nasjonalt.

5.4 Konklusjon

- (174) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at foretakssammenslutningen berører konkurransen i to relevante produktmarkeder: i) *Grossistmarkedet* – tilgang til mobilnett og tilgang til samtaleoriginering i mobilnett, inkludert alle tilgangsformer, samt alle former for tilgangsavtaler, herunder avtale om nasjonal gjesting, MVNO-avtaler og tjenesteleverandøravtaler, og ii) *Sluttbrukermarkedet* – markedet for mobile kommunikasjonstjenester til sluttbrukere, avgrenset mot fasttelefoni, internettjenester over fastnettet og VoIP. Konkurransetilsynet legger videre til grunn at begge de relevante produktmarkedene er nasjonale i utstrekning.

6 Konkurransanalyse

6.1 Rettslige utgangspunkter

- (175) Konkurransetilsynet skal forby foretakssammenslutninger som «vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål», jf. konkurranseloven § 16 første ledd, jf. § 1. Dersom konkurransen er vesentlig begrenset, vil de involverte foretak kunne utøve markedsrett. Med markedsrett menes vanligvis en bedrifts evne til å kunne gjennomføre en varig og ikke ubetydelig prisøkning, uten at omsatt kvantum synker så mye at det blir ulønnsomt.
- (176) En aktør med markedsrett kan i større eller mindre grad opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og leverandører. Markedsrett kommer først og fremst til uttrykk gjennom høyere priser, eventuelt i kombinasjon med høyere kostnader, men kan også gi utslag i dårligere service, kvalitet og produktutvalg, og begrenset produktutvikling. Utøvelse av markedsrett innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand, idet markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den ville ha vært med virksom konkurranse.

⁹⁷ Brev fra ICE Norge AS 21. august 2014.

⁹⁸ Se Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2006), (2010) og (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*.

- (177) Det er flere forhold som er relevante i vurderingen av graden av konkurranseintensiteten i et marked, og dermed for aktørenes muligheter til å utøve markedsrett. Sentrale momenter er produktenes substituerbarhet, konkurrenters responsmuligheter, etableringsmuligheter, potensiell konkurranse og kjøpermakt. Disse faktorene virker sammen og påvirker graden av konkurranse.
- (178) Markedsandeler brukes til å beregne konsentrasjonen i markedet. Konkurransetilsynet legger til grunn at høy markedskonsentrasjon normalt vil være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å fastslå at konkurransen er begrenset. Beskrivelsen av konsentrasjonen i markedet er derfor et utgangspunkt for en nærmere analyse av de konkurransemessige virkningene av foretakssammenslutningen.
- (179) Dersom konkurransen er vesentlig begrenset allerede før foretakssammenslutningen, er det tilstrekkelig at foretakssammenslutningen vil forsterke den vesentlige konkurransebegrensningen. Det følger av forarbeidene til konkurranseloven at det i tilfeller hvor konkurransen allerede før foretakssammenslutningen er vesentlig begrenset, ikke stilles noen minimumskrav til hvor mye ervervet må forsterke denne begrensningen.⁹⁹

6.2 Alternativsituasjonen

6.2.1 Rettslige utgangspunkter

- (180) I vilkåret om at foretakssammenslutningen må «føre til eller forsterke» en vesentlig konkurransebegrensning ligger det et krav om årsakssammenheng mellom foretakssammenslutningen og konkurransebegrensningen. Det er altså foretakssammenslutningen som må være årsaken til at den vesentlige begrensningen av konkurransen oppstår eller forsterkes.¹⁰⁰
- (181) Kravet til årsakssammenheng innebærer at Konkurransetilsynet må sammenligne den konkurransesituasjonen som vil oppstå dersom foretakssammenslutningen gjennomføres, med et hypotetisk scenario for hvordan markedet hadde utviklet seg uten foretakssammenslutningen (alternativsituasjonen). I fastleggelsen av alternativsituasjonen i Aspiro-saken fant departementet at den mest sannsynlige markedsutviklingen uten foretakssammenslutningen måtte legges til grunn.¹⁰¹
- (182) Normalt vil status quo være det beste anslaget på hvordan markedet hadde utviklet seg uten foretakssammenslutningen. Med status quo menes de rådende markedsforholdene som eksisterer i det relevante markedet på tidspunktet for foretakssammenslutningen. Departementet uttrykte dette på følgende måte i Aspiro-saken:
- «Normalt vil konkurransesituasjonen før foretakssammenslutningen være det beste anslaget på hvordan denne vil utvikle seg dersom foretakssammenslutningen ikke hadde funnet sted».*¹⁰²
- (183) Departementets uttalelse er i tråd med Kommisjonens retningslinjer for vurderingen av horisontale foretakssammenslutninger, hvor det uttales:
- «In assessing the competitive effects of a merger, the Commission compares the competitive conditions that would result from the notified merger with the conditions that would have prevailed without the merger. In most cases the competitive conditions existing at the time of the merger constitute the relevant comparison for evaluating the effects of a merger».*¹⁰³
- (184) I enkelte saker kan det imidlertid etter en konkret vurdering være holdepunkter for å legge en annen alternativsituasjon enn status quo til grunn ved vurderingen av om lovens inngrepsvilkår

⁹⁹ Jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 229.

¹⁰⁰ Jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 229 første spalte.

¹⁰¹ Fornyings- og administrasjonsdepartementets (nå Nærings- og fiskeridepartementet) vedtak 17. april 2009 på klage på Konkurransetilsynets vedtak V2008-22 Opplysningen Mobil AS – Aspiro Søk AS, punkt 7.1.

¹⁰² Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 17. april 2009 på klage på Konkurransetilsynets vedtak V2008-22, punkt 7.1. Tilsvarende også punkt 7.5.

¹⁰³ Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03), avsnitt 9.

er oppfylt, da *status quo* ikke kan anses som det beste anslaget på fremtidig markedsutvikling uten foretakssammenslutningen, jf. samme punkt i Kommisjonens retningslinjer:

*«However, in some circumstances, the Commission may take into account future changes to the market that can reasonably be predicted. It may, in particular, take account of likely entry or exit of firms if the merger did not take place when considering what constitutes the relevant comparison».*¹⁰⁴

- (185) Lignende betraktninger er lagt til grunn av britiske konkurransemyndigheter i deres retningslinjer for behandlingen av fusjoner.¹⁰⁵ Videre finnes det eksempler fra norske, europeiske og andre lands konkurransemyndigheter på at man har behandlet andre scenarier enn situasjonen på meldetidspunktet som alternativsituasjonen.¹⁰⁶
- (186) I Kommisjonens avgjørelse i *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*, uttales det således at: *«For the purpose of its analysis, the Commission assesses a future hypothetical scenario, namely the likely market outcome in absence of the merger».*¹⁰⁷
- (187) Ved fastsettelsen av alternativsituasjonen er det således den sannsynlige markedsutviklingen uten foretakssammenslutningen som skal legges til grunn, dvs. at foretakssammenslutningen ikke hadde funnet sted.
- (188) I det neste punktet gjøres det rede for faktiske omstendigheter som anses relevant i vurderingen av alternativsituasjonen. Deretter gjøres det rede for Konkurransetilsynets vurdering av spørsmålet.

6.2.2 Faktiske omstendigheter som er relevante for fastleggelsen av alternativsituasjonen

6.2.2.1 Beskrivelse av tilgangsavtalene til Tele2

- (189) Tele2 har siden 2007 hatt en tilgangsavtale med TeliaSonera i Norge. Avtalen startet som en MVNO-avtale, men ble endret til en NRA-avtale 12. juli 2011 gjennom en endring av Annex B12. I februar 2013 ble det forhandlet frem nye priser mellom TeliaSonera og Tele2, og avtalen ble forlenget frem til 1. oktober 2014, som var det tidligste tidspunktet avtalen kunne sies opp. Avtalen hadde [redacted] oppsigelsestid, slik at Tele2 var bundet av avtalen med TeliaSonera frem til [redacted].¹⁰⁸
- (190) Network Norway har hatt en NRA-avtale med Telenor siden 2008. Den 18. august 2010 signerte Network Norway en reforhandlet tilleggsavtale med Telenor hvor de kommersielle betingelsene ble endret. Avtalen kunne tidligst sies opp 30. juni 2013 med virkning fra 1. juli 2014. Ufordelaktige kommersielle betingelser gjorde at Network Norway valgte å si opp avtalen 30. juni 2013.¹⁰⁹
- (191) Tele2 inngikk 30. april 2014 en ny NRA-avtale med Telenor basert på Telenors nye standardbetingelser. Avtalen løp i utgangspunktet i 18 måneder fra 1. juli 2014, [redacted]

[redacted]¹¹⁰ Avtalen med Telenor ble sagt opp 25. september 2014.

¹⁰⁴ Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03), avsnitt 9.

¹⁰⁵ Competition and Markets Authority, Merger assessment guidelines, punkt 4.3.2.

¹⁰⁶ Eksempelvis Nærings- og fiskeridepartementets (da Fornyings- og administrasjonsdepartementet) klagevedtak i Gilde/Prior datert 5. oktober 2006, på side 25 og 26; Kommisjonens avgjørelser i COMP/M.5335 – *Lufthansa/SN Holding*, avsnitt 283-298, se særlig avsnitt 290; COMP/M.5440 – *Lufthansa/Austrian Airlines*, avsnitt 57-106; og COMP/M.5549 – *EDF/Segebel*, avsnitt 66-72. Samt Competition Commission (nå CMA) sine avgjørelser i *Stagecoach Group plc/Preston Bus Limited* November 2009 og *Ticketmaster/Live Nation* mai 2010.

¹⁰⁷ Kommisjonens avgjørelse i COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*, avsnitt 389

¹⁰⁸ Se partenes tilsvare av 22. desember 2014, avsnitt 70.

¹⁰⁹ Se partenes tilsvare av 22. desember 2014, avsnitt 71.

¹¹⁰ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 114 og 115.

- (192) Samtidig med forhandlingene om salg av den norske virksomheten til Tele2 til TeliaSonera ble tilgangsavtalen med TeliaSonera reforhandlet. Samme dag som signering av aksjekjøpsavtalen, 4. juli 2014, inngikk således Tele2 og TeliaSonera en ny avtale om MVNO-tilgang som skulle gjelde dersom foretakssammenslutningen ikke kunne gjennomføres. Formelt ble dette gjort som en inngåelse av et nytt Annex B12 til partenes eksisterende tilgangsavtale. Avtalen løper fra 1. oktober 2014 til [REDACTED]. Avtalen inneholder en NRA-opsjon som tidligst kan gjøres gjeldende fra [REDACTED].

6.2.2.2 Beskrivelse av utbyggingsplanene til Tele2

- (193) Samferdselsdepartementet vedtok 19. mai 2009 å forlenge Tele2 og Network Norways periode med asymmetrisk termineringsprising mot en lovnad fra selskapene om at de skulle bygge et nett med 75 prosent befolkningsdekning. Videre vedtok Samferdselsdepartementet 11. mai 2011 å videreføre den asymmetriske termineringsprisingen for å legge til rette for etablering av det tredje mobilnettet.
- (194) Av interne dokumenter fra Tele2 fremgår det at selskapets hadde en utbyggingsstrategi hvor det skulle fokuseres [REDACTED].
[REDACTED]¹¹¹ Det fremgår av protokoll fra styremøte i Tele2 8.–9. oktober 2013 at den strategiske målsetningen i et toårsperspektiv var å [REDACTED] styreprotokollens § 7.
- (195) I midten av januar 2014 avga Tele2 sluttrapport til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet hvor lovnaden om minimum 75 prosents befolkningsdekning ble dokumentert oppfylt. Videre, som følge av at Tele2 ikke vant frekvenser i auksjonen i desember 2013, besluttet Tele2 i januar 2014 å sette videre utbygging av mobilnettverket på midlertidig hold fra slutten av mars 2014.¹¹³
- (196) Også av protokoll fra styremøte i Tele2 17. februar 2014 fremgår det at videre utrulling av nye basestasjoner er satt på vent:

[REDACTED]
[REDACTED]¹¹⁴

- (197) Det fremgår imidlertid av interne dokumenter at det også etter mars 2014 skjer lansering av nye siter – i begrenset omfang – og oppgradering til LTE/4G. I P-1000 Steering Group Summary av 6. mai 2014 fremgår det at [REDACTED]
[REDACTED]¹¹⁵ Videre fremgår det av oppsummeringen at basert på [REDACTED]¹¹⁶ Av den samme oppsummeringen fremgår det også at Tele2 skulle [REDACTED]¹¹⁷
- (198) I referat fra P-1000 Steering Group 26. mai 2014 fremgår det at Tele2 besluttet å [REDACTED]
[REDACTED]

¹¹¹ Se eksempelvis Tele2s svar på informasjonsspørgsmål, bilag 139, lysbilde 17-34.

¹¹² [REDACTED]

¹¹³ <https://www.tele2.no/om-tele2/pressemeldinger/30.01.2014-over-75-prosent-befolkningsdekning-i-det-tredje-mobilnettet.aspx>

¹¹⁴ Protokoll fra styremøtet 17. februar 2014 hvor Project Edvard (salg av Tele2) ble presentert for styret. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 19.

¹¹⁵ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 52, lysbilde 11.

¹¹⁶ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 52, lysbilde 11.

¹¹⁷ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 52, lysbilde 13.

¹¹⁸ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 51, lysbilde 5 og 8.

¹¹⁹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 51, lysbilde 19.

6.2.2.3 *Faktiske omstendigheter som er relevant for fastleggelsen av alternativsituasjonen fra og med Nasjonal kommunikasjonsmyndighets frekvensauksjon nr. 14*

- (199) I Nasjonal kommunikasjonsmyndighets frekvensauksjon nr. 14, avholdt 2. til 10. desember 2013, vant TeliaSonera, ICE og Telenor frekvenser i 800, 900 og 1800 MHz-båndene. Tele2, på sin side, vant ingen frekvenser og kunne fra 1. oktober 2014 i utgangspunktet ikke lenger benytte frekvenser i 900 MHz-båndet.¹²⁰ Disse frekvensene var det ICE som hadde tillatelse til å benytte fra 1. oktober 2014.
- (200) Tele2s nett er bygget for å benytte 900 og 2100 MHz-frekvensene i kombinasjon. Frekvensene i 900 MHz-båndet er såkalte dekningsfrekvenser som gir god geografisk dekning, mens frekvensene i 2100 MHz-båndet er såkalte kapasitetsfrekvenser med kortere rekkevidde, men som gir mer kapasitet innenfor sitt dekningsområde. I byene benytter Tele2 900-frekvensene til 2G, mens 2100-frekvensene benyttes til 3G. Utenfor byene, hvor behovet for kapasitet er mindre, benyttes kun 3G i 900 MHz-frekvensene.
- (201) Tele2 har i brev 4. august 2014 til Konkurransetilsynet gitt en oversikt over hvilke alternativer selskapet vurderte for videre drift etter at utfallet av frekvensauksjonen ble kjent. Det er vist til at det på et innledende stadium av prosessen ble utarbeidet flere alternativer for styret, men at flere av disse ble vurdert som uaktuelle.¹²¹
- (202) Administrasjonen ved Mats Granryd (CEO i Tele2 AB) presenterte 14. januar 2014 styret i Tele2 for [redacted] ulike alternativer for videre drift: [redacted]
[redacted]¹²³ Det vises i presentasjonen til behovet for en rask løsning for å sikre verdien av den norske virksomheten til Tele2.
- (203) [redacted]
[redacted]¹²⁴
- (204) Administrasjonen anså også [redacted]
[redacted]¹²⁵ Salg av Tele2 ble ansett som en løsning dersom [redacted]¹²⁶
- (205) Mats Granryd ble i styremøtet 14. januar 2014 bedt om å informere styret i Tele2 på ukentlig basis om hvordan de forskjellige alternativene utviklet seg.¹²⁷
- (206) Dagen etter styremøtet sendte Mats Granryd styret en ny presentasjon. Det hitsettes fra denne: [redacted]
[redacted]¹²⁸

¹²⁰ Tele2 har imidlertid inngått en avtale med ICE om leie av 900-frekvenser med varighet frem til 1. april 2015.

¹²¹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, oversendelsesbrev.

¹²² Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 24, lysbilde 2. Omtalt som henholdsvis [redacted]
[redacted] Se også styreprotokoll 14. januar 2014 (bilag 5).

¹²³ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 24, lysbilde 19.

¹²⁴ Protokoll fra styremøte 14. januar 2014, § 4, brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 5.

¹²⁵ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 24, lysbilde 3.

¹²⁶ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 24, lysbilde 4.

¹²⁷ Protokoll fra styremøte 14. januar 2014, § 4. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 5.

¹²⁸ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 25, lysbilde 2.

- (207) De ulike alternativene ble på nytt behandlet i styremøtet 24. januar 2014. Tele2 hadde da avgrenset alternativene til [REDACTED]¹²⁹
- (208) Bakgrunnen for at enkelte av alternativene ble forkastet er nærmere beskrevet i Tele2s svar på Konkurransetilsynets informasjonspålegg. Her vises det til at [REDACTED]¹³⁰
- (209) [REDACTED]¹³¹
- (210) I styremøtet 24. januar 2014 ble det på denne bakgrunn besluttet å initiere en salgsprosess. I februar 2014 inviterte Tele2 [REDACTED]¹³² Som det fremgår av en presentasjon holdt for styret ble verdien på dette tidspunktet anslått til: [REDACTED]¹³³
- (211) Det ble etter hvert i salgsprosessen klart at [REDACTED]¹³⁷
- (212) I styremøte 6. april 2014 informerte Mats Granryd styret om at TeliaSonera hadde lagt inn et indikativt bud på [REDACTED] for Tele2. Styret anså budet som interessant nok til å fortsette dialogen og ba administrasjonen om å fortsette med forhandlinger [REDACTED]¹³⁸
- (213) I styremøte 29. april 2014 diskuterte styret en oppdatert rapport om salget av Tele2 utarbeidet av ABG Sundal Collier. Rapporten inkluderer forskjellige scenarioer [REDACTED]. Utviklingen for disse scenarioene fremlegges.
- (214) I presentasjonen vises det til at forhandlingene med TeliaSonera [REDACTED]¹³⁹
- (215) Videre informeres styret om utviklingen [REDACTED]

¹²⁹ Referat fra styremøte 24. januar 2014, § 4. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 6.

¹³⁰ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, oversendelsesbrev, avsnitt 20.

¹³¹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, oversendelsesbrev, avsnitt 21.

¹³² Referat fra styremøte 17. februar 2014, brev fra Tele2 Norge AS, bilag 19. [REDACTED] er ikke omtalt i styrereferatet, men er vist til i brev fra Tele2 Norge AS, oversendelsesbrev, avsnitt 25.

¹³³ Referat fra styremøte 17. februar 2014, side 3. Se også presentasjon av ABG Sundal Collier, brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 21, lysbilde 14.

¹³⁴ [REDACTED]

¹³⁵ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 25; jf. referat fra styremøte 19. mars 2014.

¹³⁶ Brev fra ICE Norge AS til Tele2 13. mars 2014, punkt 1.1, brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 40.

¹³⁷ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 26. Se også notat fra Tele2 v/advokatfirmaet Schjødt 24. november 2014, avsnitt 24.

¹³⁸ Referat fra styremøte 6. april 2014 §§ 4 og 5. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 8.

¹³⁹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 27, lysbilde 3 og 4. [REDACTED]

¹⁴⁰ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 27, lysbilde 7.

(216)

[REDACTED] ¹⁴¹

(217) Presentasjonen blir diskutert i styremøtet og det blir besluttet å

[REDACTED]

¹⁴⁴ Salg av Tele2 til TeliaSonera ble også drøftet i styremøtet og styret anså på det tidspunktet [REDACTED] som minstepris for Tele2s norske virksomhet. ¹⁴⁵

(218) I perioden fra april til juni hadde Tele2 [REDACTED] Fra Mats Granryds presentasjon til styret 14. mai 2014 fremgår det:

[REDACTED] ¹⁴⁶

(219) I mai og juni holdes det flere møter mellom Tele2 og TeliaSonera [REDACTED]. ¹⁴⁷ Det fremgår videre av protokoll fra styremøte 16. juni 2014 at [REDACTED]:

[REDACTED] ¹⁴⁸

(220) I styremøte 16. juni 2014 holder Mats Granryd en presentasjon hvor styret oppdateres på utviklingen med TeliaSonera [REDACTED]. Av presentasjonen kommer det frem at Tele2 anslår verdien av MVNO-alternativet til rundt [REDACTED]. Samtidig var det satt opp en oversikt hvor salg til TeliaSonera (angitt som *Rocket*) sammenlignes med henholdsvis det å fortsette som MVNO og [REDACTED] ¹⁴⁹ som fremgår av figur 3.

Figur 3 Unrisked comparison of value creation for the alternatives, 16. juni 2014 [Unntatt offentlighet]

(221) I slutten av juni kom TeliaSonera med et revidert tilbud på [REDACTED] svenske kroner (EV) for Tele2. Overfor styret i Tele2 ble det av administrasjonen fremlagt forslag om å [REDACTED]

¹⁴¹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 27, lysbilde 7.

¹⁴² Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 27, lysbilde 8.

¹⁴³ Referat fra styremøte i Tele2 29. april 2014, § 4. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 9.

¹⁴⁴ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 27, lysbilde 5.

¹⁴⁵ Referat fra styremøte i Tele2 29. april 2014, § 7. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 9.

¹⁴⁶ Referat fra styremøte i Tele2 14. mai 2014, § 6. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 10.

¹⁴⁷ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 28, lysbilde 3.

¹⁴⁸ Referat fra styremøte 16. juni 2014, § 5. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 11.

¹⁴⁹ Presentasjon til styremøte med tittel «*Material for Board Call*», 16. juni 2014, lysbilde 4. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014.

- (222) Styret ble i presentasjonen til Mats Granryd også oppdatert vedrørende [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]¹⁵¹
- (223) Styret godkjenner administrasjonens forslag om å godta budet fra TeliaSonera på vilkår. Samtidig ber styret administrasjonen redegjøre for hvordan de vurderer salg til TeliaSonera [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]¹⁵²
- (224) [REDACTED]
[REDACTED]¹⁵³
- (225) I styremøtet 4. juli 2014 legges avtalen mellom Tele2 og TeliaSonera frem for styret i Tele2. I møtet vises det til de øvrige scenarioene, [REDACTED] For disse scenarioene lå det nye forutsetninger om vekst i datatrafikk til grunn som fører til at verdien på MVNO-alternativet falt [REDACTED] Dette utdypes ytterligere i presentasjonen til styremøtet som blant annet inneholdt en verdisammenligning, som vist i Figur 4.
- Figur 4** Unrisked comparison of value creation for the alternatives, 4. juli 2014.¹⁵⁴ [Unntatt offentlighet]
- (226) Som det fremgår av Figur 4 hadde det oppstått en vesentlig endring i verdivurderingen av MVNO-alternativet. Tele2 har forklart at databruken hos alle mobiloperatørene hadde økt betydelig mer enn ventet, og i de nye forutsetningene antok man at databruken [REDACTED]
[REDACTED]¹⁵⁵ Mens en MNO har relativt lav marginalkostnad relatert til den økte databruken ville kostnadene øke vesentlig for en MVNO. Med de oppdaterte forutsetningene til grunn ville Tele2 [REDACTED] og verdien på «business-caset» ville falle til rundt [REDACTED]
[REDACTED]¹⁵⁷

¹⁵⁰ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 29, lysbilde 2, og bilag 12 referat fra styremøte 25. juni 2014, § 4.

¹⁵¹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 29, lysbilde 3.

¹⁵² Referat fra styremøte 25. juni 2014, § 4. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 12.

¹⁵³ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 42. Tele2 har i brev til Konkurransetilsynet 7. november 2014 vist til at [REDACTED]
[REDACTED]

¹⁵⁴ Presentasjon til styremøte 4. juli 2014 av ABG Sundal Collier med tittel «Edvard – Rocket». Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 30.

¹⁵⁵ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 23-24 og presentasjon til styremøte 4. juli 2014 av ABG Sundal Collier med tittel «Edvard – Rocket», lysbilde 4.

¹⁵⁶ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, oversendelsesbrev, avsnitt 23-24.

¹⁵⁷ [REDACTED]

- (227) Styret godkjente salget av Tele2 til TeliaSonera ut fra en vurdering av at dette alternativet hadde høyest risikojustert verdi:



158

6.2.3 Konkurransetilsynets vurdering av status quo

- (228) Med status quo menes de rådende markedsforholdene som eksisterer på tidspunktet for foretakssammenslutningen. Dette legges også til grunn i Kommisjonens horisontale retningslinjer avsnitt 9.
- (229) På tidspunktet for foretakssammenslutningen var Tele2 en MNO i det norske mobilmarkedet. Tele2 hadde gjennom datterselskapet Mobile Norway en mobilinfrastruktur med frekvenser i 900 og 2100 MHz-båndene som ga en befolkningsdekning på omtrent 75 prosent. Av Tele2s trafikk gikk omtrent 45 prosent i eget nett, mens den resterende trafikken gikk i Telenor og TeliaSoneras nett gjennom NRA-avtaler. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er Tele2 derfor en MNO i status quo-situasjonen.
- (230) Som det fremgår overfor avholdt Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 2. til 10. desember 2013 en frekvensauksjon hvor TeliaSonera, ICE og Telenor vant frekvenser i 800, 900 og 1800 MHz-båndene. Tele2 på sin side vant ingen frekvenser og kunne fra 1. oktober 2014 i utgangspunktet ikke lenger benytte frekvenser i 900-båndet. Disse frekvensene var det ICE som hadde tillatelse til å benytte fra 1. oktober 2014.
- (231) Tele2s nett er bygget for å benytte 900 og 2100 frekvensene i kombinasjon. Frekvensene i 900-båndet er såkalte dekningsfrekvenser som gir god geografisk dekning, mens frekvensene i 2100-båndet er såkalte kapasitetsfrekvenser med kortere rekkevidde, men som gir mer kapasitet innenfor sitt dekningsområde. I byene benytter Tele2 frekvensene i 900 og 2100-båndene i kombinasjon, henholdsvis til 2G og 3G. Utenfor byene, hvor behovet for kapasitet er mindre, benytter Tele2 kun 3G i 900-båndet.
- (232) Tap av frekvenser medførte at Tele2 fra 1. oktober 2014 i utgangspunktet ikke kunne fortsette virksomheten som før. Etter Konkurransetilsynets oppfatning ville Tele2 etter bortfallet av 900-frekvensene vanskelig kunne opprettholde bruken av eget nett. Dette underbygges av Tele2 svar på informasjonspålegg 4. august 2014 samt Nasjonal kommunikasjonsmyndighets svar på informasjonspålegg 19. september 2014. Etter Konkurransetilsynets vurdering taler dette for at status quo ikke kan anses som et godt anslag på fremtidig markedsutvikling.
- (233) I meldingen gjorde også TeliaSonera gjeldende at status quo ikke kunne utgjøre alternativsituasjonen i herværende sak. Det hitsettes fra meldingens side 16:
- «Virkningen av foretakssammenslutningen skal vurderes ut fra den markedssituasjonen som ville vært dersom oppkjøpet ikke ble gjennomført. Vanligvis legges det til grunn at dagens markeds- og konkurranseforhold ville fortsatt i fraværet av det aktuelle oppkjøpet. Det er imidlertid et faktum at Tele2-gruppen senest fra 1. oktober 2014 ikke ville ha nødvendig frekvenser for å kunne operere i grossistmarkedet. Det må derfor legges til grunn at den kontrafaktiske situasjonen innebærer at kun 2 aktører er aktive som MNO i grossistmarkedet – Telenor og TSN».*
- (234) Tilsvarende ble også lagt til grunn i notat 20. oktober 2014 av professor Hjelmeng, utarbeidet for partene:
- «I den foreliggende saken er det på det rene at status quo alternativet er Tele2 som operativ MNO i Norge (med tillegg av NRA-avtaler pga. at nettet ikke har full dekning). [...] Dette scenariet bortfalt imidlertid den 1. oktober 2014, gjennom tilbakelevering av Tele2's frekvenser. Slik sett vil status quo være det eneste alternativet som positivt kan utelukkes som counterfactual».*

¹⁵⁸ Referat fra styremøte 4. juli 2014, § 4. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 13.

- (235) Etter Konkurransetilsynets oppfatning fremgår det av det ovenstående at det er klare holdepunkter for å legge til grunn en annen alternativsituasjon enn status quo, slik tilsynet har beskrevet overfor, ved vurderingen av foretakssammenslutningen.
- (236) Partene har i tilsvaret anført at Konkurransetilsynet ikke kan se bort fra MVNO-avtalen som Tele2 inngikk med TeliaSonera 4. juli 2014 som konstituerende for status quo. Partene begrunner dette med at MVNO-avtalen er bindende og etablerer rettigheter og plikter for partene uavhengig av foretakssammenslutningen. Videre viser partene til at MVNO-avtalen er inngått med tanke på en situasjon hvor foretakssammenslutningen ikke gjennomføres og heller ikke er faktisk betinget av foretakssammenslutningen.
- (237) Konkurransetilsynet er ikke enig i dette. For det første ville ikke MVNO-avtalen mellom Tele2 og TeliaSonera av 4. juli 2014 blitt inngått uten foretakssammenslutningen, jf. avsnitt (250) flg. Videre kan MVNO-avtalen uansett ikke være konstituerende for status quo, da den ikke ville fått virkning før fra 1. oktober 2014.
- (238) På bakgrunn av ovennevnte vurderinger er Konkurransetilsynet kommet til at status quo-situasjonen er at Tele2 var en MNO på tidspunktet for foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er klare holdepunkter for at status quo ikke er det beste anslaget for mest sannsynlig markedsutvikling i fravær av foretakssammenslutningen, og at det derfor må foretas en nærmere vurdering av hva som er mest sannsynlig markedsutvikling i alternativsituasjonen.

6.2.4 Konkurransetilsynets vurdering av mest sannsynlig markedsutvikling

- (239) I vurderingen av alternativsituasjonen skal Konkurransetilsynet legge til grunn den markedsutviklingen uten foretakssammenslutningen som fremstår som mest sannsynlig. I denne vurderingen vil tilsynet særlig se hen til hva som fremstår som økonomisk rasjonelt for Tele2.
- (240) Etter frekvensauksjonen besitter Tele2 og ICE komplementære innsatsfaktorer som er nødvendig for å operere som en MNO. ICE har i utgangspunktet et begrenset nett basert på omtrent 500 basestasjoner med CDMA-teknologi i 450 MHz-båndet. Imidlertid sikret de seg frekvenser i 800, 900 og 1800 MHz-båndene i frekvensauksjonen desember 2013. Forenklet kan man si at ICE har frekvenser, men ikke infrastruktur. Tele2 på sin side har etter frekvensauksjonen betydelig infrastruktur, men ikke de nødvendige frekvensene. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil derfor Tele2 og ICE ha betydelige incentiver til å inngå en avtale som er til gunst for begge parter i fravær av foretakssammenslutningen. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil det slik være økonomisk rasjonelt for Tele2 og ICE å finne sammen gjennom et samarbeid.
- (241) I vurderingen av alternativsituasjonen har Konkurransetilsynet også tatt i betraktning de alternativene Tele2 selv har vurdert i perioden fra frekvensauksjonen og frem til tidspunktet for foretakssammenslutningen. Gjennomgangen ovenfor av relevant faktum viser at Tele2 fra frekvensauksjonen og frem til tidspunktet for foretakssammenslutningen vurderte flere mulige alternativer for virksomheten. Alternativene for videre drift kan grupperes i tre scenarioer: (1) salg av Tele2 til TeliaSonera (2) fortsette virksomheten som MVNO (MVNO-scenarioet) og (3) fortsette virksomheten som MNO (MNO-scenarioet).
- (242) I en vurdering av sannsynlig markedsutvikling uten foretakssammenslutning ser en vekk fra foretakssammenslutningen med TeliaSonera. Konkurransetilsynet vil derfor i det videre vurdere hvilket scenario for videre drift av Tele2 som fremstår som mest sannsynlig, MVNO-scenarioet eller MNO-scenarioet.

6.2.4.1 Konkurransetilsynets vurdering av MVNO-scenarioet

- (243) Tele2 inngikk 29. april 2014 en NRA-avtale med Telenor med MVNO-opsjon. Uten frekvenser vil et alternativ for Tele2 være å drive selskapet videre som MVNO. Samtidig fremgår det av Tele2s svarbrev 4. august 2014 og Tele2s interne dokumenter at avtalen ga Tele2 fleksibilitet,

både med tanke på et eventuelt salg av selskapet til TeliaSonera og en eventuell løsning [REDACTED]

¹⁵⁹

- (244) Tele2 har i svar på Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting vist til at selskapet siden etableringen av Mobile Norway sammen med Network Norway har hatt en klar MNO-strategi i Norge. I den forbindelse vises det til Tele2s egen redegjørelse i svar på informasjonsspålegg av 4. august 2014:

[REDACTED]

- (245) Tele2 har også forklart at styret etter frekvensauksjonen vurderte de eksisterende tilgangsavtalene med Telenor og TeliaSonera, og etter hvert også nye tilgangsavtaler, hvor konklusjonen var at MVNO-modellen var for risikabel i dagens marked. Det var Tele2s vurdering at [REDACTED]

¹⁶⁰

- (246) Tele2 har redegjort for dette i sitt svar på informasjonsspålegg 4. august 2014. Det gjengis fra svaret:

«(22) Etter å ha vurdert eksisterende avtaler med Telenor og Netcom, og etter hvert nye avtaler med begge parter, var styrets vurdering at MVNO modellen er for risikabel i dagens marked. [REDACTED]

MVNO-alternativet ble derfor kun inkludert i strategidrøftelsen som en referanse- eller «fallback»-løsning, d.v.s. en «tvungen» løsning om ingen andre alternativer lot seg gjennomføre, men som ikke vil være kommersielt forsvarlig over tid. Som det fremgår av besvarelsen av spørsmål 18 og redegjørelsen nedenfor, er MVNO ikke et reelt alternativ for Tele2. [REDACTED]

- (247) Som allerede nevnt mente Tele2 at MVNO-modellen ikke var et godt alternativ, da den ga Tele2 liten mulighet til å konkurrere effektivt. I verdsettelsesmodellene utarbeidet i forbindelse med salgsprosessen ble det forutsatt [REDACTED]

¹⁶² Dette underbygger at

MVNO-scenariet fremstod som et lite lønnsomt alternativ for Tele2.

¹⁵⁹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, oversendelsesbrev, side 13; styreprotokoll fra styremøte 29. april 2014 (bilag 9); og bilag 27, lysbilde 11 m.fl.

¹⁶⁰ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 22

¹⁶¹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 23

¹⁶² Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 24

- (248) På denne bakgrunn anser Konkurransetilsynet MVNO-scenariet for en lite attraktiv løsning for Tele2, da scenarioet gir lav verdi på selskapet og er forbundet med vesentlig risiko. [REDACTED]. Ifølge Tele2 selv ble dette scenarioet kun tatt med som en tvungen løsning om ingen andre alternativer lot seg gjennomføre, men ville ikke være kommersielt forsvarlig over tid. Samlet taler dette etter Konkurransetilsynets vurdering for at MVNO-scenariet var et lite sannsynlig alternativ uten foretakssammenslutningen.

6.2.4.2 Partenes anførsler om MVNO-avtalen av 4. juli 2014

- (249) Partene har anført at Konkurransetilsynet ikke kan se bort fra MVNO-avtalen som Tele2 inngikk med TeliaSonera 4. juli 2014 som konstituerende for alternativsituasjonen, siden denne er bindende og etablerer rettigheter og plikter for partene uavhengig av foretakssammenslutningen. Videre viser partene til at MVNO-avtalen er inngått med tanke på en situasjon hvor foretakssammenslutningen ikke gjennomføres og heller ikke er faktisk betinget av foretakssammenslutningen. Partene er videre av den oppfatning at det i vurderingen av mest sannsynlig markedsutvikling uten foretakssammenslutningen kun kan ses bort fra avtaler som er relatert til gjennomføringen av foretakssammenslutningen, avtaler som er aksessoriske til foretakssammenslutningen eller i strid med forbudet mot konkurransebegrensende avtaler i konkurranseloven § 10. Det vises i den forbindelse også til et notat utarbeidet av advokatfirmaet Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom (Skadden) på vegne av partene.
- (250) Som det fremgår ovenfor, er alternativsituasjonen den mest sannsynlige markedsutviklingen uten foretakssammenslutningen. Spørsmålet blir derfor om MVNO-avtalen mellom TeliaSonera og Tele2 av 4. juli 2014 ville blitt inngått dersom foretakssammenslutningen tenkes borte.
- (251) MVNO-avtalen mellom TeliaSonera og Tele2 ble inngått 4. juli 2014, samme dag som signering av SPA om salg av Tele2s norske virksomhet til TeliaSonera. Av flere interne dokumenter hos Tele2 fremgår det at det er en nær sammenheng mellom foretakssammenslutningen, MVNO-avtalen [REDACTED]. Se eksempelvis referat fra styremøte i Tele2 25. juni 2014 hvor dette fremgår:

[REDACTED]

163

- (252) Videre heter det:

[REDACTED]

164

- (253) Det fremgår av styrereferatet at styret godkjente ledelsens plan. Det fremgår også at:

[REDACTED]

- (254) Som det fremgår av styrereferatet er det en nær sammenheng mellom foretakssammenslutningen, MVNO-avtalen mellom TeliaSonera og Tele2 [REDACTED]. Det er på denne bakgrunn ikke sannsynlig at Tele2, i en situasjon uten foretakssammenslutningen, kunne ha fremforhandlet og inngått en avtale om MVNO-tilgang med TeliaSonera på samme vilkår som i MVNO-avtalen av 4. juli 2014.
- (255) At MVNO-avtalen av 4. juli 2014 ikke ville ha blitt inngått uten foretakssammenslutningen underbygges også av ytterligere interne dokumenter fra Tele2. Fra presentasjonen ABG Sundal Collier holdt for styret 29. april 2014 fremgår det flere faktum som tilsier dette:

[REDACTED]

¹⁶³ Referat fra ekstra styremøte i Tele2 25. juni 2014, § 4. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 12.

¹⁶⁴ Referat fra ekstra styremøte i Tele2 25. juni 2014, § 4. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014 bilag 12.

[REDACTED]

- (256) Konkurransetilsynets vurdering er således at MVNO-avtalen mellom TeliaSonera og Tele2 av 4. juli 2014 ikke ville ha blitt inngått i en situasjon uten foretakssammenslutningen.

6.2.4.3 Konkurransetilsynets vurdering av MNO-scenarioet

- (257) Det kan være flere alternativer for Tele2 som muliggjør videre drift som MNO i Norge. Som det fremgår av punkt 6.2.2.3 har Tele2 vurdert [REDACTED]

– alle alternativer som viderefører Tele2 som MNO.

- (258) Som redegjort for ovenfor vil det, etter Konkurransetilsynets oppfatning, være økonomisk rasjonelt for Tele2 og ICE å finne sammen gjennom et samarbeid på bakgrunn av de komplementære innsatsfaktorene de besitter. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil derfor Tele2 og ICE ha betydelige insentiver til å inngå et samarbeid som er til gunst for begge parter i fravær av foretakssammenslutningen.
- (259) Videre vil en slik løsning mellom Tele2 og ICE være i tråd med Tele2s overordnede MNO-strategi for sine nåværende markeder, og muliggjøre at Tele2 kan konkurrere aggressivt og på lik linje med de øvrige mobilnettverksoperatørene, som vist til ovenfor.
- (260) Både Tele2s redegjørelse i svar på informasjonsspørgsmål 4. august 2014 og interne dokumenter viser at selskapet parallelt med salgsprosessen med TeliaSonera forhandlet med ICE om ulike løsninger, [REDACTED].

(261)

[REDACTED] 166

(262)

[REDACTED]

(263)

[REDACTED]

(264)

[REDACTED]

(265)

[REDACTED]

¹⁶⁵ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 27, lysbilde 6.

¹⁶⁶ [REDACTED] Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 41.

(266)

(267)

(268)

(269)

(270)

(271)

(272) I tillegg til dette kommer at det samtidig ble lagt til grunn nye prognoser for vekst i datatrafikk som medførte et fall på verdien av MVNO-scenarioet fra

Med bakgrunn i Tele2 og øvrige tilgangskjøperes erfaringer synes det lite sannsynlig at selskapet vil kunne oppnå vesentlig bedre betingelser som MVNO-aktør.¹⁷¹

(273) På denne bakgrunn anser Konkurransetilsynet MNO-scenarioet som det sannsynlige alternativet for Tele2, og vesentlig mer lønnsomt enn å fortsette som en MVNO. MNO-scenarioet gir Tele2

¹⁶⁷ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 24, lysbilde 3.

¹⁶⁸ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 24, lysbilde 7.

¹⁶⁹ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 27, lysbilde 7.

¹⁷⁰ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, avsnitt 42. Tele2 har i brev til Konkurransetilsynet 7. november 2014 vist til at

¹⁷¹

mulighet til å konkurrere i det norske markedet i tråd med sin overordnede strategi. Det har videre vært reelle forhandlinger mellom ICE og Tele2, [REDACTED]

[REDACTED] Det er således etter Konkurransetilsynets vurdering konkrete holdepunkter for å legge MNO-scenariot til grunn som det mest sannsynlige alternativet uten foretakssammenslutningen.

- (274) Konkurransetilsynet finner på denne bakgrunn at MNO-scenariot er mest sannsynlige markedsutvikling uten foretakssammenslutningen (alternativsituasjonen). [REDACTED]

6.2.4.4 Konkurransetilsynets vurdering av gjesting i MNO-scenariot

- (275) I MNO-scenariot vil Tele2 være avhengig av å kjøpe nasjonal gjesting av en aktør med landsdekkende mobilnett. Det er flere forhold som underbygger at Tele2 ville inngått en slik tilgangsavtale med Telenor. Tele2 inngikk avtale om nasjonal gjesting med Telenor 29. april 2014, mens avtalen med TeliaSonera 4. juli 2014 etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke ville blitt inngått uten foretakssammenslutningen. NRA-avtalen med Telenor ville således fungert som en fallbackløsning dersom ikke andre løsninger hadde kommet på plass. Videre er Telenor regulert til å gi tilgang på ikke-diskriminerende vilkår, og nettet til Telenor anses for å ha høyere kvalitet.

- (276) På bakgrunn av ovennevnte er det etter Konkurransetilsynets vurdering større sannsynlighet for at Tele2 ville inngått NRA-avtale med Telenor enn med TeliaSonera i alternativsituasjonen.

6.2.4.5 Konkurransetilsynets vurdering av utbygging i MNO-scenariot

- (277) Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil en MNO uten nasjonal dekning etterstrebe å kjøre størst mulig andel av mobiltrafikken i eget nett for å redusere gjestingskostnadene. Tilsvarende kommer også til uttrykk i Tele2s interne dokumenter.

- (278) Høsten 2013 besluttet Tele2 en utbyggingsplan hvor det skulle fokuseres på [REDACTED]
[REDACTED]¹⁷² Det fremgår fra protokoll fra styremøte i Tele2 8.-9. oktober 2013 at den strategiske målsetningen i et toårsperspektiv er [REDACTED], jf. § 7.

- (279) Videre fremgår det av gjennomgangen overfor i punkt 6.2.2.2 at [REDACTED]
[REDACTED].

- (280) Det fremgår også av interne dokumenter fra Tele2 at MNO-scenariot [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- (281) I MNO-scenariot [REDACTED]
[REDACTED] Konkurransetilsynet anser det derfor som sannsynlig at Tele2 i MNO-scenariot ville fortsatt sin målsetning om å øke andelen trafikk i eget nett fra dagens nivå.

6.2.4.6 Konklusjon

- (282) Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn kommet til at MNO-scenariot er den mest sannsynlige markedsutviklingen uten foretakssammenslutningen (alternativsituasjonen). [REDACTED]
[REDACTED]

¹⁷² Se eksempelvis brev fra Tele2 Norge AS, bilag 139, lysbilde 17-34.

¹⁷³ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 24, lysbilde 30.

¹⁷⁴ Brev fra Tele2 Norge AS 7. januar 2015, bilag 33, lysbilde 26.

- (283) Videre legger Konkurransetilsynet i alternativsituasjonen til grunn at Tele2 mest sannsynlig ville inngått avtale med Telenor om nasjonal gjesting og at Tele2 ville fortsatt sin målsetning om å øke andelen mobiltrafikk i eget nett.

6.3 Sluttbrukermarkedet

6.3.1 Konkurransesituasjonen uten foretakssammenslutningen

6.3.1.1 Antall aktører, markedsandeler og konsentrasjon

- (284) Uten foretakssammenslutningen består sluttbrukermarkedet av tre mobilnettverksoperatører (Telenor, TeliaSonera og Tele2), fire MVNOer (Ventelo, TDC, Lycamobile og Com4), samt flere tjenesteleverandører (Phonero, Chili Mobil, Telio/NextGenTel, Hello m.fl.).
- (285) Tabell 1 nedenfor viser markedsandelene i sluttbrukermarkedet i 2013, målt i antall abonnement og omsetning.

Tabell 1: Markedsandeler sluttbrukermarkedet (2013)¹⁷⁵

	Telenor	TeliaSonera	Tele2¹⁷⁶	Øvrige
Abonnement	54,2 %	20,9 %	15,4 %	9,5 %
Omsetning	51,7 %	21,8 %	17,0 %	9,5 %

- (286) Det fremgår av tabellen at målt i omsetning er Telenor den største aktøren i sluttbrukermarkedet med en markedsandel på 51,7 prosent. TeliaSonera er markedets nest største aktør med en markedsandel på 21,8 prosent, mens Tele2 har en markedsandel på 17 prosent. De øvrige aktørene hadde i 2013 en samlet markedsandel på omtrent 9,5 prosent. HHI er beregnet til 3460 uten foretakssammenslutningen og indikerer at markedet er sterkt konsentrert.¹⁷⁷
- (287) Tele2 er hovedsakelig en tilbyder av mobilabonnement som inkluderer tale, SMS og data (mobiltelefoni). Det er således først og fremst i mobiltelefonisegmentet at TeliaSonera og Tele2 har overlappende virksomhet uten foretakssammenslutningen.
- (288) Tabell 2 nedenfor viser markedsandelene i segmentet for mobiltelefoni i 2013, målt i antall abonnement og omsetning.

Tabell 2: Markedsandeler mobiltelefoni (2013)¹⁷⁸

	Telenor	TeliaSonera	Tele2	Øvrige
Abonnement	50,5 %	23,3 %	18,0 %	8,3 %
Omsetning	53,3 %	22,6 %	16,6 %	7,5 %

¹⁷⁵ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester* 2013, side 2, 49-53 og 57. Markedsandelene i Tabell 1 er beregnet av Konkurransetilsynet. Tjenestene mobiltelefoni, dedikert mobilt bredbånd og maskin-til-maskin er inkludert.

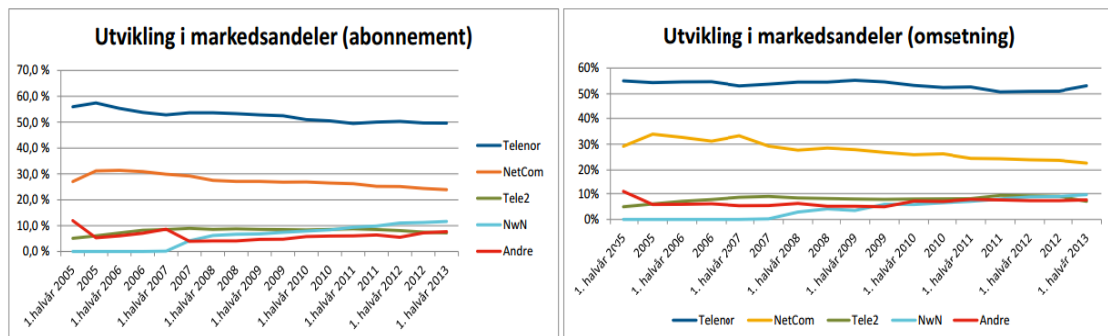
¹⁷⁶ [REDACTED]

¹⁷⁷ Herfindahl-Hirschmann-indeksen (HHI) beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelene til aktørene i et marked. Kommisjonen opererer i de horisontale retningslinjene med følgende terskelverdier for HHI: Verdier på under 1 000 indikerer at markedet ikke er konsentrert, verdier mellom 1 000 og 2 000 indikerer at markedet er moderat konsentrert, mens verdier over 2 000 er et uttrykk for at markedet har høy konsentrasjon.

¹⁷⁸ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester* 2013, tabell 20 på side 51.

- (289) Det fremgår av tabellen at målt i omsetning er Telenor den største aktøren i segmentet for mobiltelefoni med en markedsandel på 53,5 prosent. TeliaSonera er nest størst med en markedsandel på 22,6 prosent, mens Tele2 er tredje størst med en markedsandel på 16,6 prosent. MVNOene og tjenesteleverandørene har en samlet markedsandel på 7,5 prosent, hvorav den største aktøren, Phonero-Ventelo, har en markedsandel på noe over 2,5 prosent.
- (290) Figur 5 viser utviklingen i markedsandeler i mobiltelefonisegmentet i perioden 2005 til 2013 for Telenor, TeliaSonera, Tele2 og andre, målt i omsetning og antall abonnement.

Figur 5 Utvikling i markedsandeler mobiltelefonisegmentet første halvår 2005 til første halvår 2013¹⁷⁹



- (291) Av figuren fremgår det at Telenor siden 2005 har hatt en markedsandel på over 50 prosent. TeliaSonera (angitt som NetCom i figuren) har i samme tidsperiode hatt en nedgang i sine markedsandeler. Tele2, inkludert merkevaren Network Norway, har derimot i samme tidsperiode økt sine markedsandeler. En årsak til dette er at merkevaren One Call, tilhørende Network Norway, i de senere år har økt sine markedsandeler betydelig. Merkevaren Tele2 har på sin side hatt en fallende markedsandel. MVNOene og tjenesteleverandørene har hatt en markedsandel under 10 prosent.
- (292) Videre kan mobiltelefonisegmentet deles inn i et segment for privatkunder og et segment for bedriftskunder basert på forskjeller i hvilke produkter som tilbys og hva som etterspørres av kundene. Tilsvarende er anført av både partene og flere øvrige aktører i markedet.¹⁸⁰ Se punkt 5.2.2.1.5 der dette diskuteres nærmere.
- (293) Tabell 3 viser markedsandelene innen mobiltelefoni for privat- og bedriftssegmentet, målt i antall abonnement og omsetning.

Tabell 3: Markedsandeler privatsegmentet og bedriftssegmentet (2. kvartal 2014)¹⁸¹

	Telenor	TeliaSonera	Tele2	Øvrige
Abonnement	47,3 %	24,6 %	22,7 %	5,4 %

¹⁷⁹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, figur 1 på side 36 og figur 2 på side 38.

¹⁸⁰ Se meldingen side 24, samt brev fra TDC AS 18. august 2014, side 2, brev fra Chili Mobil AS 20. august 2014, side 1 og brev fra ICE Norge AS 22. august 2014, side 2-3.

¹⁸¹ Markedsandelene i Tabell 3 er utarbeidet av Konkurransetilsynet basert på aktørenes svar på informasjonspålegg. Se brev fra TeliaSonera Norge AS 1. august 2014, brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, brev fra Telenor ASA 18. august 2014, brev fra Phonect AS 18. august 2014, brev fra Telio Telecom AS 18. august 2014, brev fra Phonero AS 18. august 2014, brev fra TDC 18. august 2014, brev fra PrimaFon 19. august 2014, brev fra Hello AS 19. august 2014, brev fra Chilimobil 20. august 2014, brev fra Altibox 20. august 2014, brev fra Com4 AS 20. august 2014 og brev fra Ventelo AS 21. august 2014, samt markedsandelene til Lycamobile som er basert på tall fra 2013 i Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 2013*, side 2 og tabell 20 på side 51.

Privat-segmentet	Omsetning	45,1 %	27,2 %	24,4 %	3,3 %
Bedrifts-segmentet	Abonnement	56,4 %	16,1 %	9,2 %	18,4 %
	Omsetning	57,8 %	17,0 %	10,2 %	15,0 %

- (294) Det fremgår av tabellen at TeliaSonera og Tele2 begge har større markedsandeler innen privatsegmentet enn i bedriftssegmentet. Telenor har på sin side større markedsandeler innen bedriftssegmentet enn i privatsegmentet. Øvrige aktører har en tilnærmet marginal tilstedeværelse i privatsegmentet. I bedriftssegmentet har andre aktører en sterkere tilstedeværelse, herunder MVNOene Phonero-Ventelo og TDC som har markedsandeler basert på omsetning på henholdsvis 9,6 og 3,0 prosent.

6.3.1.1.1 Oppsummering

- (295) Sluttbrukermarkedet, herunder mobiltelefoni-, privat- og bedriftssegmentet, er konsentrert, hvor noen få aktører har høye markedsandeler.
- (296) Høye markedsandeler og et konsentrert marked kan indikere at konkurransen er begrenset, men er ikke alene tilstrekkelig for en slik konklusjon. I det følgende drøftes i tillegg betydningen av konkurrentenes responsmuligheter, etableringshindringer, potensiell konkurranse og kjøpermakt.

6.3.1.2 Konkurrentenes responsmuligheter

- (297) I hvilken grad en aktør har muligheter til å utøve markedsrett overfor kundene er blant annet avhengig av konkurrentenes responsmuligheter. Størrelsen på en eventuell prisøkning vil være et resultat av en avveining mellom gevinsten av økt margin på det gjenværende volumet, og tapet som følge av redusert volum. En eventuell prisøkning vil derfor påvirkes av hvor stor andel av kundene en aktør faktisk mister til konkurrentene. Mulighetene til å øke prisene vil blant annet avhenge av hvor nære alternativer de andre aktørene i markedet er, og deres kapasitet.
- (298) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er betydelige forskjeller mellom eksisterende MNOer, MVNOer og tjenesteleverandører med hensyn til hvor stor konkurransekraft de besitter i sluttbrukermarkedet. Dette er heller ikke bestridt av partene.¹⁸² I det følgende vurderer derfor Konkurransetilsynet først responsmulighetene for MNOer, og deretter for MVNOer og tjenesteleverandører.

6.3.1.2.1 Konkurransen mellom aktører med eget mobilnettverk (MNO)

- (299) Mobilnettverksoperatørene Telenor, TeliaSonera og Tele2 tilbyr gjennom flere ulike merkevarer produkter i tilnærmet samtlige segmenter i sluttbrukermarkedet. Aktørene er dermed nære konkurrenter i et differensiert marked ved at de dekker et større spekter av segmentene i sluttbrukermarkedet enn det MVNOer og tjenesteleverandører gjør.
- (300) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at konkurransen i sluttbrukermarkedet først og fremst skjer mellom aktørene med eget mobilnettverk. Dette underbygges av at de tre mobilnettverksoperatørene har over 90 prosent av kundemassen i sluttbrukermarkedet, jf. Tabell 1 og Tabell 2. Partenes interne dokumenter støtter også denne vurderingen, hvor det i all hovedsak er konkurransen mellom de tre mobilnettverksoperatørene som drøftes, mens det i liten grad vises til konkurranse fra MVNOer og tjenesteleverandører.¹⁸³
- (301) I sluttbrukermarkedet vil prisfastsettelsen i et kortsiktig perspektiv være styrt av marginalkostnaden til den enkelte aktør. Så lenge det er ledig kapasitet i et mobilnett, vil

¹⁸² Se meldingen side 26 og 28.

¹⁸³ Se eksempelvis brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 137, lysbilde 5-6 og bilag 139, lysbilde 11-14; m.fl. Se også brev fra TeliaSonera 1. august 2014, eksempelvis: Presentasjon med tittel «Short term market overview», September 2013, møtereferat fra Business Review meeting No.1/2014, møtereferat fra Business Review meeting No.2/2014

marginalkostnaden ved å utnytte den ledige kapasiteten være tilnærmet null. Dette tilsier at mobilnettverksoperatørene i utgangspunktet vil ha responsmuligheter overfor hverandre i sluttbrukermarkedet.

- (302) I motsetning til Telenor og TeliaSonera har ikke Tele2 et landsdekkende mobilnett. Selskapet er derfor avhengig av å kunne gjeste hos enten Telenor eller TeliaSonera. Dette gir Tele2 en høyere marginalkostnad enn de øvrige mobilnettverkseierne, og isolert taler det for at Tele2 har en noe svakere responsmulighet sammenlignet med Telenor og TeliaSonera. Omtrent 45 prosent av Tele2 sin taletrafikk går i eget mobilnett, mens andelen SMS, MMS og datatrafikk i eget nett er noe høyere.¹⁸⁴ Som følge av at Tele2 har deler av sin trafikk i eget nett, har selskapet betydelig lavere marginalkostnader enn øvrige tilgangskjøpere (MVNOer og tjenesteleverandører), og dermed bedre responsmuligheter sammenlignet med disse.
- (303) Konkurransetilsynet har beregnet diversjonsrater basert på nummerporteringsdata for 2013 med formål å belyse konkurransen mellom nettverksoperatørene.¹⁸⁵ Dataene angir hvor mange mobilnummer som er portert fra en operatør til en annen, og er således et mål på andelen kunder en operatør mister til en annen.¹⁸⁶ Andelen kunder som mistes til en annen aktør, kan tolkes som diversjonsrater og indikerer hvor nære substitutter partenes produkter er.¹⁸⁷

Tabell 4: Diversjonsratematrise (2013)¹⁸⁸

	TeliaSonera	Tele2	Telenor	Øvrige
TeliaSonera	-	34 %	56 %	10 %
Tele2	30 %	-	60 %	10 %
Telenor	35 %	44 %	-	21 %
Øvrige	21 %	25 %	54 %	-

- (304) Det fremgår av Tabell 4 at diversjonsraten fra TeliaSonera til Tele2 er 34 prosent, mens diversjonsraten fra Tele2 til TeliaSonera er 30 prosent. Samlet indikerer dette at kundene i sluttbrukermarkedet anser TeliaSonera og Tele2 som nære substitutter. Videre fremgår det i tabellen at både TeliaSonera og Tele2 har høye diversjonsrater til Telenor, noe som tilsier at kundene i sluttbrukermarkedet også anser Telenor som et nært substitutt.
- (305) Partene har i tilsvaret anført at det burde vært drøftet nærmere at både TeliaSonera og Tele2 har høyere diversjonsrater til Telenor, enn til hverandre. Etter partenes mening indikerer dette at Telenor i større grad bidrar til å disiplinere TeliaSonera og Tele2, enn den disiplinerende effekten partene imellom.
- (306) Konkurransetilsynet vurderer det slik at Telenor er et nært substitutt til TeliaSonera og Tele2. Imidlertid er det ikke nødvendig for Konkurransetilsynet å påvise at TeliaSonera og Tele2 er hverandres nærmeste substitutter i vurderingen av om TeliaSonera og Tele2 er nære konkurrenter. Tilsvarende følger av Kommisjonens horisontale retningslinjer avsnitt 28 som gir anvisning på en relativ tilnærming til spørsmål om hvor nære konkurrenter de fusjonerende parter er:

¹⁸⁴ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 50 lysbilde 17, bilag 138 lysbilde 21.

¹⁸⁵ Se appendiks for nærmere beskrivelse av metodikk, datagrunnlag og resultater.

¹⁸⁶ Se meldingen side 27.

¹⁸⁷ Se Konkurransetilsynets vedtak V2014-2 *Altor Fund III (via ELIXIA Holding IV AS) / TryghedsGruppen smba – ELIXIA Holding III AS/Health & Fitness Nordic AB*, 12. februar 2014, punkt 4.3. Konkurransetilsynets vedtak V2012-11 – *A-pressen AS – Mecom Europe AS (Edda Media AS)*, 28. juni 2012, punkt 4.4.1. Konkurransetilsynets vedtak V2012-18 – *Plantasjen Norge AS – Oddernes Gartneri AS*, 22. august 2012, punkt 4.2.

¹⁸⁸ Diversjonsratematrisen i Tabell 4 er utarbeidet på bakgrunn av porteringstall hentet fra meldingen side 27.

«The higher the degree of substitutability between the merging firms' products, the more likely it is that the merging firms will raise prices significantly».

- (307) Kommisjonens horisontale retningslinjer viser at jo nærmere substitutt de fusjonerende partenes produkter er, jo større konkurransemessige bekymringer oppstår som følge av foretakssammenslutningen. Det er imidlertid ikke nødvendig at de fusjonerende partenes produkter er hverandres nærmeste substitutter. En fusjon mellom foretak som produserer nære substitutt, men ikke nødvendigvis hverandres nærmeste substitutt, medfører også at en prisøkning er mer sannsynlig enn en foretakssammenslutning mellom foretak som produserer produkter som i liten grad er substituerbare.
- (308) Tilsvarende fremgår også av Kommisjonens avgjørelse i sak M.6992 *Hutchison 3G UK/Telefonica Ireland*:
- «Furthermore, contrary to the Notifying Party's claims, the Commission is not required, for the purposes of finding non-coordinated effects in the absence of dominance, to show that Three and O2 are each other's closest competitors on the relevant markets. The Horizontal Merger Guidelines refer to merging firms being "close competitors" as opposed to being each other's closest competitors as suggested by the Notifying Party. Moreover, closeness of competition is only one of the factors listed in the Horizontal Merger Guidelines as potentially influencing whether significant non-coordinated effects are likely to result from a merger. The qualification of a firm as an important competitive force can be equally relevant. This has already been recognized in previous Commission decisions».*¹⁸⁹
- (309) For å nærmere vurdere hvor nære konkurrenter TeliaSonera og Tele2 er i sluttbrukermarkedet har Konkurransetilsynet sammenlignet de faktiske diversjonsratene med diversjonsrater basert på markedsandeler. I et homogent marked vil man forvente at diversjonsratene mellom konkurrentene mer eller mindre tilsvare foretakets markedsandel i perioden. I et differensiert marked vil man derimot forvente at diversjonsratene mellom nære substitutter vil være høyere enn det selskapenes respektive markedsandeler tilsier.
- (310) Diversjonsraten basert på markedsandel fra TeliaSonera til Tele2 er 24 prosent, mens diversjonsraten fra Tele2 til TeliaSonera er 28 prosent.¹⁹⁰ En sammenligning av disse diversjonsratene med diversjonsratene fra tabell 4 indikerer at TeliaSonera og Tele2 er nærere konkurrenter enn det markedsandelene skulle tilsi.
- (311) I privatsegmentet har både TeliaSonera og Tele2 høyere markedsandeler enn i bedriftssegmentet, hvilket taler for at selskapene er nære konkurrenter i dette segmentet. Aktører i markedet har vist til at Tele2 de siste årene har tatt markedsandeler fra TeliaSonera, og da særlig i privatsegmentet.¹⁹¹ Dette forholdet gjenspeiler seg i figur 5 som viser utviklingen i markedsandeler over tid. Samlet taler ovennevnte for at Tele2 har utøvd et konkurransepress overfor TeliaSonera.
- (312) På bakgrunn av det ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at partene er nære konkurrenter i sluttbrukermarkedet, og at de utøver et vesentlig konkurransepress på hverandre uten foretakssammenslutningen. Partene har således uten foretakssammenslutningen gode responsmuligheter overfor hverandre.

6.3.1.2.2 *Tele2s betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet*

- (313) I Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger legges det til grunn at enkelte foretak har en større innflytelse på konkurransesituasjonen enn det deres

¹⁸⁹ Kommisjonens avgjørelse i sak M.6992 *Hutchison 3G UK/Telefonica Ireland*, avsnitt 200. Se også Kommisjonens horisontale retningslinjer avsnitt 28 følgende.

¹⁹⁰ Diversjonsraten basert på markedsandeler er kalkulert som følger for TeliaSonera: $\text{Diversjon}_{12} = \frac{\text{Markedandel}_2}{(100 - \text{Markedandel}_1)}$, hvor 1 og 2 er henholdsvis TeliaSonera og Tele2. Tilsvarende er gjort for Tele2. Markedsandeler er basert på abonnement og hentet fra meldingen, side 13, Tabell 20.

¹⁹¹ Brev fra Ventelo AS 20. august 2014, side 4, 10 og 11, brev fra Phonect AS 18. august 2014, side 2.

markedsandeler isolert sett tilsier.¹⁹² Konkurransetilsynet vil her vurdere Tele2s betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet.

- (314) Tele2 er selv av den oppfatning at de har lagt seg lavere i pris enn de øvrige mobilnettverksoperatørene samt tilbudt bedre service i konkurransen om kundene i sluttbrukermarkedet.¹⁹³ Flere av aktørene har i svar på informasjonsspålegg vist til at Tele2 har vært med å presse prisene ned i privatsegmentet de siste årene, særlig gjennom merkevaren One Call.¹⁹⁴ Dette har gitt seg utslag i økte markedsandeler for Tele2, og spesielt for One Call, jf. figur 5. Videre har dette også gitt seg utslag i Tele2s markedsandeler basert på kundeoverføringer, målt i andel av brutto innporteringer i mobiltelefonisegmentet i 2013, jf. Tabell 5 nedenfor.
- (315) Tabell 5 viser markedsandeler målt i andel av brutto antall innporteringer (kundeoverføringer) for de tre mobilnettverksoperatørene og øvrige mobiloperatører for 2013.

Tabell 5: Markedsandeler av brutto innporteringer mobiltelefoni (2013)¹⁹⁵

	Telenor	TeliaSonera	Tele2	Øvrige
Innporteringer	36,7 %	22,1 %	27,7 %	13,5 %

- (316) I Tabell 5 sammenholdt med Tabell 2 fremgår det at TeliaSonera har noe lavere markedsandel basert på kundeoverføringer enn markedsandelen basert på eksisterende kunder. Tilsvarende sammenligning for Telenor viser at Telenor har relativt lave markedsandeler målt i kundeoverføringer sammenlignet med markedsandelen basert på eksisterende kunder. For Tele2 går resultatene i motsatt retning; Tele2 har hatt en betydelig større markedsandel basert på kundeoverføringer enn markedsandeler basert på eksisterende kunder.
- (317) Videre har Tele2 siden 2007 bygget eget mobilnettverk i Norge. Ved utgangen av 2013 hadde Tele2s nettverk 75 prosent befolkningsdekning og produserte om lag 45 prosent av Tele2s samlede mobiltrafikk. Dette gir Tele2 lavere marginalkostnader enn øvrige tilgangskjøpere (MVNOer og tjenesteleverandører). Samtidig som Tele2 har bygget ut nett har selskapet økt kundemassen for å realisere stordriftsfordeler.
- (318) Konkurransetilsynet legger til grunn at uten foretakssammenslutningen er det sannsynlig at Tele2 ville søkt å fortsette å øke andelen mobiltrafikk i eget mobilnett.¹⁹⁶ Dette ville ført til lavere marginalkostnader,¹⁹⁷ noe som ville gitt Tele2 økt konkurransekraft som utfordrer i sluttbrukermarkedet. Dette støttes også av selskapets interne dokumenter.¹⁹⁸ Eksempelvis har Tele2 til tross for manglende frekvenser klargjort for LTE/4G i flere basestasjoner for å forhindre trafikklekkasje på datatrafikk, jf. avsnitt (197) og (198).
- (319) Konkurransetilsynet legger på denne bakgrunn til grunn at uten foretakssammenslutningen ville Tele2 vært en betydelig konkurransemessig faktor i sluttbrukermarkedet med større innflytelse på konkurransesituasjonen enn det markedsandelene alene tilsier.

¹⁹² Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03), avsnitt 37.

¹⁹³ Referat fra styremøte i Tele2 3. september 2013, § 13. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 2.

¹⁹⁴ Brev fra ICE Norge AS 21. august 2014, side 7, brev fra TDC AS 18. august 2014, side 6, brev fra Altibox AS 20. august 2014, side 7, brev fra Chili Mobil AS 20. august 2014, side 5 og brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 19. september 2014, side 6.

¹⁹⁵ Markedsandelene i Tabell 7 er utarbeidet av Konkurransetilsynet på bakgrunn av porteringstall fra meldingens side 27.

¹⁹⁶ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 24, lysbilde 7 m.fl., bilag 140, lysbilde 11, 76, 91, m.fl., samt bilag 138, lysbilde 15.

¹⁹⁷ Se eksempelvis brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 138, lysbilde 20 og bilag 3 (referat fra styremøte i Tele2 AB (publ) 8.-9. oktober 2013), § 7

¹⁹⁸ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 139, særlig lysbilde 3 til 6. Se også bilag 24, lysbilde 7 flg.

- (320) Partene har i tilsvaret anført at Tele2s rolle som utfordrer i sluttbrukermarkedet må vurderes ut fra den situasjonen Tele2 har vært i. Partene viser til at det er asymmetriske termineringspriser som har lagt grunnlaget for Tele2s aggressivitet i sluttbrukermarkedet.
- (321) I den forbindelse vil Konkurransetilsynet vise til at fra og med 1. januar 2013 har termineringsprisen for alle mobiloperatører i Norge vært den samme (symmetrisk).¹⁹⁹ Konkurransetilsynet derfor kan ikke se at asymmetriske termineringspriser som opphørte 1. januar 2013 har hatt virkninger for Tele2s rolle som utfordrer og prispresser i 2013 og 2014.
- (322) Partene har i tilsvaret videre anført at Tele2s forpliktelse om å bygge ut et nett med 75 prosents befolkningsdekning har påvirket selskapets insentiver til å opptre aggressivt i sluttbrukermarkedet for å oppnå stordriftsfordeler.
- (323) Konkurransetilsynet viser for det første til at Tele2 ikke har hatt en forpliktelse om å bygge ut et nett med 75 prosent befolkningsdekning, men at Tele2 fremla slike planer for å oppnå en forlengelse av asymmetriske termineringspriser. Videre har Tele2 også i 2014 opptrådt aggressivt i sluttbrukermarkedet til tross for at målet om 75 prosent befolkningsdekning er innfridd og at utrullingstakten har vært redusert. Dette kommer blant annet frem av en artikkel på E24.no 17. juni 2014 hvor One Call-sjef Øistein Eriksen har uttalt til Finansavisen at selskapet «vokser mer enn noensinne før». Tilsvarende følger også av porteringstallene for første og andre kvartal 2014, som gjengitt i Tabell 6.

Tabell 6: Markedsandeler av brutto innporteringer mobiltelefoni (1. og 2. kvartal 2014)

	Telenor	TeliaSonera	Tele2	Øvrige
Innporteringer	34,4 %	20,9 %	32,1 %	12,6 %

- (324) Tabell 6 viser altså at Tele2 i første halvår 2014 uten asymmetrisk termineringsprising eller utbyggingsforpliktelse har en større andel av innporteringer enn det som var tilfellet i 2013 (se Tabell 5).
- (325) På denne bakgrunn må Tele2, selv uten større grad av utbygging, regnes som en betydelig konkurransemessig faktor i sluttbrukermarkedet med større innflytelse på konkurransesituasjonen enn det markedsandelene alene tilsier.
- (326) I tillegg finner Konkurransetilsynet at Tele2 uten foretakssammenslutningen vil fortsette å øke andelen trafikk i eget nett, jf. punkt 6.2.4.5. Dette vil ytterligere redusere marginalkostnadene til Tele2 og gi Tele2 bedre responsmuligheter.
- (327) Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at uten foretakssammenslutningen ville Tele2 vært en betydelig konkurransemessig faktor i sluttbrukermarkedet med større innflytelse på konkurransesituasjonen enn det markedsandelene alene tilsier.
- (328) Partene har i tillegg anført at det kan stilles spørsmål ved hvor stor markedsandel et selskap kan ha før det velger å endre den aggressive utfordrerstrategien. Konkurransetilsynet viser i denne sammenheng til at det fremgår av Tele2s interne dokumenter at selskapet har en vekst- og utfordrerstrategi i det norske markedet.²⁰⁰ Konkurransetilsynet finner ingen holdepunkter for at Tele2 innen konkurranseanalysens tidshorisont vil endre denne strategien.

6.3.1.2.3 Konkurransen fra MVNOer og tjenesteleverandører

¹⁹⁹ Se Samferdselsdepartementets vedtak 20. desember 2012. Se også <http://www.dn.no/tekno/2012/12/21/tele2-fikk-avslag-av-telemyndighetene>.

²⁰⁰ Se eksempelvis protokoll fra styremøte i Tele2 8.-9. oktober 2013 hvor det fremgår at Tele2 har et strategisk mål om i løpet av to år øke sin markedsandel i Norge fra 17,9 til 21 prosent, jf. protokollens § 7. Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 3. Se også Tele2-administrasjonens presentasjon 14. januar 2014 hvor det ligger inne en forutsetning om en årlig kundevekst på mellom 50 000 og 100 000, jf. presentasjonens lydbilde 31, bilag 24.

- (329) Etter Konkurransetilsynets oppfatning konkurrerer eksisterende MVNOer og tjenesteleverandører i sluttbrukermarkedet på betingelser fastsatt av mobilnettverkseierne gjennom MVNO- eller tjenesteleverandøravtaler.
- (330) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i sin markedsanalyse vist til at prisfastsettelsen i sluttbrukermarkedet i et kortsiktig perspektiv vil være styrt av marginalkostnaden. Marginalkostnaden for Telenor og TeliaSonera er tilnærmet null, mens den for Tele2 er noe høyere. For eksisterende MVNOer og tjenesteleverandører vil imidlertid marginalkostnaden tilsvare de bruksavhengige prisene i tilgangsavtalen. Som følge av dette vil MVNOer og tjenesteleverandører dermed være stilt overfor en vesentlig høyere marginalkostnad enn MNOer.²⁰¹
- (331) Ifølge Nasjonal kommunikasjonsmyndighet vil tilgangskjøperne også stå overfor en høyere risiko enn netteierne ved å tilby fastprisprodukter i sluttbrukermarkedet. Dette skyldes at kjøpere av tilgang forholder seg til ulike prisstrukturer i grossist- og sluttbrukermarkedet, samt at kjøpere av tilgang og netteiere har ulik marginalkostnad. Utviklingen i retning av større pakker og økt databruk i sluttbrukermarkedet øker denne risikoen, og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet mener derfor at utviklingen bidrar til å svekke MVNOene og tjenesteleverandører mulighet til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet.²⁰²
- (332) Konkurransetilsynet er enig i at høyere marginalkostnader gjør tilgangskjøpere til mindre konkurransedyktige aktører. I privatsegmentet har MVNOene og tjenesteleverandørene en marginal posisjon med tilstedeværelse hovedsakelig innen segment for forhåndsbetalte abonnement (kontantkort) og kontantkort beregnet på samtaler til utlandet.
- (333) I bedriftssegmentet har tilgangskjøperne en noe større andel av markedet, særlig MVNO-aktørene Phonero-Ventelo og TDC, jf. punkt 6.3.1.1. Begge disse aktørene konkurrer først og fremst i bedriftssegmentet for storkunder, hvor selskapene også kan trekke veksler på sine fasttelefoni- og internettaksesstilbud. Begge disse aktørene viser imidlertid i sine høringsvar til at det er et sterkt press på marginen mellom grossistpris og sluttbrukerpris på mobiltelefonitjenester, noe som gjør det vanskelig å konkurrere mot mobilnettverksoperatørene.²⁰³
- (334) Samlet viser ovennevnte at MVNOene og tjenesteleverandørene i stor grad er avhengig av betingelsene som fastsettes i tilgangsavtalen med mobilnettverksoperatøren. Tilgangskjøperne har i tillegg vanskelig for å oppnå gode betingelser, samt at det er høye byttekostnader ved å bytte nettoperatør.²⁰⁴ Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at tilgangskjøperne i liten grad kan utøve konkurransepress i sluttbrukermarkedet. Videre fremgår det av partenes interne dokumenter at konkurransen i sluttbrukermarkedet foregår hovedsakelig mellom de tre nettverksoperatørene. Dette er bekreftet gjennom tilgangskjøpernes begrensede tilstedeværelse i enkelte segmenter, en begrenset tilstedeværelse som har vart over tid.
- (335) Ettersom MVNOene og tjenesteleverandørene har en betraktelig høyere marginalkostnad enn mobilnettverksoperatørene, samt en tilstedeværelse begrenset til enkelte segmenter, legger Konkurransetilsynet til grunn at eksisterende MVNOer og tjenesteleverandører har begrensede responsmuligheter i sluttbrukermarkedet uten foretakssammenslutningen.

6.3.1.2.4 Oppsummering

- (336) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at MNOene er nære konkurrenter i sluttbrukermarkedet og har gode responsmuligheter overfor hverandre. Videre er Konkurransetilsynet av den oppfatning at Tele2 uten foretakssammenslutningen har en utfordrerrolle i markedet. Selskapet har således en større innflytelse på konkurransesituasjonen

²⁰¹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 342.

²⁰² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 347. Se også brev fra Ventelo AS 20. august 2014, side 8.

²⁰³ Brev fra TDC AS 18. august 2014, side 3. Se også brev fra Ventelo AS 21. august 2014, side 4.

²⁰⁴ Se mer om dette under punkt 6.4.

i markedet enn det markedsandelen alene tilsier. Konkurransetilsynet anser videre responsmulighetene til eksisterende MVNOer og tjenesteleverandører til å være begrenset.

6.3.1.3 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

- (337) Etableringsvilkår er en samlebetegnelse på de forhold og betingelser som en bedrift står overfor når den vurderer å etablere seg i et marked. Etableringsvilkårene avgjør den potensielle konkurransen fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet. Offentlige reguleringer, irreversible investeringer, samt stordriftsfordeler, er eksempler på etableringshindringer.
- (338) For at trusselen om etablering skal legge begrensninger på markedsdeltakernes atferd, må etableringen være sannsynlig, effektiv og tidsnær. Høye etableringshindringer tilsier at etablerte aktører i mindre grad må ta hensyn til at nye aktører kan etablere seg i markedet ved for eksempel en prisøkning. I markeder hvor det er lave etableringshindringer, vil de etablerte aktørene være forsiktige med å øke prisene fordi dette kan tiltrekke seg nye konkurrenter.
- (339) Videre vil nyetablering fremstå som mer profitabelt i et marked i vekst fremfor et marked som er modent eller forventes å modne. Konkurransetilsynet vil også ta hensyn til at høy risiko og høye kostnader forbundet med nyetablering kan redusere sannsynligheten for etablering. I tillegg må etableringen være av et slikt omfang at utøvelse av markedspektet forhindres. Etablering i liten skala, for eksempel i en nisje av markedet, vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig til å disiplinere etablerte aktører.
- (340) En potensiell konkurrent er et foretak som ikke deltar i det relevante markedet for øyeblikket, men som er i stand til eller kan forventes å gjøre det i nær fremtid. Potensiell konkurranse forutsetter at tilbydere, som reaksjon på en liten og varig prisøkning, evner å omstille salget/produksjonen og markedsføre produktene/tjenestene i løpet av forholdsvis kort tid, uten at det medfører betydelige tilleggskostnader eller risiko.
- (341) I vurderingen av potensiell konkurranse ser Konkurransetilsynet særlig på hvilke etableringshindringer foretakene møter, om den forventede markedsutvikling tilsier at det er forretningsmessig gunstig å etablere seg eller endre produksjon, og om foretakene er i besittelse av produksjonsanlegg, anleggsutstyr eller annet som reduserer de nødvendige investeringer for inntreden i markedet.

6.3.1.3.1 Konkurransetilsynets vurdering av etableringshindringer og potensiell konkurranse

- (342) For å etablere seg som en MNO må man, i tillegg til å ha eget kjernenett, anskaffe tilstrekkelig radiofrekvenser og deretter bygge et radioaksessnettverk. Etter Konkurransetilsynets vurdering utgjør de to sistnevnte faktorene hver for seg og samlet betydelige etableringshindringer som følge av høye kostnader og begrenset tilgang til nødvendige ressurser, jf. punkt 6.4. Konkurransetilsynet finner at det uten foretakssammenslutningen ikke er sannsynlig med en effektiv og tidsnær etablering som MNO i sluttbrukermarkedet. Trussel om etablering som MNO er derfor ikke egnet til å legge begrensninger på markedsdeltakernes adferd. Videre foreligger det ikke potensiell konkurranse fra aktører som skulle ønske å etablere seg som en MNO ettersom det ikke finnes ledige frekvenser.
- (343) Det er betydelig lavere etableringshindringer for å etablere seg som en MVNO eller tjenesteleverandør i sluttbrukermarkedet, ettersom MVNO-tilgang er regulert av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, samt at både Telenor og TeliaSonera tilbyr tjenesteleverandøravtaler. Imidlertid er tilgangskjøperne avhengig av betingelsene som fastsettes i tilgangsavtalen med mobilnettverksoperatøren og etableringen vil i stor grad avhenge av nettverkseierens insentiver til å gi dette. Flere av dagens tilgangskjøpere viser til at de blir marginskvis av vertsoperatøren, samt at det er risikabelt å tilby fribruksabonnementer.²⁰⁵ Videre har tilgangskjøpere liten andel av sluttbrukermarkedet, samtidig som nyetableringer i stor grad har skjedd innenfor nisjer i markedet.²⁰⁶ Sluttbrukermarkedet er videre et modent marked, nyetablerte aktører må vinne kunder fra eksisterende kunder.

²⁰⁵ Brev fra Chili Mobil AS 20. august 2014, side 2 og 3, brev fra Ventelo AS 21. august 2014, side 4 og brev fra TDC AS 18. august 2014, side 4.

²⁰⁶ Brev fra ICE Norge AS 22. august 2014, side 7.

- (344) Konkurransetilsynet finner på denne bakgrunn at trusselen om etablering som MVNO eller tjenesteleverandører i sluttbrukermarkedet ikke er egnet til å legge begrensninger på markedsdeltagernes adferd, da den ikke vil være effektiv – en eventuell etablering vil kun skje i en nisje av markedet eller i et omfang som ikke vil være tilstrekkelig til å disiplinere de etablerte aktørene.
- (345) Partene har i tilsvaret anført at det er verdt å merke seg at TDC har kjøpt Get, som har uttalt at det kan bli aktuelt å tilby mobiltelefonitjenester. Ifølge partene har TDC/Get erfaring, ressurser og en kundebase som medfører at selskapet vil kunne etablere seg som en konkurransedyktig aktør i løpet av kort tid.
- (346) Konkurransetilsynet gjennomførte 15. desember 2014 et møte med TDC/Get om grossist- og sluttbrukermarkedet. TDC/Get viste i møtet til at TDC i Norge har hatt flere utfordringer i grossistmarkedet med marginskvis, lange saksbehandlingstider og upresis regulering, noe som har fått virkninger for selskapets virksomhet i sluttbrukermarkedet. TDC/Get mener derfor at for å kunne konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet har selskapet behov for konkurransedyktige vilkår i grossistmarkedet, noe selskapet ikke har i dag.²⁰⁷
- (347) 
- (348) På bakgrunn av ovenstående har Konkurransetilsynet kommet til at det er betydelige etableringshindringer i sluttbrukermarkedet, og tilsynet anser det som lite sannsynlig med potensiell konkurranse som legger begrensninger på markedsdeltagernes adferd.

6.3.1.4 Kjøpermakt

- (349) Kjøpermakt kan motvirke muligheten en eller flere aktører har til å utøve markedsrett. Med kjøpermakt menes at en kjøper, på grunn av sin posisjon i markedet og den kommersielle betydningen kjøperen har for leverandøren, kan motvirke at en leverandør øker prisene, senker kvaliteten på varen eller tjenesten, eller på annen måte leverer til dårligere betingelser for kjøperen. Kjøpermakt kan blant annet gi seg utslag i at kunden truer med å bytte leverandør eller starter egen virksomhet.
- (350) Kjøpermakt får betydning når en kjøper innen rimelig tid har mulighet til å bytte til en annen leverandør eller har mulighet til å få potensielle leverandører til å etablere seg i markedet. Muligheten til å utøve kjøpermakt er blant annet avhengig av kundenes størrelse og markedsposisjon i forhold til leverandørene, og hvor avhengig leverandørene er av kundene som avsetningskanal.
- (351) Det følger av praksis fra Kommisjonen²⁰⁸ og Konkurransetilsynet²⁰⁹ at hvor en foretakssammenslutning ellers ville medføre en vesentlig begrensning av konkurransen mellom leverandører i et gitt marked, vil foretakssammenslutningen kunne klareres på grunnlag av kjøpermakten til kundene i dette markedet. Kjøpermakt av denne type vil kunne ta flere former, og analysen må etablere i hvert tilfelle hvordan kjøpermakten vil kunne virke disiplinerende i en slik grad at man unngår begrensninger i konkurransen som kan oppstå uten kjøpermakten.

6.3.1.4.1 Konkurransetilsynets vurdering av kjøpermakt

- (352) Sluttbrukermarkedet består både av privatkunder og bedriftskunder. Samtlige kunder er imidlertid så små sammenlignet med totalmarkedet at de ikke kan motvirke at en leverandør øker prisene, senker kvaliteten på varen eller tjenesten, eller på annen måte leverer dårligere betingelser, ved å bytte til en annen leverandør. Også i meldingen er det vist til at forhandlingsstyrken i privatsegmentet er liten, mens det anføres at i bedriftssegmentet vil den enkelte bedrifts forhandlingsstyrke avhenge av størrelsen på tilbyderens og kontrakten.²¹⁰

²⁰⁷ TDC/Get presentasjon i møte med Konkurransetilsynet 15. desember 2014, lysbilde 3.

²⁰⁸ Case IV/M.1225 *Enso/Stora* [1999] paragraf 91.

²⁰⁹ Konkurransetilsynets vedtak V2005-11 *National-Oilwell/Varco* punkt 4.3.2.

²¹⁰ Se meldingen side 25.

- (353) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet derfor til grunn at kjøpermakten i sluttbrukermarkedet er begrenset.

6.3.1.5 Oppsummering av konkurransesituasjonen uten foretakssammenslutningen

- (354) Sluttbrukermarkedet er uten foretakssammenslutningen sterkt konsentrert. Målt i omsetning er Telenor den største aktøren med 51,7 prosent, mens TeliaSonera og Tele2 har markedsandeler på 21,8 prosent og 17,0 prosent. De tre mobilnettverksoperatørene har samlet 90,5 prosent av kundemassen. De øvrige aktørene har en samlet markedsandel på 9,5 prosent.
- (355) TeliaSonera og Tele2, samt Telenor, er nære konkurrenter og har således gode responsmuligheter overfor hverandre. Responsmulighetene til de eksisterende MVNOene og tjenesteleverandørene er begrenset. Videre kan Tele2 betegnes som en sterk utfordrer i markedet, som innebærer at selskapet har større konkurransemessig betydning enn det som fremgår av markedsandelene alene.
- (356) I sluttbrukermarkedet er det høye etableringshindringer og den potensielle konkurransen er ikke tilstrekkelig til å disiplinere etablerte aktører. Kjøpermakten vurderes å være begrenset.
- (357) Konkurransetilsynet finner ikke grunn til å ta stilling til om konkurransen er vesentlig begrenset uten foretakssammenslutningen, da sammenslutningen uansett vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen.

6.3.2 Konkurransesituasjonen med foretakssammenslutningen

6.3.2.1 Horisontale ikke-koordinerte virkninger

6.3.2.1.1 Markedsandeler og konsentrasjon

- (358) Med foretakssammenslutningen vil sluttbrukermarkedet bestå av to MNOer med tilstedeværelse i alle segmenter, Telenor og TeliaSonera. ICE har også eget mobilnett og kan derfor anses som en MNO. ICE er imidlertid i dag kun til stede i segmentene for dedikert mobilt bredbånd (MBB) og maskin-til-maskin i sluttbrukermarkedet. Markedsandelene til øvrige MVNOer og tjenesteleverandører vil forbli uendret med foretakssammenslutningen.
- (359) Tabell 7 nedenfor viser markedsandeler i sluttbrukermarkedet, målt i omsetning og antall abonnement med foretakssammenslutningen.

Tabell 7: Markedsandeler sluttbrukermarkedet med oppkjøpet (2013)

	Telenor	TeliaSonera/Tele2	ICE	Øvrige
Abonnement	54,2 %	34,8 %	1,5 %	9,5 %
Omsetning	51,7 %	36,9 %	1,9 %	9,2 %

- (360) Det fremgår av tabellen at med foretakssammenslutningen vil man i sluttbrukermarkedet stå igjen med to store mobilnettverksoperatører. Målt i omsetning vil Telenor og TeliaSonera/Tele2 ha en markedsandel på henholdsvis 51,7 prosent og 36,9 prosent. De to største aktørene vil dermed kontrollere 88,6 prosent av sluttbrukermarkedet. De øvrige aktørene vil samlet ha en markedsandel på 11,1 prosent, og av dette utgjør ICEs markedsandel 1,9 prosent. Konsentrasjonen i sluttbrukermarkedet målt ved HHI øker fra 3 460 til 4 060 – en økning på 600 poeng.
- (361) Tabell 8 nedenfor viser markedsandeler i segmentet for mobiltelefoni, målt i antall abonnement og omsetning med foretakssammenslutningen.

Tabell 8: Markedsandeler mobiltelefoni med foretakssammenslutningen (2013)

	Telenor	TeliaSonera/Tele2	Øvrige
Abonnement	50,5 %	41,3 %	8,3 %

Omsetning	53,3 %	39,2 %	7,5 %
------------------	--------	--------	-------

- (362) I tabellen fremgår det at med foretakssammenslutningen får Telenor og TeliaSonera/Tele2 målt i omsetning en markedsandel i mobiltelefonisegmentet på henholdsvis 53,3 prosent og 39,2 prosent. Øvrige aktører vil ha en samlet markedsandel på 7,5 prosent også med foretakssammenslutningen, hvor Phonero-Ventelo er størst med 2,5 prosent markedsandel. Tabell 9 viser markedsandelene innen mobiltelefoni for privat- og bedriftssegmentet målt i antall abonnement og omsetning, 2. kvartal 2014, med foretakssammenslutningen.

Tabell 9: Markedsandeler privat- og bedriftssegmentet med foretakssammenslutningen (2. kvartal 2014)

		Telenor	TeliaSonera/Tele2	Øvrige
Privat-segmentet	Abonnement	47,3 %	47,3 %	5,4 %
	Omsetning	45,1 %	51,6 %	3,3 %
Bedrifts-segmentet	Abonnement	56,4 %	25,3 %	18,4 %
	Omsetning	57,8 %	27,2 %	15,0 %

- (363) Det fremgår av tabellen at med foretakssammenslutningen vil TeliaSonera/Tele2 bli størst i privatsegmentet, med en markedsandel på 51,6 prosent basert på omsetning. Telenor blir nest størst med en markedsandel på 45,1 prosent, mens MVNOene og tjenesteleverandørene får en samlet markedsandel på 3,3 prosent. Telenor og TeliaSonera/Tele2 vil med foretakssammenslutningen ha 96,7 prosent av omsetningen i privatsegmentet. Privatsegmentet er det viktigste segmentet i sluttbrukermarkedet og står for 76,8 prosent av alle abonnement samt 62 prosent av all omsetning. Konsentrasjonen i privatsegmentet målt ved HHI basert på omsetning øker fra 3373 til 4699 – en økning på 1326 poeng.
- (364) Videre fremgår det av tabellen at i bedriftssegmentet får Telenor og TeliaSonera/Tele2 med foretakssammenslutningen en markedsandel basert på omsetning på henholdsvis 57,8 prosent og 27,2 prosent. Øvrige aktører vil få en samlet markedsandel på 15,0 prosent, hvorav Phonero-Ventelo er størst med en markedsandel på 9,6 prosent. Konsentrasjonen i bedriftssegmentet målt ved HHI basert på omsetning øker fra 3787 til 4135 – en økning på 348 poeng.
- (365) Med foretakssammenslutningen vil sluttbrukermarkedet, et marked som i utgangspunktet er sterkt konsentrert, bli ytterligere konsentrert. Man vil gå fra tre til to mobilnettverksoperatører innenfor mobiltelefoni, og Telenor og TeliaSonera/Tele2 vil ha en samlet markedsandel på 88,6 prosent. Konsentrasjonsøkningen vil særlig gjøre seg gjeldende i privatsegmentet som står for 76,8 prosent av alle abonnement og 62 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet. Telenor og TeliaSonera/Tele2 vil i dette segmentet få en samlet markedsandel på 96,7 prosent, hvor det fusjonerte selskapet blir størst med en markedsandel på 51,6 prosent. Konsentrasjonen i privatsegmentet målt ved HHI basert på omsetning øker fra 3373 til 4699 – en økning på 1326 poeng.
- (366) I det følgende drøftes i tillegg betydningen av at konkurransen mellom TeliaSonera og Tele2 opphører, at Tele2 som utfordrer i markedet innen mobiltelefoni, forsvinner, konkurrentenes responsmuligheter med foretakssammenslutningen, potensiell konkurranse og kjøpermakt.

6.3.2.1.2 Konkurransen mellom TeliaSonera og Tele2 fjernes og utfordrer i markedet forsvinner

- (367) Konkurransen mellom TeliaSonera og Tele2 elimineres som følge av foretakssammenslutningen. Dette gir den fusjonerte enheten insentiver til å øke prisene innenfor mobiltelefoni da den andelen kunder som ved en prisøkning uten foretakssammenslutningen ville gått til en konkurrent, nå blir værende i TeliaSonera/Tele2.

- (368) Som det fremgår av punkt 6.3.1.2.1 anser Konkurransetilsynet TeliaSonera og Tele2 for å være nære konkurrenter i sluttbrukermarkedet. TeliaSonera og Tele2 har høy grad av overlappende virksomhet, spesielt innen privatsegmentet, som utgjør en viktig del av sluttbrukermarkedet. Analyser av nummerporteringsdata viser høye diversjonsrater mellom TeliaSonera og Tele2, noe som indikerer at de er nære substitutter. Dette bekreftes gjennom at disse diversjonsratene er høyere enn diversjonsratene basert på markedsandeler. Samlet indikerer dette at TeliaSonera og Tele2 er nærmere konkurrenter enn det markedsandelene skulle tilsa. Dette øker sannsynligheten for at den fusjonerte enheten etter oppkjøpet kan øke prisene.²¹¹
- (369) I høringsvarene har flere av aktørene fremhevet konkurransen mellom Tele2 og TeliaSonera som viktig, og særlig vist til konkurransen mellom Chess og One Call i lavprissegmentet, men også mellom NetCom og Tele2 i privatsegmentet samt mellom NetCom og Network Norway i SMB-segmentet.²¹² Dette støttes av interne dokumenter innhentet fra partene, som viser et konkurransepress mellom Tele2 og TeliaSonera, og da særlig mellom Chess og One Call.²¹³ Som det fremgår av punkt 6.3.1.2.2 er Konkurransetilsynet av den oppfatning at Tele2 utøver et betydelig konkurransepress i sluttbrukermarkedet. Tele2 har en markedsandel målt i antall kundeoverføringer som er betydelig høyere enn markedsandelen målt i antall abonnement. Med oppkjøpet forsvinner det konkurransemessige presset mellom TeliaSonera og Tele2, og TeliaSonera stadfester og konsoliderer sin rolle som nummer to i sluttbrukermarkedet, og blir den største aktøren i privatsegmentet.
- (370) Det er i tillegg Konkurransetilsynets vurdering at den størrelsesmessige økningen i form av antall abonnement og omsetning, sannsynligvis vil ha en negativ innvirkning på den fusjonerte enhetens insentiver til å konkurrere aggressivt i sluttbrukermarkedet.
- (371) Som følge av foretakssammenslutningen vil den fusjonerte enheten ha en signifikant økning i kundemassen. Med foretakssammenslutningen vil TeliaSonera/Tele2 ha en markedsandel målt i antall abonnement i mobiltelefonisegmentet på 41,3 prosent, jf. Tabell 8. Innenfor privatsegmentet vil markedsandelene være enda høyere. Insentivene for en mobilnettverksoperatør til å tiltrekke seg nye kunder ved å opptre aggressivt avhenger av størrelsen på kundebasen.²¹⁴ Årsaken til dette er at prisreduksjoner for å tiltrekke seg nye kunder på sikt vil redusere lønnsomheten på den eksisterende kundemassen, ettersom prisreduksjonen over tid tas opp av den eksisterende kundemassen.²¹⁵ I gjeldende sak finner tilsynet at dette vil kunne materialisere seg for TeliaSonera/Tele2, som har en høy andel privatkunder uten bindingstid²¹⁶ og relativt kort bindingstid på den resterende kundemassen i privatsegmentet.
- (372) Ovennevnte underbygges av melder, som viser til at desto flere kunder et mobilselskap har, desto mer vil hensynet til redusert inntekt fra disse kundene veie ved fastsettelsen av hvilke priser selskapet skal operere med i sluttbrukermarkedet. En større kundemasse betyr at selskapet kommer til å opptre mindre aggressivt i sin prising av teletjenester.²¹⁷
- 218
- (373) Konkurransetilsynet kommer på denne bakgrunn til at den fusjonerte enheten TeliaSonera/Tele2 med foretakssammenslutningen vil ha betydelig lavere insentiver til å konkurrere i markedet

²¹¹ Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03), avsnitt 28.

²¹² Brev fra ICE Norge AS 22. august 2014, side 7, brev fra Ventelo 21. august 2014, side 2 og 4 og brev fra Primafon AS 18. august 2014, side 2.

²¹³ Se blant annet TeliaSonera Business Review meeting 2/2013, 1/2014, 2/2014, 3/2014, og referat fra Board meeting 2/2014. Se også brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 137, lysbilde 3-5.

²¹⁴ COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* og COMP/M.3916 – *T-mobile/Tele.ring*, avsnitt 74 flg.

²¹⁵ COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* og COMP/M.3916 – *T-mobile/Tele.ring*, avsnitt 77.

²¹⁶ Chess, One Call og MyCall har ikke bindingstid.

²¹⁷ Brev fra TeliaSonera Norge AS 22. oktober 2014, side 4.

²¹⁸

enn TeliaSonera og Tele2s insentiver som separate aktører uten foretakssammenslutningen. Tele2, utfordrer i markedet, forsvinner også med foretakssammenslutningen.

6.3.2.1.3 Konkurrentenes responsmuligheter

6.3.2.1.3.1 Konkurransen fra Telenor (MNO)

- (374) Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil Telenor også med foretakssammenslutningen ha gode responsmuligheter overfor et sammenslått TeliaSonera/Tele2. Det er imidlertid etter Konkurransetilsynets oppfatning nødvendig å vurdere i hvilken grad Telenor vil ha insentiver til å respondere aggressivt på en prisøkning fra den fusjonerte enheten.
- (375) I et marked med differensierte produkter er det generelt akseptert i økonomisk teori at den profittmaksimerende responsen for konkurrentene på en prisøkning fra den fusjonerte enheten vil være å selv øke prisene.²¹⁹
- (376) At konkurrenter til den fusjonerende enheten kan dra fordeler av en foretakssammenslutning er også lagt til grunn i Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger.²²⁰
- (377) I *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*, hvor antallet MNOer ble redusert fra fire til tre, og de to minste konkurrentene slo seg sammen, la Kommisjonen til grunn at det var usannsynlig at konkurrentene ville øke produksjonen eller sette ned prisene som svar på en prisøkning fra den fusjonerende enheten. Kommisjonen uttalte:
- «Since the products are endogenously differentiated in terms of their market positioning, generally accepted and robust economic theory demonstrates that the profit-maximising response of competitors to a price increase would be to increase prices themselves».*²²¹
- (378) Videre uttalte Kommisjonen at:
- «[I]n standard models of oligopolistic price competition, strategic complementarity of pricing decisions always arises unless very extreme assumptions apply».*²²²
- (379) I samsvar med dette må det forventes at et ikke ubetydelig antall kunder som respons på en prisøkning fra den fusjonerte enheten, vil bytte fra TeliaSonera/Tele2 til Telenor. Dette vil øke etterspørselen etter Telenors tjenester og vil gi Telenor insentiver til å øke sine priser. Det er således Konkurransetilsynets oppfatning at Telenor vil dra fordeler av at Tele2, som er utfordrer i markedet, fusjoneres med TeliaSonera.²²³ Konkurransetilsynet finner det derfor sannsynlig at Telenor insentiver til å konkurrere blir redusert som følge av foretakssammenslutningen.

6.3.2.1.3.2 Konkurransen fra ICE (MNO)

- (380) [REDACTED] Selskapet har [REDACTED] i dag en begrenset tilstedeværelse i sluttbrukermarkedet med tilbud kun i segmentene for dedikert mobilt bredbånd og maskin-til-maskin – segmenter hvor Tele2 har en marginal tilstedeværelse. ICE har per i dag ikke et tilbud i segmentet for mobiltelefoni, hvor Tele2 nærmest har hele sin virksomhet.
- (381) Som det fremgår flere steder i vedtaket er ICE sitt tilbud i dag basert på CDMA-teknologi i 450 MHz-båndet. Teknologien er ikke kompatibel med øvrige mobilnettverksoperatørens teknologi og krever andre enheter for å kunne benyttes. Av den grunn anser flere av aktørene ikke ICE

²¹⁹ Se for eksempel Motta (2005), *Competition Policy, Theory and Practice*, side 243-250. Se også Davis and Carces (2010), *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*, side 50-53

²²⁰ Kommisjonens horisontale retningslinjer, avsnitt 24.

²²¹ COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*, avsnitt 367.

²²² COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*, avsnitt 371.

²²³ COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*, punkt 6.9.1. Se også COMP/M.6992 – *Hutchison 3G UK/Telefonica Ireland*, punkt 7.5.6.3.

som en nær konkurrent til øvrige mobilnettverksoperatører i sluttbrukermarkedet, men at tjenesten ICE tilbyr ofte etterspørres som et tilleggsprodukt.²²⁴

- (382) I Nasjonal kommunikasjonsmyndighets frekvensauksjon desember 2013 ervervet ICE 4G/LTE-frekvenser i 800, 900 og 1800 MHz-båndene. Selskapet planlegger å benytte disse frekvensene både til å forbedre sitt mobile bredbåndsprodukt samt til å lansere et mobiltelefonitilbud basert på 4G/LTE i løpet av [REDACTED].²²⁵ Blant annet for dette formålet hentet ICE et obligasjonslån på 1,5 milliarder svenske kroner i mars 2014.²²⁶ Videre inngikk ICE i november 2014 avtale med Alcatel-Lucent om oppgradering av eksisterende mobilnett til 4G/LTE i løpet av 2015.²²⁷
- (383) Avtalen med Alcatel-Lucent omfatter også tale-over-LTE-teknologi, og Konkurransetilsynet finner at ICE innen konkurranseanalysen tidsperspektiv kommer til å lansere et mobiltelefonitilbud i Norge. Etter den opprinnelige strategien til ICE skulle mobiltelefonitilbudet lanseres i løpet av [REDACTED].
- (384) Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at ICE innen konkurranseanalysens tidsperspektiv vil ha et mobilnett basert på 4G/LTE, samt et tilbud innen segmentene for dedikert mobilt bredbånd, maskin-til-maskin og mobiltelefoni. Det vil i det videre vurderes hvilket konkurransepress ICE vil utgjøre i sluttbrukermarkedet.
- (385) I en situasjon med foretakssammenslutningen vil ICE, ifølge egne planer, lansere et mobilnett med en befolkningsdekning på om lag [REDACTED] prosent basert på 4G/LTE-teknologi i løpet av 2015.²²⁸ I likhet med Tele2 kan ICE komme til å oppleve utfordringer med trafikklekkasje, blant annet som følge av manglende nasjonal dekning, vilkår i avtale om nasjonal gjesting og at det kun er et fåtall mobiltelefoner som i dag støtter tale-over-LTE. Videre vil ICE grunnet begrenset kundevolum sannsynligvis måtte betale en høy pris for tilgang til nasjonal gjesting. Samlet taler dette for at ICE vil ha betraktelig høyere marginalkostnader enn hva Tele2 ville hatt uten foretakssammenslutningen og dermed dårligere responsmuligheter.
- (386) Det fremgår videre av ICEs svar på informasjonspålegg at selskapet kun har planer om en beskjeden etablering i mobiltelefonisegmentet. I et perspektiv på tre år fremgår det av interne dokumenter at selskapet ønsker å oppnå en markedsandel på [REDACTED] prosent i smarttelefonmarkedet og [REDACTED] prosent av alle innporteringer og nyetableringer.²²⁹ I 2019 har ICE et mål om 5 prosent markedsandel og [REDACTED] prosent av alle innporteringer og nyetableringer. Til sammenligning har Tele2 i dag en markedsandel på 18 prosent i mobiltelefonisegmentet og 27,7 prosent av alle innporteringer.
- (387) Som det fremgår av punkt 6.3.1.3 er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det er betydelige etableringshindringer i sluttbrukermarkedet, som har en direkte innvirkning på ICE sine ekspansjonsmuligheter i mobiltelefonisegmentet. ICE har også opplyst at [REDACTED]
- [REDACTED] ²³⁰
- (388) Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn kommet til at ICE med foretakssammenslutningen ikke vil utøve et konkurransepress i sluttbrukermarkedet som er egnet til disiplinere øvrige markedsaktørers adferd.

6.3.2.1.3.3 Konkurranse fra MVNOer og tjenesteleverandører

- (389) Som gjennomgått i punkt 6.3.1.2.3 er Konkurransetilsynets av den oppfatning at konkurransepresset som utøves av eksisterende aktører uten eget mobilnett er begrenset.

²²⁴ Brev fra ICE Norge AS 21. august 2014 side 18, brev fra TDC AS 18. august 2014, side 3 og brev fra Ventelo AS 11. august 2014, side 5.

²²⁵ Brev fra ICE Norge AS 21. august 2014, Investorpresentasjon februar 2014, lysbilde 31 og 51.

²²⁶ ICE, pressemelding 6. mars 2014, tilgjengelig på <http://www.ainmt.com/start/investor-relations/press-releases/>.

²²⁷ ICE, pressemelding 13. november 2014, tilgjengelig på <http://www.ainmt.com/Global/ainmtcom/Press/AINMT%20release%20final.pdf>

²²⁸ Brev fra ICE Norge AS 21. august 2014, Investorpresentasjon februar 2014, lysbilde 31.

²²⁹ Brev fra ICE Norge AS 21. august 2014, side 22-23 og vedlegg 4, lysbilde 62 (investorpresentasjonen).

²³⁰ Brev fra ICE Norge AS 21. august 2014, side 9-10.

6.3.2.1.4 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

- (390) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at foretakssammenslutningen vil ytterligere redusere mulighetene for tilgangskjøpere til å inngå tilgangsavtaler på kommersielt attraktive vilkår med MNOer. For det første, ettersom sammenslutningen fører til at antall aktører i grossistmarkedet som tilbyr mobiltelefonitjenester reduseres fra tre til to, vil mulighetene til å fremforhandle attraktive tilgangsavtaler reduseres ytterligere. For det andre vil større kundemasse redusere TeliaSonera/Tele2 sitt insentiv til å fylle den ledige kapasiteten i mobilnettet med kunder fra MVNOer og tjenesteleverandører. Samlet trekker dette i retning av økte etableringshindringer som svekker den potensielle konkurransen i sluttbrukermarkedet.
- (391) Etter Konkurransetilsynets vurdering vil etableringshindringene øke og den potensielle konkurransen reduseres ytterligere i sluttbrukermarkedet med foretakssammenslutningen.

6.3.2.1.5 Kjøpermakt

- (392) Etter Konkurransetilsynet oppfatning vil ikke foretakssammenslutningen påvirke graden av kjøpermakt. Den vil også etter oppkjøpet være begrenset.

6.3.2.1.6 Kvantitative analyser – priseffekter i sluttbrukermarkedet

- (393) Konkurransetilsynet har gjennomført analyser av mulige priseffekter i sluttbrukermarkedet som følge av at den horisontale konkurransen mellom TeliaSonera og Tele2 elimineres.²³¹ Analysene er gjennomført ved å kombinere diversjonsrater mellom partene med priser og marginer for å kalkulere Gross Upward Pricing Pressure Index (GUPPI)²³² og Predikert Prisøkning (PP).²³³
- (394) GUPPI og PP måler partenes insentiv til å øke prisene som følge av at konkurransen mellom dem blir eliminert. I situasjonen uten foretakssammenslutningen vil det at kunder bytter abonnement fra TeliaSonera til Tele2 som følge av en økning i TeliaSoneras priser, føre til reduserte inntekter for TeliaSonera. I en situasjon med foretakssammenslutningen vil ikke TeliaSoneras inntekter reduseres, da man vil få en internalisering av den tapte omsetningen fra TeliaSonera til Tele2. Denne internaliseringen av omsetning fører til et prispress i situasjonen med foretakssammenslutningen. Høye diversjonsrater indikerer at partenes produkter er nære substitutter. Jo nærmere substitutter TeliaSonera og Tele2s produkter er, desto større er insentivene til å øke prisene. Dersom partene i tillegg har høye variable pris-kostnadsmarginer, vil det kunne være lønnsomt å sette opp prisen i situasjonen med foretakssammenslutningen.
- (395) Tabell 10 presenterer resultatene fra Konkurransetilsynets kvantitative analyse. Analysen bygger på nummerporteringsdata oppgitt i fullstendig melding,²³⁴ samt partenes oppgitte priser og marginer til Konkurransetilsynet.²³⁵ Begge datakilder omfatter hele 2013. I prispressanalysen er det forutsatt at Tele2 i alternativsituasjonen er en MNO og at de variable kostnadene til henholdsvis Tele2 og TeliaSonera er de samme med og uten foretakssammenslutningen.

Tabell 10: GUPPI og PP for TeliaSonera og Tele2

	GUPPI	PP
TeliaSonera	■	[10-20] %
Tele2	■	[10-20] %

²³¹ Se appendiks for nærmere beskrivelse av metodikk, datagrunnlag og resultater for Konkurransetilsynets prispressanalyse i sluttbrukermarkedet.

²³² Se Moresi (2010), *The use of upward price pressure indices in merger analysis*, The Antitrust Source, 9(3), February 2010.

²³³ Se Hausman, Moresi og Rainey (2011), *Unilateral Effects of Mergers with General Linear Demand*, Economic Letters, Volume 111, Issue 2, s. 119-121.

²³⁴ Se meldingen side 27.

²³⁵ Brev fra TeliaSonera Norge AS 1. august 2014, vedlegg til spørsmål 43, og brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 190.

- (396) Resultatene fra GUPPI og PP for TeliaSonera er henholdsvis ■ prosent og [10-20] prosent. Videre er GUPPI og PP for Tele2 henholdsvis ■ prosent og [10-20] prosent. For begge selskapene indikerer GUPPI og PP et betydelig prispress oppover som følge av foretakssammenslutningen. Oslo Economics har på vegne av partene utarbeidet tilsvarende prispressanalyse.²³⁶ Analysen tar utgangspunkt i PP og resultatene viser et prispress for TeliaSonera og Tele2 på [10-20] prosent.²³⁷
- (397) I situasjonen uten foretakssammenslutningen vil Tele2 som MNO ha en avtale om nasjonal gjesting, ettersom selskapet ikke har landsdekkende nett. Dette medfører at Tele2 vil stå overfor høyere variable kostnader enn TeliaSonera. I situasjonen med foretakssammenslutningen vil Tele2 være en del av TeliaSonera og dermed stå overfor lavere variable kostnader sammenlignet med uten foretakssammenslutningen ettersom kostnadene knyttet til gjesting faller bort. For å vurdere hvilken betydning en reduksjon i Tele2s variable kostnader vil ha for prispress, har Oslo Economics med utgangspunkt i PP gjennomført en analyse hvor det forutsettes at Tele2s kostnader knyttet til nasjonal gjesting vil falle bort med foretakssammenslutningen.²³⁸ Resultatene av partenes analyse viser et prispress for TeliaSonera og Tele2 på henholdsvis [10-20] prosent og [-10-0] prosent.²³⁹ Konkurransetilsynet har replikert partenes analyse basert på tilsynets tall for 2013. Resultatene fra denne analysen viser et prispress på [10-20] prosent og [-10-0] prosent for henholdsvis TeliaSonera og Tele2. Samlet viser analysene at dersom det forutsettes at Tele2s kostnader knyttet til nasjonal gjesting faller bort med foretakssammenslutningen, reduseres prispresset som følge av foretakssammenslutningen, og da særlig for Tele2 sammenlignet med resultatene i Tabell 10.
- (398) Imidlertid er Konkurransetilsynet av den oppfatning at prispresset som følge av foretakssammenslutningen undervurderes i beregningene til Oslo Economics som tar utgangspunkt i Tele2s historiske kostnader knyttet til nasjonal gjesting. Som redegjort for over vil Tele2 etter Konkurransetilsynets vurdering fortsatt være en MNO og bygge ut mobilnettet i alternativsituasjonen. Dette ville medført en reduksjon i Tele2s kostnader tilknyttet nasjonal gjesting, ettersom mer av Tele2 sin trafikk ville gått i eget nett sammenlignet med dagens situasjon. Tele2s interne dokumenter viser en ■■■■■ av kostnader knyttet til gjesting fra 2013 til 2015.²⁴⁰ Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil derfor prispresset til Tele2 og TeliaSonera være betydelig høyere enn det partene anfører i sin prispressanalyse på henholdsvis [-10-0] prosent og [10-20] prosent, men mindre enn prispresset som framkommer av Konkurransetilsynets analyse i Tabell 10.
- (399) Partene har også utarbeidet prispressanalyser hvor det i alternativsituasjonen er lagt til grunn historiske kostnader knyttet til nasjonal gjesting og at Tele2 som MNO har en nasjonal gjestingsavtale med TeliaSonera.²⁴¹ I analysen forutsettes det at TeliaSonera tar hensyn til inntektene selskapet har fra den nasjonale gjestingsavtalen med Tele2, som medfører at TeliaSonera har incentiver til å konkurrere mindre hardt med Tele2 uten foretakssammenslutningen. Resultatene av partenes analyse viser et prispress for TeliaSonera og Tele2 på henholdsvis [0-10] prosent og [-10-0] prosent. Imidlertid, som det framgår av punkt 6.2.4.4 legger Konkurransetilsynet til grunn at Tele2 ville hatt en nasjonal gjestingsavtale med Telenor. Videre mener Konkurransetilsynet at å legge til grunn historiske kostnader knyttet til nasjonal gjesting ikke er riktig. Konkurransetilsynet kan derfor ikke se at partenes prispressanalyser, hvor det legges til grunn at Tele2 har nasjonal gjestingsavtale med

²³⁶ Rapport av Oslo Economics, *Ensidige effekter – analyse av Tele2s rolle som MVNO*.

²³⁷ Rapport av Oslo Economics, *Ensidige effekter – analyse av Tele2s rolle som MVNO*, s. 11, tabell 7, venstre kolonne. Oslo Economics' analyse tar utgangspunkt i nummerporteringsdata for 1. og 2. kvartal 2014, samt priser og marginer beregnet ut i fra TeliaSonera og Tele2s «Profit & Loss Statement» for 2014. Ettersom Konkurransetilsynet benytter data for 2013 medfører dette noe forskjell i resultatene mellom Oslo Economics og tilsynets analyser.

²³⁸ Analysen er basert på PP modellen presentert i Oslo Economics rapport *Ensidige effekter – analyse av Tele2s rolle som MVNO*, vedlegg *Ensidige virkninger av oppkjøp under lineær etterspørsel*.

²³⁹ Rapport av Oslo Economics, *Ensidige effekter – analyse av Tele2s rolle som MVNO*, s. 11, tabell 7, høyre kolonne.

²⁴⁰ Brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 135, lysbilde 21.

²⁴¹ Rapport av Oslo Economics, *Ensidige effekter – analyse av Tele2s rolle som MVNO*, vedlagte Excel-fil, arkfane UPP.

TeliaSonera, kan tillegges vekt i tilsynets vurdering av mulig priseffekter i sluttbrukermarkedet som følger av foretakssammenslutningen.

- (400) Videre har partene også utarbeidet prispressanalyser hvor det er lagt til grunn at Tele2 er en MVNO, underlagt betingelsene i MVNO-avtalen med TeliaSonera.²⁴² Som det framgår av punkt 6.2.4 er Konkurransetilsynet av den oppfatning at den relevante alternativsituasjonen er Tele2 som MNO. Konkurransetilsynet kan derfor ikke se at partenes analyser hvor det legges til grunn en alternativsituasjon hvor Tele2 opererer som en MVNO kan tillegges vekt i tilsynets vurdering av mulig priseffekter i sluttbrukermarkedet som følger av foretakssammenslutningen.
- (401) Konkurransetilsynet finner at dersom man legger til grunn at Tele2 i alternativsituasjonen vil ha en nasjonal gjestingsavtale med Telenor, samt lavere kostnader knyttet til gjesting som følger av fortsatt utbygging av Tele2s nett, vil dette medføre et betydelig høyere prispress, både for TeliaSonera og Tele2, enn det partene anfører i sine prispressanalyser.
- (402) GUPPI og PP tar ikke hensyn til responsen til andre aktører i markedet. I et marked med differensierte produkter vil konkurrentene til partene ha insentiver til å respondere på en prisøkning ved å øke sine priser. GUPPI og PP undervurderer derfor det totale prispresset i markedet.²⁴³ Imidlertid vil en alternativsituasjon hvor Tele2 har en nasjonal gjestingsavtale med Telenor kunne medføre at Telenor har noe reduserte insentiver til å konkurrere om Tele2s kunder sammenlignet med situasjonen med foretakssammenslutningen. Dette vil i så fall trekke i motsatt retning når det gjelder Telenors insentiver til prisøkning som følge av foretakssammenslutningen.
- (403) I tilsvaret anfører partene at Konkurransetilsynets prispressanalyse ikke tar hensyn til den vertikale bindingen mellom Tele2 og grossistselger, dette være seg TeliaSonera eller Telenor, og at resultatene fra tilsynets analyser dermed ikke er riktige. Videre anfører partene at Konkurransetilsynets analyser heller ikke tar hensyn til at etter oppkjøpet vil Tele2 stå overfor lavere variable kostnader når selskapet er en del av TeliaSonera. Endelig anføres det at Tele2 vil være en MVNO i alternativsituasjonen. Følgelig står partene fast på at resultatene fra Oslo Economics prispressanalyser synes mest informative.
- (404) I denne sammenheng vises det til at Konkurransetilsynet finner det mest sannsynlig at i alternativsituasjonen vil Tele2 gjeste hos Telenor. I så fall er ikke den vertikale bindingen mellom Tele2 og TeliaSonera i partenes analyser relevant. Konkurransetilsynets analyser tar indirekte hensyn til den vertikale bindingen mellom Tele2 og Telenor ved at det i vurderingene vises til at Telenor har noe reduserte insentiver til å konkurrere om Tele2s kunder sammenlignet med situasjonen med foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet vil påpeke at prispressanalyser er utviklet for å gi et indikativt mål på prispresset som oppstår som følge av at konkurransen mellom to fusjonerende enheter elimineres, og at denne typen analyser ikke tar hensyn til responsen fra andre aktører i markedet. Følgelig lar det seg vanskelig gjøre å inkorporere vertikale bindinger til andre aktører i markedet utenom de fusjonerende enhetene, herunder Telenor, direkte i dette rammeverket. Videre vil Tele2 stå ovenfor lavere variable kostnader når selskapet er en del av TeliaSonera. Imidlertid finner Konkurransetilsynet det sannsynlig at Tele2 vil være en MNO i alternativsituasjonen. Som følge av en fortsatt utbygging av mobilnettet vil Tele2s kostnader knyttet til nasjonal gjesting da falle betraktelig. De historiske kostnader knyttet til nasjonal gjesting som legges til grunn i partenes analyse vil dermed være for høye, og således endringen i de variable kostnader for høy når selskapet er en del av TeliaSonera. Prispresset mellom partene vil derfor undervurderes. Samlet er Konkurransetilsynet fortsatt av den oppfatning at partenes analyser undervurderer prispresset som oppstår som følger av foretakssammenslutningen. Endelig vil Konkurransetilsynet påpeke at prispressanalyser kun er en del av den totale vurderingen av foretakssammenslutningen.
- (405) Konkurransetilsynet legger på bakgrunn av det ovenstående til grunn at prispressanalysene indikerer at partene har insentiver til å gjennomføre en varig og ikke ubetydelig prisøkning som følge av foretakssammenslutningen.

²⁴² Rapport av Oslo Economics, *Ensidige effekter – analyse av Tele2s rolle som MVNO*, punkt 3.1.2-3.

²⁴³ COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*, avsnitt 317.

6.3.2.1.7 Oppsummering og konklusjon

- (406) Med foretakssammenslutningen vil man i sluttbrukermarkedet gå fra tre til to mobilnettverksoperatører innenfor mobiltelefoni. Et allerede sterkt konsentrert marked vil således bli ytterligere konsentrert som følge av sammenslutningen.
- (407) TeliaSonera vil med foretakssammenslutningen overta en av sine nærmeste konkurrenter i sluttbrukermarkedet, og konkurransen mellom TeliaSonera og Tele2 vil bli eliminert. Dette gir den fusjonerte enheten insentiver til å øke sine priser siden en større andel av kundene som uten foretakssammenslutningen ville gått til en konkurrent, vil forbli hos TeliaSonera/Tele2 som følge av foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet kvantitative analyser viser et betydelig prispress oppover som følge av foretakssammenslutningen.
- (408) Videre vil økningen i kundemasse sannsynligvis ha en negativ innvirkning på TeliaSonera/Tele2s insentiver til å konkurrere aggressivt i sluttbrukermarkedet om nye kunder, og således fjernes utfordrerene i sluttbrukermarkedet.
- (409) Som følge av foretakssammenslutningen er det kun Telenor som har responsmuligheter overfor TeliaSonera/Tele2. Konkurransetilsynet finner det imidlertid sannsynlig at Telenors insentiver til å konkurrere blir redusert som følge av foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet anser videre responsmulighetene til ICE og øvrige tilgangskjøpere i sluttbrukermarkedet som begrenset.
- (410) Konkurransetilsynet er videre av den oppfatning at etableringshindringene vil øke ytterligere med foretakssammenslutningen, samtidig som graden av potensiell konkurranse som legger begrensninger på markedsdeltagernes adferd også blir ytterligere redusert.
- (411) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at foretakssammenslutningen mellom TeliaSonera og Tele2 vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i sluttbrukermarkedet som følge av horisontale ikke-koordinerte virkninger.

6.3.2.2 Horisontale koordinerte virkninger

6.3.2.2.1 Innledning

- (412) Konkurransetilsynet har vurdert hvorvidt endringen i markedsstrukturen som følge av foretakssammenslutningen, vil legge til rette for at de to gjenværende MNOene som tilbyr mobiltelefonitjenester, TeliaSonera og Telenor, etter foretakssammenslutningen kan koordinere sin markedsadferd i sluttbrukermarkedet, og da særlig i privatsegmentet. Med koordinerte virkninger menes en situasjon der konkurrenter opptre i en fredelig sameksistens og således konkurrerer mindre hardt mot hverandre. Uten å inngå en eksplisitt avtale om å begrense konkurransen oppnår aktørene en parallell atferd og fredelig sameksistens som innebærer redusert konkurranse.²⁴⁴ Insentivene til en slik koordinert atferd oppstår når partene blir oppmerksomme på deres felles interesser og vurderer det som mulig og økonomisk lønnsomt å realisere den parallelle atferden.²⁴⁵
- (413) På kort sikt kan imidlertid partene, hver for seg, ha insentiv til å bryte ut av en slik koordinert atferd for å kapre kunder og øke sine markedsandeler og profitt. Det er derfor nødvendig å vurdere om koordineringen er stabil.²⁴⁶
- (414) Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger gir et analytisk rammeverk for å analysere koordinerte virkninger. De lister opp fire kumulative vilkår som må være oppfylt: i) aktørene må stilltiende kunne enes om koordineringsbetingelsene, ii) markedet må være tilstrekkelig gjennomsluktig til at aktørene kan avdekke avvik, iii) avvikene må kunne straffes og iv) utenforstående aktører må ikke kunne true den parallelle markedsatferden.²⁴⁷ Slike utenforstående aktører vil være aktuelle og potensielle konkurrenter, samt kunder.

²⁴⁴ EFTAs horisontale retningslinjer punkt 39.

²⁴⁵ Sak C-413/06 *Bertelsmann AG og Sony mot Impala*, Sml. 2008 side I-04951, premiss 122 og sak T-342/99 *Airtours mot Kommisjonen*, Sml. 2002 side II-2585, premiss 61.

²⁴⁶ Sak C-413/06 *Bertelsmann AG og Sony mot Impala*, Sml. 2008 side I-04951, premiss 123.

²⁴⁷ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) punkt 39 flg.

6.3.2.2.2 Karakteristika ved markedet

- (415) Det er en rekke karakteristika ved sluttbrukermarkedet som det er relevant å ta i betraktning når det vurderes om foretakssammenslutningen legger til rette for koordinert markedsadferd. Konkurransetilsynet vurderer slike karakteristika i det følgende. Deretter vil tilsynet vurdere i hvilken grad foretakssammenslutningen vil legge til rette for koordinert markedsadferd.

Få aktører

- (416) Sluttbrukermarkedet er i høy grad et konsentrert marked selv uten foretakssammenslutningen, jf. punkt 6.3.1 ovenfor. De tre MNOene Telenor, TeliaSonera og Tele2 er nære konkurrenter mens MVNOer og tjenesteleverandører har liten konkurransekraft. Samlet har de tre MNOene 96,7 prosent av privatsegmentet. Jo mer konsentrert et marked er og jo færre aktører som trenger å ta del i en koordinering, desto mer sannsynlig er det at markedsadferden vil kunne koordineres.

Modent marked med økende etterspørsel etter datatrafikk

- (417) Hva slags etterspørsel aktørene møter for sine produkter og hvordan denne etterspørselen endrer seg over tid vil kunne ha innvirkning på aktørenes insentiver og muligheter til å koordinere atferden.
- (418) Sluttbrukermarkedet må karakteriseres som modent. Antall nye kunder som tiltrer markedet hvert år er begrenset. Partene viser til at etterspørselen etter mobiltelefoner er relativt stabilt gjennom året, med unntak av [REDACTED],²⁴⁸ samt ved nylanseringer fra større produsenter som Apple og Samsung.²⁴⁹ Lanseringene er imidlertid kjent i god tid før telefonene kommer i salg. I tillegg er det Konkurransetilsynets oppfatning at en vesentlig andel av kundene som kjøper ny telefon vil beholde sitt eksisterende abonnement. Det legges derfor til grunn at sesongvariasjonen knyttet til kjøp av abonnenter er begrenset sammenlignet med kjøp av mobiltelefoner.
- (419) Mobilmarkedet i Norge har vokst betydelig de siste ti årene, og da særlig hva gjelder mobil datatrafikk.²⁵⁰ Det er en forventning om at økt bruk av håndholdte enheter og en økning mot høykapasitetsdatatjenester (streaming og video) vil gi økt vekst også i årene fremover.²⁵¹ Det legges derfor til grunn at etterspørselen etter mobile datatjenester er økende og vil fortsette å øke i årene som kommer. En økende etterspørsel, med begrenset etterspørselsvariasjon, øker sannsynligheten for koordinert markedsadferd, da fremtidig inntjening og profitt vektlegges. Partene anfører at selv om etterspørselen etter datatrafikk er økende, er det imidlertid ikke gitt at inntjening og profitt også er økende. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil imidlertid aktørenes inntjeningsmuligheter de nærmeste årene være gode. Store svingninger i inntjeningspotensialet framstår ikke som sannsynlig.
- (420) Konkurransetilsynet kan ikke se at usikkerhet om lavere inntjening skal gjøre koordinering mindre sannsynlig, særlig når høye etableringshindringer hindrer nyetablering. Konkurransetilsynet kan heller ikke se at kundenes preferanser endrer seg så raskt at priser ikke vil kunne koordineres.

Produktdifferensiering

- (421) Graden av produktdifferensiering kan ha betydning for om en koordinert markedsadferd vil være sannsynlig.
- (422) Mobiltelefonitjenester (taletelefon, SMS og data) kan i sluttbrukermarkedet differensieres på ulike måter gjennom markedsføring for å nå ut til bestemte kundegrupper i privatsegmentet. Det tilbys således ulike abonnementstyper og prisplaner hvor særlig datatjenester tilbys i ulikt omfang. Den servicegrad som tilbys, kan også variere.

²⁴⁸ Rapport av Oslo Economics, *Koordinerte virkninger av TeliaSonera sitt oppkjøp av Tele2*, side 16.

²⁴⁹ Partene antyder en økning i etterspørselen av mobiltelefoner øker med ca. [REDACTED] prosent som følge av nylanseringer fra Apple og Samsung, se rapport fra Oslo Economics, *Koordinerte virkninger av TeliaSonera sitt oppkjøp av Tele2*, side 16.

²⁵⁰ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjons tjenester 1. halvår 2014*.

²⁵¹ Inside Telecom, 12. september 2014, *Strømming skaper ny vekst*.

- (423) Kundene forventer dekning over hele landet og tilbys dette i de eksisterende mobilnettene (eventuelt i kombinasjon med tilgangsavtaler inngått med Telenor eller TeliaSonera). Forskjeller i dekning fører til en viss grad av differensiering både rent faktisk og ved at aktørene utnytter dette i sin markedsføring. I tillegg er det ikke uvanlig at abonnement selges sammen med en terminal (mobiltelefon), der prisen som kunden betaler kobles sammen med prisen på terminalen. Etter det Konkurransetilsynet forstår, selges imidlertid samtlige abonnement og terminaler også hver for seg, slik at kundene skal kunne sammenlikne priser med og uten kobling til terminalseparat.
- (424) Privatsegmentet kan derfor karakteriseres som et markedet der aktørene tilbyr differensierte produkter hvor det særlig er måten produktene markedsføres på som fører til differensiering. Dette betyr at graden av differensiering er en strategisk variabel som kan endres over tid.

Gjennomsiktighet

- (425) Hvorvidt aktørene kan lykkes i å etablere og opprettholde en koordinert atferd avhenger av gjennomsiktigheten i markedet.
- (426) I privatsegmentet er prisene godt synlige i markedet. Prisene er offentlig tilgjengelige både på aktørenes nettsider og via egne kanaler for detaljhandel, samt at det finnes flere nettstedet hvor priser kan sammenlignes.²⁵² I tillegg har forbrukerportalen Telepriser.no, Nasjonal kommunikasjonsmyndighets nettsted for prissammenlikning av telefoni- og bredbåndsabonnement, økt synligheten av prisene i markedet for mobiltelefoni. Det er derfor enkelt for selskapene å sammenligne hverandres priser jevnlig.²⁵³ I tillegg vil mobiloperatørenes utstrakte bruk av reklame og informasjon om pris og tjenestetilbud, gjøre det mulig å sjekke konkurrentenes priser daglig eller ukentlig.
- (427) Partene anfører i tilsvaret at Telepriser.no er stengt ned og at dette skyldes at nettstedet ikke lenger var hensiktsmessig for å sammenlikne priser. Etter partenes oppfatning illustrerer dette at det ikke er så lett å sammenligne priser og at markedet ikke er så gjennomsiktig som tilsynet hevder. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skriver imidlertid på nettsiden Telepriser.no at en ny og forbedret tjeneste er under utvikling.
- (428) Videre anfører partene at mobiltelefoner i stor grad kjøpes sammen med abonnement, og at aktørene dermed kan endre priser på mobiltelefoner, og dette vil i mindre grad være direkte observerbart. Partene har opplyst at ■ prosent av nysalget til NetCom privat er sammenkoblet med terminaler.²⁵⁴ Partene anfører også at det opereres med en rekke rabatter, og at det dermed ikke er gitt at kundene faktisk betaler de prisene som markedsføres.
- (429) Konkurransetilsynet vil imidlertid påpeke at det ikke er noen kobling mellom abonnement og terminaler ved salg av merkevarene Chess og One Call, og heller ikke ved salg av abonnement med forhåndsbetaling. Det innebærer at andelen kunder som kjøper abonnement koblet til ny terminal er langt lavere for markedet samlet sett enn det som er tilfellet for NetCom privat. I tillegg må det poengteres at alle abonnement og terminaler også selges separat. Videre vil rabatter som tilbys i privatmarkedet i stor grad være standardisert og offentlig kjent eller lett kunne avdekkes av markedsaktørene. Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at mulighetene for aktørene til å sammenlikne priser i privatsegmentet er svært gode.
- (430) I tillegg har selskapene god oversikt over kundenes bevegelser i markedet. Som følge av systemet for nummerportering, som tillater kundene å beholde mobiltelefonnummeret sitt når de bytter mobiloperatør, har selskapene oversikt over hvor mange kunder som forlater dem og til hvilken konkurrent.²⁵⁵ Dette framgår nærmere av punkt 6.3.2.2.4. Selskapene har dermed gode muligheter til å følge med på egne og andres markedsandeler.

²⁵² Se eksempelvis www.tek.no/mobilabonnement.

²⁵³ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har annonsert at Telepriser.no er midlertidig ute av drift. Konkurransetilsynet har fått opplyst av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet at prisportalen lå på en gammel teknisk plattform som var kostbar å opprettholde. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet vil utvikle en ny og forbedret versjon av Telepriser.no.

²⁵⁴ Rapport fra Oslo Economics, *Koordinerte virkninger av TeliaSonera sitt oppkjøp av Tele2*, side 13.

²⁵⁵ Systemet for nummerportering administreres av Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB).

- (431) Som følge av at prisene er godt synlige i markedet samt at det er gode muligheter til å overvåke egne og andres markedsandeler, må markedet derfor karakteriseres som gjennomiktig. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at de store aktørene i mobilmarkedet i Norge, som TeliaSonera og Telenor, har tilstrekkelig kunnskap og ressurser til å følge med på prisene og innkjøpsbetingelsene i markedet og til å drive utstrakt markedsovervåkning.

Aktørene møtes ofte i markedet

- (432) Det er mer sannsynlig at koordinerte virkninger vil oppstå i markeder der aktørene møtes ofte i konkurranse om kundene. I mobiltelefonimarkedet vil dette være tilfelle, hvor kjøp av mobile tjenester skjer gjennom et mangfold av små transaksjoner.

Symmetri mellom markedsaktørene

- (433) Symmetri mellom markedsaktørene øker sannsynligheten for koordinert markedsadferd. Dette vurderes nærmere nedenfor i punkt 6.3.2.2.3.

Teknologisk utvikling og innovasjonsgrad

- (434) Det vil kunne være vanskeligere for aktørene å koordinere sin adferd i markeder der innovasjon er en viktig konkurranseparameter, spesielt dersom markedet er preget av sprangvise innovasjoner som gir aktørene vesentlige forsprang på konkurrentene og dermed medfører store skift i etterspørselen.²⁵⁶ Konkurransetilsynet finner imidlertid at det er lite sannsynlig at det skal skje drastiske og uventede innovasjoner i mobilmarkedet som gjør at en MNO vil kunne stjele betydelig kundemasse fra andre. Oppgradering til nye generasjoner av nett er forventet, teknologien blir ikke utviklet av selskapene i det norske mobilmarkedet, og utrulling av ny teknologi vil ta tid.
- (435) Selv om mobiltelefonisektoren er gjenstand for teknologisk utvikling, vil dette etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke være til hinder for en koordinert adferd i sluttbrukermarkedet.

Etableringshindringer og kjøpermakt

- (436) Som påvist ved vurderingen av ikke-koordinerte virkninger er etableringshindringene betydelige og den potensielle konkurransen begrenset. Videre er kjøpermakten vurdert å være begrenset. Dette påvirker i hvilken grad utenforstående virksomheter og kunder vil kunne destabilisere en eventuell koordinering. Dette vurderes nærmere nedenfor.

6.3.2.2.3 Endringer av markedsforholdene som følge av foretakssammenslutningen som legger til rette for koordinering

Reduksjon i antall MNOer innenfor mobiltelefoni fra tre til to

- (437) Med foretakssammenslutningen blir markedet ytterligere konsentrert på tilbudssiden. Antall MNOer som tilbyr mobiltelefonitjenester i markedet reduseres fra tre til to. Med kun to store aktører i markedet blir det enklere å finne frem til en koordinert markedsadferd enn det ville vært med tre MNOer i markedet. Graden av gjennomsiktighet økes også da det kun er to aktører som trenger å overvåke hverandre.
- (438) Foretakssammenslutningen medfører at det kun vil være to aktører igjen i markedet med en betydelig kundemasse. Telenor og det fusjonerte selskapet TeliaSonera-Tele2 vil samlet kontrollere 96,7 prosent av privatsegmentet målt i omsetning, jf. Tabell 9. Markedsandelene i privatsegmentet er fordelt med henholdsvis 45,1 prosent til Telenor og 51,6 prosent til TeliaSonera. Uten foretakssammenslutningen ville Telenor hatt en klart større markedsandel (45,1 prosent) enn TeliaSonera (27,2 prosent) og Tele2 (24,4 prosent), jf. Tabell 3
- (439) Som følge av foretakssammenslutningen vil det derfor bli en betydelig større grad av symmetri mellom aktørene med hensyn til markedsandeler og kundemasse. Økt symmetri øker mulighetene for og insentivene til koordinering. Mulighetene for koordinering øker med økt

²⁵⁶ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) punkt 45 og Ivaldi et. al. 2003 *The Economics of Tacit Collusion*, side 32-35.

grad av symmetri fordi det blir enklere å finne frem til en koordinert prisfastsettelse som vil være i begge parter interesse.

- (440) At kundemassen blir mer symmetrisk medfører også at Telenor og TeliaSonera vil ha sammenfallende insentiver med hensyn til å holde høye priser etter foretakssammenslutningen og beskytte marginene på sin eksisterende kundemasse mot aggressiv priskonkurranse. Å tiltrekke seg nye kunder gjennom å tilby lave priser vil samtidig redusere lønnsomheten fra eksisterende kundemasse ved at de lave prisene, i hvert fall over tid, også vil måtte komme eksisterende kunder til gode. Desto større kundemasse, desto større er sannsynligheten for at trusselen om tapte inntekter fra eksisterende kunder ikke oppveier den ekstra inntekten som en kan forvente av nye kunder. Uten foretakssammenslutningen vil kundemassen være mer asymmetrisk fordelt, jf. avsnitt (438). Aktører, som Tele2 og TeliaSonera, vil ha sterkere insentiver til å avvike fra en mulig koordinering.
- (441) Reduksjonen av antall MNOer innen mobiltelefoni fra tre til to vil også gjøre koordinering mer lønnsomt alt annet like. Dette skyldes at aktørene deler det samlede overskuddet som realiseres gjennom koordineringen. Når antall aktører reduseres, får hver aktør en større andel av dette overskuddet. Økt lønnsomhet øker TeliaSoneras og Telenors insentiver til å koordinere sin markedsadferd.
- (442) Der hvor flere aktører koordinerer sin markedsadferd, vil det kunne oppstå misforståelser med hensyn til hvem som avviker og hvem som straffer. Med kun to store aktører i markedet blir det enklere både å oppdage avvik og å straffe avvik effektivt. Muligheten for å oppdage og straffe avvik effektivt behandles i mer detalj nedenfor.
- (443) Reduksjonen i antall MNOer innenfor mobiltelefoni fra tre til to legger således til rette for koordinering.

Foretakssammenslutningen fjerner utfordreren i markedet

- (444) Foretakssammenslutningen vil fjerne Tele2 som utfordrer i markedet, jf. punkt 6.3.2.1.2.
- (445) Som den minste MNOen innenfor mobiltelefoni har Tele2 hatt insentiver til å opptre aggressivt i markedet for å øke sin kundemasse og derigjennom realisere stordriftsfordeler.
- (446) Tele2 har vist seg som en aktør som har evne og insentiver til å forstyrre en mulig koordinering gjennom å prise aggressivt og ved å lansere innovative tilbud. [REDACTED] ²⁵⁷ Tele2 har selv uttalt at selskapet har hatt som mål om å være i [REDACTED] ²⁵⁸ [REDACTED]
- (447) Ved å fjerne en slik aktør øker sannsynligheten for at det vil være mulig stilltiende å enes om koordineringsbetingelser og en eventuell koordinering vil bli betydelig mer stabil.

Etableringshindringene øker som følge av foretakssammenslutningen

- (448) Gjennom foretakssammenslutningen får TeliaSonera kontroll over Tele2s eksisterende infrastruktur. Dette setter TeliaSonera i posisjon til å hindre en ny MNO innenfor mobiltelefoni fra å benytte denne infrastrukturen til nyetablering. Dette øker etableringshindringene, jf. avsnitt (530).
- (449) En ny MNO innenfor mobiltelefoni vil være avhengig av å bygge opp en kundemasse for å kunne realisere stordriftsfordeler. Kundemassen blir gjennom foretakssammenslutningen sterkt konsentrert hos to aktører som realiserer betydelige stordriftsfordeler. En ny MNO vil i stor grad måtte realisere stordriftsfordeler gjennom organisk vekst. Dette blir vanskeligere når kundemassen blir konsentrert hos de to gjenværende MNOene. Dette gjelder enda mer når det

²⁵⁷ Se blant annet notat fra TeliaSonera Business review meeting, 1-2014, item 2. Brev fra TeliaSonera 1. august 2014.

²⁵⁸ Se blant annet brev fra Tele2 Norge AS 4. august 2014, bilag 132 «Local strategy presentation Norway 2013-2015», side 25 og 30.

tas i betraktning at en ny MNO vil være avhengig av tilgang til en av de to eksisterende MNOenes nett for å kunne tilby landsdekkende tjenester.

Konklusjon

- (450) Det følger av det ovenstående at foretakssammenslutningen legger til rette for koordinering ved at antall MNOer innenfor mobiltelefoni reduseres fra tre til to, ved at symmetrien mellom de to MNOene øker, ved at utfordreren i markedet fjernes og ved at etableringshindringene økes.

6.3.2.2.4 Vurdering av vilkårene for koordinert adferd med foretakssammenslutningen

Hvorvidt TeliaSonera og Telenor kan enes om koordineringsbetingelsene

- (451) Konkurransetilsynet legger til grunn at TeliaSonera og Telenor vil ha sammenfallende interesser og sterke *insentiver* til å koordinere sin markedsadferd med foretakssammenslutningen. På grunn av stor grad av symmetri i kundemasse og markedsandeler, vil begge ha en interesse av å beskytte egen kundemasse mot aggressiv priskonkurranse. Begge vil forstå at det vil være til deres felles beste og at de vil ha mye å tjene på ikke å konkurrere hardt om hverandres kunder.
- (452) I et marked med økende etterspørsel vil omsetning og profitt forventes å være høy i fremtiden. Det øker insentivene til koordinert adferd. Da etterspørselen etter mobiltjenester, og særlig mobil datatrafikk, er økende, vil utsiktene til fremtidig inntjening ved en koordinering være god.
- (453) Det er dermed sannsynlig at TeliaSonera og Telenor etter foretakssammenslutningen stilltiende vil søke å enes om hvordan markedsadferden skal koordineres. Det er etter Konkurransetilsynets vurdering sannsynlig at en koordinering vil innebære at markedsaktørene tilpasser sine priser i sluttbrukermarkedet.
- (454) Konkurransetilsynet er også av den oppfatning at sannsynligheten for at aktørene vil greie å enes om koordineringsbetingelsene er høy. Ved at kun to aktører trenger å enes om koordineringsbetingelsene ligger forholdene godt til rette for at dette skal lykkes. Videre vil foretakssammenslutningen øke markedssymmetrien mellom Telenor og TeliaSonera/Tele2. Økt symmetri tilsier at insentivene for de to MNO-aktørene vil bli mer like, noe som vil gjøre det lettere å danne seg en felles oppfatning av koordineringsbetingelsene.
- (455) [REDACTED] ²⁵⁹ Selv i et marked med Tele2s utfordrerpriser, er priser og produkter tilbudt av de to største aktørene, Telenor og TeliaSonera, allerede sammenfallende på en rekke punkter. 27 september 2013 lanserte for eksempel TeliaSonera, gjennom merkenavnet NetCom, en kampanje med ubegrenset tale og SMS pluss 6GB data for 299 kroner. Kampanjen varte til 20. oktober 2013. Tre dager senere introduserte Telenor en kampanje med et helt identisk tilbud (ubegrenset bruk av tale og SMS og 6 GB til 299 kroner per måned med varighet til 20. oktober 2013).
- (456) Tele2 kjørte også kampanjer i denne perioden. Med merkevarenavnet Tele2 hadde selskapet et identisk tilbud som Telenor og TeliaSonera i perioden 1. oktober til 20. oktober. Gjennom merkevarenavnet One Call lanserte Tele2 en kampanje med en tilsvarende produktpakke med til en lavere pris (199 kroner per måned). Tilbudet gjaldt fra 21. september til 1. oktober, og ble lansert på nytt i perioden 10. – 19. mars 2014 uten at de øvrige aktørene fulgt etter.²⁶⁰ Sistnevnte er et eksempel på at Tele2 har vært utfordreren i markedet.
- (457) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har observert et prispress i sluttbrukermarkedet de senere årene, noe som blant annet forklares med introduksjonen av fastprisprodukter.²⁶¹ Det vises blant annet til at siden Telenor lanserte produktporteføljen Komplette våren 2011, har de fleste tilbydere i stor grad gått fra å tilby abonnement basert på enhetsprising til å tilby abonnement basert på fastpris. Telenor hadde ved utgangen av første kvartal 2013 65 prosent av sine

²⁵⁹ [REDACTED].

²⁶⁰ Se Inside Telecom 14. mars 2014, *Frykter ikke priskrig*.

²⁶¹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleorientering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 329.

kundemasse på fastprisprodukter.²⁶² TeliaSonera viser også til en økning i salg av de nye abonnementene, der 75 prosent av kundene i privatsegmentet nå er på ett av disse fastprisproduktene.²⁶³

- (458) Introduksjonen av fastprisprodukter har ført til at aktørene i sluttbrukermarkedet har beveget seg mot å tilby mer likeverdige tilbud, noe som igjen har gitt en forenklet prisstruktur og redusert grad av produktdifferensiering i markedet. Et eksempel fra mai 2013, er TeliaSoneras lansering av produktporteføljen «Smart», gjennom merkevarenavnet NetCom, som inkluderte ubegrenset bruk av tale, SMS og MMS, og hvor prisen kun ble bestemt av størrelsen på inkludert datamengde. I sin markedsføring understreket TeliaSonera at de nye produktene var et bidrag til forenkling av prisstrukturen i markedet. Tele2, Telenor og andre tilbydere fulgte raskt opp med å lansere tilsvarende produkter.²⁶⁴ Denne forenklingen av prisstrukturen legger et Konkurransetilsynets oppfatning til rette for en koordinert markedsadferd etter foretakssammenslutningen.
- (459) Etter en konkret vurdering er det Konkurransetilsynets oppfatning at det er sannsynlig at TeliaSonera og Telenor med foretakssammenslutningen stilltiende vil kunne enes om koordineringsbetingelser.

Markedet må være tilstrekkelig gjennomiktig til at aktørene kan avdekke avvik

- (460) For at en koordinert atferd skal opprettholdes, må markedet være tilstrekkelig gjennomiktig til at aktørene kan overvåke hverandre og effektivt identifisere og straffe avvik.²⁶⁵
- (461) Som nevnt i punkt 6.3.2.2.2, kan prisene i privatsegmentet lett overvåkes ettersom de er offentlig tilgjengelig. I tillegg er markedet for mobiltelefoni preget av omfattende bruk av markedsføring, informasjonsformidling og lansering av kampanjer. En avvikende opptreden vil i stor grad måtte ta sikte på å nå ut til konkurrentens kunder og overbevise disse om å bytte operatør. Dette vil det være vanskelig å gjennomføre uten at det fanges opp av konkurrenten. Dette gjør at avvik fra koordinert markedsadferd vil avdekkes nærmest umiddelbart av konkurrenten.
- (462) I tillegg kan aktørene i markedet følge med på egne og andres markedsandeler og vil ha oversikt over hvor mange kunder som knytter seg til eller faller fra en operatør, og hvilken tilbyder de går til (churn-tall). Dette er også beskrevet i meldingen: «*I telemarkedet vil churn tall gi informasjon om konkurranseforholdene*».²⁶⁶ På grunn av nummerportering får aktørene i markedet vite hvilke selskap de skal flytte nummeret til. I tillegg registrerer Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB) porteringsdataene i det norske telemarkedet. NRDB er eid av blant annet TeliaSonera Norge, TDC, Tele2 og Telenor. Endringene i churn-tallene gir aktørene gode muligheter til å fange opp endringer i kundemassen. Aktørene vil ha gode forutsetninger for å tolke disse endringen og til å forstå om endringene skyldes avvik fra koordinering. Blant annet ved å ringe opp tidligere kunder kan man undersøke hvorfor kunden har byttet operatør.
- (463) Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at et avvik fra koordinert adferd i privatsegmentet raskt vil bli oppdaget av konkurrenten. Da det kun er to konkurrenter som må koordinere sin markedsadferd, vil det heller ikke være vanskelig å avdekke hvem som avviker.

Avvik må kunne straffes

- (464) Aktører i en koordinert atferd vil normalt ha insentiver til å øke sine markedsandeler ved å avvike fra den parallelle markedsatferden. Et avvik fra en koordinert atferd er kun lønnsomt dersom profitten ved avvik er større enn tapet som følge av at avviket straffes.

²⁶² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 315.

²⁶³ Se Inside Telecom 24. april 2014, *Chess går så det griner*

²⁶⁴ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, avsnitt 316.

²⁶⁵ Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) punkt 49 og 50.

²⁶⁶ Se meldingen side 26.

- (465) Ved avvikende markedsadferd i denne saken, vil den ikke-avvikende part kunne respondere ved å opptre aggressivt i markedet og redusere sine priser. Dette kan for eksempel gjøres ved å lansere en tidsbegrenset kampanje.
- (466) Siden et avvik vil bli oppdaget raskt, og siden en endring i prisene som respons på avvik kan implementeres innen kort tid, må det forventes at overskuddet fra avvik vil være begrenset og kortvarig. Dette vil aktørene forutse, noe som reduserer insentivene til å avvike i utgangspunktet. Videre vil TeliaSonera som følge av økt kundemasse ha svakere insentiver til å avvike enn hva TeliaSonera og Tele2 hadde før foretakssammenslutning, jf. punkt 6.3.2.1.2.
- (467) Melder har argumentert for at det ikke finnes effektive straffemekanismer på grunn av høye byttekostnader og at kundene er låst inne over lengre perioder, da flere av abonnementene har bindingstid. Melder viser til tall fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet der det fremgår at kun ca. 20 prosent av kundemassen bytter leverandør hvert år.²⁶⁷
- (468) Byttekostnader kan etter Konkurransetilsynets vurdering isolert sett redusere kunders vilje og evne til å bytte operatør. Samtidig må det imidlertid tas hensyn til at byttekostnadene og bindingstiden også vil gjøre avvik mindre attraktivt fordi aktøren vil vinne få nye kunder når de avviker.²⁶⁸ Selv om en del av kundemassen er bundet opp eller av andre grunner ikke er villig til å bytte operatør, vil det alltid være en ikke ubetydelig kundemasse som etterspør nye mobiltjenester. Det er Konkurransetilsynets oppfatning at aggressiv markedsopptreden i privatsegmentet med sikte på å tilegne seg nye kunder nettopp vil være myntet på den sistnevnte kundegruppen.
- (469) I sluttbrukermarkedet er bruk av pris- og produktkampanjer for å tiltrekke seg nye kunder vanlig. Slike kampanjer vil, etter Konkurransetilsynets oppfatning, også kunne fungere som effektive straffemekanismer ved avvik fra koordinering. Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at det foreligger effektive sanksjoner som raskt vil kunne iverksettes.
- (470) Partene hevder at å straffe avvik ved å redusere priser vil være forbundet med store kostnader, ettersom prisreduksjoner gjennom priskampanjer kan lede til reduserte marginer på eksisterende kundemasse.²⁶⁹ For at en straffemekanisme skal være effektiv er det imidlertid tilstrekkelig at avviker kan påføres et tap som overstiger gevinsten ved å avvike. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at en straffereaksjon i sluttbrukermarkedet kan tilpasses den avvikende adferd og ikke behøver å være svært kostbart for den som straffer. Straffesanksjonen kan for eksempel være begrenset i tid og rettet inn mot spesielle kundegrupper eller segmenter. Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at det foreligger en troverdig trussel om rettidige og tilstrekkelige sanksjoner ved et potensielt avvik.

Reaksjoner fra utenforstående virksomheter og kunder

- (471) Kjøpersiden av sluttbrukermarkedet består av individuelle forbrukere. De kjøper mobile tjenester gjennom et mangfold av små transaksjoner og har svært lite kjøpermakt.
- (472) Eksisterende MVNOer og tjenesteleverandører vil heller ikke kunne true utfallet av koordinering. Ingen av konkurrentene har mer enn 2,5 prosent markedsandel hvis vi ser på markedet for mobiltelefoni samlet, jf. konkurranseanalysen ovenfor. I privatsegmentet har MVNOer og tjenesteleverandører kun en samlet markedsandel målt i omsetning på 3,3 prosent.
- (473) Partene argumenterer for at etableringsbarrierene i sluttbrukermarkedet er små, slik at en eventuell merprofitt gjennom koordinerte effekter raskt vil tiltrekke seg nyetableringer.²⁷⁰
- (474) Som omtalt i punkt 6.3.1.3, mener Konkurransetilsynet at det er høye etablerings- og veksthindre i sluttbrukermarkedet. Konkurransetilsynet har i konkurranseanalysen ovenfor kommet til at det er nødvendig å være eier av mobilnettverk for å være en effektiv konkurrent til de etablerte MNOene. Etableringshindringene for en MNO er betydelig og dette har en direkte innvirkning på ekspansjonsmulighetene til ICE i mobiltelefonisegmentet.

²⁶⁷ Rapport av Oslo Economics, *Koordinerte virkninger av TeliaSonera sitt oppkjøp av Tele2*, side 16.

²⁶⁸ Se Farrel og Klemperer (2007), *Coordination and lock-in: Competition with switching costs and network effects*, punkt 2.4.6.

²⁶⁹ Se tilsvaret avsnitt 249.

²⁷⁰ Se meldingen side 29.

Konkurransetilsynet har også funnet at MVNOer og tjenesteleverandører har begrensede responsmuligheter i sluttbrukermarkedet uten foretakssammenslutningen og at etableringshindringene i sluttbrukermarkedet vil øke og den potensielle konkurransen reduseres ytterligere med foretakssammenslutningen.

- (475) Konkurransetilsynet finner derfor at en koordinering mellom TeliaSonera og Telenor med foretakssammenslutningen, vil kunne skje uten at kundene eller andre foretak kan sette koordineringen i fare.

6.3.2.2.5 Øvrige argumenter i tilsvaret

- (476) I tilsvaret kritiseres Konkurransetilsynet for ikke å drøfte koordinerte og ikke-koordinerte effekter i sammenheng.
- (477) Professor Lars Sørsgard har på vegne av partene skrevet en rapport om ensidig og koordinerte effekter.²⁷¹ Han konkluderer med at de to formene for skadehypotese ofte vil stå i motsetning til hverandre, og at det vil være feil å anta at konkurranseskaden er summen av de to effektene.
- (478) I rapporten presenterer Sørsgard et teoretisk eksempel på en situasjon der ensidige effekter kan undergrave muligheten for å opprettholde den koordinerte atferden. Han uttrykker likevel at det er teoretisk mulig at en foretakssammenslutning kan føre til både ensidige og koordinerte effekter.
- (479) Sørsgard påpeker at en koordinert adferd vil kunne forekomme dersom foretakssammenslutningen fører til en omfordeling av markedsandeler, eller dersom den bedriften som vil kunne ødelegge for den koordinerte atferden, blir en del av oppkjøpet.²⁷² Sørsgard gjør oppmerksom på at han ikke har vurdert forholdene i den foreliggende sak.
- (480) Konkurransetilsynet har i vurderingene over vist at det vil skje omfordelinger i markedsandelene som gir en høy grad av symmetri mellom TeliaSonera og Telenor, og videre at foretakssammenslutningen fjerner utfordrerene i markedet. Etter en konkret og detaljert vurdering har Konkurransetilsynets kommet til at den foreliggende foretakssammenslutningen vil føre til både ensidige og koordinerte effekter i sluttbrukermarkedet.
- (481) Partene påpeker videre at Konkurransetilsynet ikke nevner bedriftssegmentet og anfører at mulighetene for å enes om koordineringsbetingelsene i bedriftssegmentet synes mye lavere, ettersom det her forhandles med kunder om større kontrakter. Konkurransetilsynet har vurdert hvorvidt foretakssammenslutningen vil gjøre koordinering mer sannsynlig og holdbar i privatsegmentet. Konkurransetilsynet har ikke utelukket at koordinering også kan finne sted i bedriftssegmentet eller deler av dette, men har ikke funnet det nødvendig å vurdere dette nærmere. Det kan i denne anledning også nevnes at 76,8 prosent av alle mobilabonnement er private.²⁷³

6.3.2.2.6 Oppsummering og konklusjon

- (482) Etter en samlet vurdering er Konkurransetilsynet kommet til at forholdene med foretakssammenslutningen vil legge til rette for en koordinert likevekt mellom TeliaSonera og Telenor, og at denne vil være stabil over tid. Konkurransetilsynet finner at TeliaSonera og Telenor med foretakssammenslutningen vil kunne enes om koordineringsbetingelser. Etter tilsynets oppfatning er privatsegmentet tilstrekkelig gjennomsluktig til at aktørene kan avdekke avvik raskt. Videre ligger forholdene til rette for at avvik kan straffes på en effektiv måte uten at utenforstående aktører kan true den parallelle markedsadferden.
- (483) Konkurransetilsynet finner således at TeliaSoneras erverv av Tele2 vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen ved å legge til rette for at TeliaSonera-Tele2 og Telenor kan koordinere sin markedsadferd i privatsegmentet av sluttbrukermarkedet.

²⁷¹ Rapport av Lars Sørsgard, *Både ensidige og koordinerte effekter?*.

²⁷² Rapport av Lars Sørsgard, *Både ensidige og koordinerte effekter?*, side 9.

²⁷³ Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Det norske markedet for elektronisk kommunikasjonstjenester 2013*, figur 37.

6.4 Grossistmarkedet

6.4.1 Konkurransesituasjonen uten foretakssammenslutningen

6.4.1.1 Markedsandeler og konsentrasjon

- (484) I markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett er det kun aktører med eget mobilnett som opererer. Det relevante markedet består av TeliaSonera, Telenor og Tele2 på tilbudssiden. Tele2 skiller seg, som tidligere nevnt, fra de to andre aktørene i grossistmarkedet ved at selskapet ikke har et landsdekkende mobilnett.
- (485) TeliaSonera, Tele2 og Telenor er vertikalt integrerte selskaper som alle leverer grossisttjenester til egen sluttbrukervirksomhet. TeliaSonera og Telenor leverer også grossisttjenester til andre eksterne aktører, mens Tele2 kun i begrenset grad er tilbyder av grossisttjenester til eksterne aktører. Tele2s omsetning stammer således hovedsakelig fra originerte trafikkminutter i egen virksomhet,²⁷⁴ såkalt internomsetning.²⁷⁵
- (486) For å avgjøre om internomsetning skal medregnes ved beregning av markedsandeler må det gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak. En vertikalt integrert tilbyder i grossistmarkedet vil stå overfor valget mellom å benytte grossisttjenesten i egen produksjon eller selge tjenesten eksternt. Dersom prisen i grossistmarkedet øker, vil således vertikalt integrerte aktører kunne tilpasse fordelingen mellom intern og ekstern omsetning.
- (487) Videre vil en vertikalt integrert aktør ta hensyn til virkninger på egen sluttbrukervirksomhet ved fastsettelsen av vilkår til eksterne tilgangskjøpere. Dersom det ikke tas hensyn til den vertikalt integrerte aktørens internomsetning vil det således kunne gis et misvisende bilde av den vertikalt integrerte aktørens insentiver som grossisttilbyder.
- (488) Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at internomsetning skal medregnes ved beregningen av markedsandeler i foreliggende sak. Dette er også i samsvar med Nasjonal kommunikasjonsmyndighets nyeste markedsanalyse fra 2014.²⁷⁶
- (489) Konkurransetilsynet har innhentet tall fra mobilnettoperatørene²⁷⁷ for å kartlegge aktørenes antall originerte minutter i det relevante markedet.²⁷⁸ Basert på denne informasjonen har Konkurransetilsynet beregnet markedsandeler for de ulike aktørene og konsentrasjonsgrad i markedet. Tabell 11 nedenfor viser markedsandeler i grossistmarkedet uten foretakssammenslutningen og hensyntatt alternativsituasjonen beskrevet i punkt 6.2.²⁷⁹ Konkurransetilsynet har benyttet partenes tall for antall originerte minutter fra første halvår 2014 siden disse er nærmest i tid for foretakssammenslutningen.

Tabell 11: Markedsandeler grossistmarkedet – antall originerte minutter (1. halvår 2014)

	Telenor	TeliaSonera	Tele2
Markedsandel i grossistmarkedet uten foretakssammenslutning	65,5 %	26,5 %	8,0 %

²⁷⁴ Med unntak av en mindre tjenesteleverandøravtale med Phonect, se meldingen side 12

²⁷⁵ Tele2s andel som origineres i eget nett utgjorde ca. 44 prosent av Tele2s trafikkminutter i andre kvartal 2014. Dette viser at selv om Tele2 har hatt et mobilnett med 75 prosents befolkningsdekning, så har Tele2, i større grad enn hva utbredelsen av Tele2s nett skulle tilsi, vært avhengig av å kunne gjeste i Telenors og/eller TeliaSoneras mobilnett for å kunne tilby sine tjenester i sluttbrukermarkedet så vel som i grossistmarkedet.

²⁷⁶ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, 16. januar 2014, side 17, avsnitt 84

²⁷⁷ E-post fra Telenor ASA 31. oktober 2014, e-post fra TeliaSonera Norge AS 31. oktober 2014 og e-post fra Tele2 Norge AS 31. oktober 2014.

²⁷⁸ Siden Nasjonal kommunikasjonsmyndighets rapport *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 1. halvår 2014* ikke opplyser tall for aktørene på et tilstrekkelig detaljert nivå ble partene bedt om opplyse tall for totalt antall originerte minutter/MB for tale, SMS, MMS, mobildata og MBB fordelt på internomsetning og eksternomsetning, samt spesifisert per grossistkunde per kvartal for årene 2012, 2013 og første halvår 2014.

²⁷⁹ I alternativsituasjonen legger Konkurransetilsynet til grunn at Tele2 gjester i Telenors nett.

Kilder: Telenor, TeliaSonera og Tele2

- (490) Av Tabell 11 fremgår det at Telenor har en markedsandel på 65,5 prosent, etterfulgt av TeliaSonera med 26,5 prosent og Tele2 med 8,0 prosent.²⁸⁰ HHI er beregnet til 5057. Dette indikerer at markedet er sterkt konsentrert.
- (491) Høye markedsandeler og et konsentrert marked kan indikere at konkurransen er begrenset, men er ikke alene tilstrekkelig for en slik konklusjon. I det følgende drøftes betydningen av konkurrentenes responsmuligheter, etableringshindringer, potensiell konkurranse og kjøpermakt.

6.4.1.2 Konkurransetilsynets vurdering av konkurrentenes responsmuligheter

- (492) De viktigste faktorene som begrenser konkurrentenes responsmuligheter i grossistmarkedet er etter Konkurransetilsynets vurdering i hvilken grad aktørene har egen infrastruktur, ulik kvalitet og begrenset kapasitet i mobilnettene og at markedet kjennetegnes av høye byttekostnader.
- (493) Telenor er gjennom regulering forpliktet til å gi tilgang til aktører i grossistmarkedet. Telenor og TeliaSonera har begge egne landsdekkende mobilnett, og vil derfor kunne tilby tjenester i grossistmarkedet basert på egen infrastruktur. Det innebærer at begge står overfor lave variable kostnader når de skal tilby disse tjenestene. Forskjeller i kvalitet og kapasitet i nettet kan imidlertid ha betydning for responsmulighetene. Aktører i markedet viser til at Telenor har et nett av høyere kvalitet i forhold til TeliaSonera.²⁸¹ Selv om kvalitetsforskjeller kan oppveies av prisforskjeller, vil forskjellene i kvalitet for noen MVNOer og tjenesteleverandører bety at TeliaSonera kan være en mindre attraktiv leverandør. Konkurransepresset fra TeliaSonera overfor Telenor knyttet til tilgangsavtaler med slike kunder kan derfor være begrenset.
- (494) TeliaSonera fikk tilslag på den såkalte «dekningsblokken» i frekvensauksjonen i slutten av 2013 og påtok seg dermed en forpliktelse om å bygge mobilt bredbånd med minimum 2 Mbit/s nedlastningshastighet til 98 prosent av befolkningen innen fem år fra auksjonstidspunktet. Dette er etter Nasjonal kommunikasjonsmyndighets oppfatning en relativt omfattende dekningsforpliktelse.²⁸² TeliaSonera har etter tildelingen, og i forkant av den meldte foretakssammenslutningen, selv uttalt at selskapet skal oppfylle kravet i frekvenslisensen ved å bygge 4G-dekning med 98 prosent befolkningsdekning innen fem år.²⁸³ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ser det som rimelig at en slik utbygging vil kunne innebære noe ledig kapasitet, i alle fall i deler av landet.²⁸⁴ Etter Konkurransetilsynets vurdering vil TeliaSoneras planer om utbygging av 4G-dekning med 98 prosent befolkningsdekning kunne bidra til økt kapasitet i deler av TeliaSoneras nett.
- (495) MVNOer og tjenesteleverandører som tilgangskjøpere i grossistmarkedet står overfor byttekostnader blant annet i form av utbytting av SIM-kort,²⁸⁵ tap av kunder, bruddgebyr og kostnader knyttet til teknisk implementering. Dette bekreftes av aktørenes svarbrev til tilsynet.²⁸⁶ I tillegg til høye byttekostnader er det vilkår i tilgangsavtalene som kan medføre innelåsende effekter, eksempelvis eksklusivitetsklausuler, lang varighet og lang oppsigelsestid. Dette gjelder uavhengig av hvilken begrunnelse som ligger til grunn for disse vilkårene. Samlet er dette omstendigheter som etter Konkurransetilsynets oppfatning begrenser konkurrentenes responsmuligheter.
- (496) I tilsvaret anfører partene at de er uenige med Konkurransetilsynet i at byttekostnader i særlig grad bidrar til å begrense konkurransen i grossistmarkedet. Partene peker på at utsteding av nye

²⁸⁰ Totalt antall originerte minutter er 6,93 milliarder for MNOene i første halvår 2014.

²⁸¹ Se brev fra Ventelo AS 20. august 2014, brev fra Chili Mobil AS 20. august 2014, brev fra Hello AS 19. august 2014, brev fra Telio Telecom AS 18. august 2014 og brev fra TDC AS 18. august 2014.

²⁸² Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 19. september 2014, side 5, andre avsnitt.

²⁸³ NetCom pressemelding 10.12.2013, https://netcom.no/pressemelding/-/journal_content/56_INSTANCE_W4Vy/10156/2031261

²⁸⁴ Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 19. september 2014, side 5, femte avsnitt.

²⁸⁵ Tjenesteleverandører må utstede nye SIM-kort ved bytte av grossistleverandør. MVNOer, [REDACTED], har egne IMSI-koder (International Mobile Subscriber Identity) og utsteder egne SIM-kort til sine abonnenter.

²⁸⁶ Se blant annet brev fra Telio Telecom AS 18. august 2014, [REDACTED] og brev fra Altibox AS 20. august 2014.

SIM-kort ikke gjelder for MVNOene, som har egne IMSI-serier og selv utsteder SIM-kort til sine kunder. I lys av avtalenes totale verdi anfører partene at det er lite trolig at kostnadene knyttet til henholdsvis SIM-kort og teknisk implementering skal være særlig høye.

- (497) Konkurransetilsynet legger til grunn at MVNOer vil ha høyere kostnader forbundet med teknisk implementering enn tjenesteleverandører, mens tjenesteleverandører, [REDAKTERT],²⁸⁷ vil ha kostnader knyttet til utskifting av SIM-kort. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det ikke er avtalenes totale verdi målt opp mot byttekostnader, men byttekostnader målt opp mot kostnadsgevinsten mellom alternative tilgangsavtalene som er relevant ved vurdering av et bytte av grossistleverandør. Konkurransetilsynet anser tap av kunder som en betydelig kostnadskomponent ved bytte av grossistleverandør. Byttekostnader i form av tap av kunder, i tillegg til de øvrige nevnte kostnadene, er etter Konkurransetilsynets vurdering vesentlige for både tjenesteleverandører og MVNOer ved bytte av grossistleverandør.
- (498) Tele2 er avhengig av å inngå avtale om gjesting hos en aktør med landsdekkende nett for å kunne tilby grossisttjenester. Dette innebærer at Tele2 står overfor høyere variable kostnader enn Telenor og TeliaSonera i grossistmarkedet, og dermed har en kostnadsulempe når de skal tilby disse tjenestene. Siden en del av mobiltrafikken går i eget nett, vil Tele2 imidlertid stå overfor lavere variable kostnader enn en MVNO. Melder anfører²⁸⁸ at Tele2 i prinsippet kan betraktes som en grossisttilbyder, men at de har begrenset dekning og kapasitet i sitt nett, og at de kun har en tilgangsavtale med Phonect på grossistnivå med begrensende volumer.²⁸⁹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Samferdselsdepartementet viser til at det ikke er mulig å konkurrere effektivt med Telenor og TeliaSonera med en befolkningsdekning på 75 prosent.²⁹⁰
- (499) Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil Tele2 ha begrensede responsmuligheter sammenlignet med Telenor og TeliaSonera. Uten foretakssammenslutningen legger Konkurransetilsynet til grunn at det er sannsynlig at Tele2 ville fortsatt å øke andelen av trafikk i eget mobilnett, og dermed over tid økt sine responsmuligheter betydelig. Det fremgår av Tele2s interne dokumenter at selskapet hadde som mål å produsere ca. [REDAKTERT] prosent av sitt totale volum i sluttbrukermarkedet i eget mobilnett i 2014²⁹¹, og ca. [REDAKTERT] prosent i 2016.²⁹² Etter Konkurransetilsynets vurdering vil en tredje MNO, med et mobilnett som har tilstrekkelig andel trafikk i eget mobilnett, være en viktig forutsetning for en velfungerende konkurranse i grossistmarkedet.
- (500) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er stor forskjell mellom MNOer, MVNOer og tjenesteleverandører når det gjelder evne til å konkurrere i grossistmarkedet. MVNOer og tjenesteleverandører kan i prinsippet videreselge tilgang til det mobilnettverket de selv har en tilgangsavtale med. En forutsetning er at tilgangsavtalen åpner for videresalg. Hvilke betingelser MVNOer og tjenesteleverandører kan tilby i grossistmarkedet vil imidlertid avhenge av hvilke tilgangsvilkår disse selv har. Det er Konkurransetilsynets vurdering at MNOer i svært begrenset grad opplever konkurransepress fra MVNOer og tjenesteleverandører i grossistmarkedet.
- (501) På bakgrunn av det ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at Telenor og TeliaSonera i dag er de eneste aktørene som i noen grad har responsmuligheter overfor hverandre i grossistmarkedet. Begge aktørenes responsmuligheter begrenses av kapasitet, byttekostnader og vilkår i tilgangsavtalene. I tillegg vil TeliaSonera etter Konkurransetilsynets oppfatning ha lavere kvalitet i sitt nett, noe som begrenser responsmulighetene til TeliaSonera ytterligere.

²⁸⁷ [REDAKTERT]

²⁸⁸ Se meldingen side 12.

²⁸⁹ Mobile Norway har tidligere hatt tilgangsavtaler med Altibox (frem til 2. kvartal 2012), CallNorwegian (til 1. kvartal 2012), og Nextnet (til 1. kvartal 2014), se brev fra Tele2 Norge AS 31. oktober 2014.

²⁹⁰ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Vedtak – *anmodning om endring av Samferdselsdepartementets vedtak av 11. mai 2011 vedrørende termineringspriser for Network Norway og Tele2*, 26. juni 2012, avsnitt 184, og Samferdselsdepartementet, Klagesaksavgjørelse – *anmodning fra Network Norway og Tele2 om forlenget periode med asymmetriske termineringspriser*, 20. desember 2012, side 10

²⁹¹ Presentasjon til utvidet ledersamling 2. desember 2013, side 21. Brev fra Tele2 4. august 2014, bilag 138.

²⁹² Referat fra styremøte 8. oktober 2013, § 7, bilag 3, presentasjon til utvidet ledersamling desember 2013 slide 15, *Project Edvard Management Presentation*, februar 2014, side 9 og 11, bilag 140. Brev fra Tele2 4. august 2014.

- (502) Tele2 har per i dag begrensede responsmuligheter som følge av at de er avhengige av å kjøpe nasjonal gjesting i områder de selv ikke har dekning. Uten foretakssammenslutningen legger Konkurransetilsynet imidlertid til grunn at det er sannsynlig at Tele2 vil fortsette å øke andelen trafikk i eget mobilnett og slik gjøre seg mindre avhengig av nasjonal gjesting og derigjennom opparbeide seg responsmuligheter overfor Telenor og TeliaSonera. MVNOene og tjenesteleverandørene har kun responsmuligheter i meget begrenset grad.

6.4.1.3 Konkurransetilsynets vurdering av etableringsmuligheter og potensiell konkurranse

- (503) Etablering i grossistmarkedet krever at man enten har sitt eget mobilnett (MNO), eller at man etablerer seg som en MVNO eller tjenesteleverandør som videreselger av grossisttjenester gjennom avtaler med en MNO om bruk av denne aktørens mobilnett.
- (504) Etablering i grossistmarkedet som MNO krever blant annet at aktøren må anskaffe rettigheter til radiofrekvenser og bygge et fullstendig radioaksessnettverk, med en betydelig befolkningsdekning.²⁹³ Konkurransetilsynet er av den oppfatning at disse faktorene utgjør betydelige etableringshindringer som følge av høye kostnader og begrensninger i tilgang til de nødvendige ressurser. Etablering av et mobilnett med tilstrekkelig befolkningsdekning til å bli en effektiv aktør i grossistmarkedet vil også være en svært tidkrevende prosess.
- (505) Som det fremgår under punkt 4.4.2 er radiofrekvenser en begrenset ressurs som tildeles av Samferdselsdepartementet gjennom auksjoner. Frekvensene tildeles for en lang periode og det går gjerne mange år mellom hver frekvensauksjon. Begrensningene i tilgang på radiofrekvenser utgjør i seg selv en vesentlig etableringshindring i grossistmarkedet.
- (506) Der er videre betydelige kostnader forbundet med å etablere et fullstendig radioaksessnettverk. Etablering av basestasjoner er en av de mest sentrale delene av mobil nettverksinfrastruktur. Etablering av basestasjoner utgjør i seg selv en vesentlig etableringshindring i grossistmarkedet. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har estimert at en aktør som ønsker å bygge eget radionettverk med 75 prosent befolkningsdekning må foreta investering på ca. to milliarder kroner.²⁹⁴
- (507) En mobilnettooperatør må i tillegg investere betydelige beløp i markedsføring for å kunne bygge opp en tilstrekkelig kundemasse for et nytt mobilnett. Mobilmarkedet i Norge er allerede et modent marked, vekst i kundemasse må derfor baseres på organisk vekst eller konsolidering.
- (508) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting underbygger at det er vesentlige etableringshindringer for å etablere et mobilnett. Ingen av aktørene har planer om å etablere seg på grossistledet på grunn av begrenset tilgang på frekvensressurser og høye kostnader forbundet med å etablere et radioaksessnett. Melder peker også på at en etablering i grossistmarkedet som MNO krever tilgang på frekvenser.²⁹⁵
- (509) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet vurderer også etableringshindringene i grossistmarkedet som høye. I sine markedsanalyser fra 2006, 2010 og 2014 påpeker Nasjonal kommunikasjonsmyndighet at markedet for tilgang til og originering i mobilnett fortsatt preges av høye og varige strukturelle etableringshindre i form av svært kostbar utbygging, stor andel ugjenkallelige kostnader og vesentlige stordriftsfordeler for allerede etablerte aktører.²⁹⁶
- (510) På bakgrunn av ovennevnte er det etter Konkurransetilsynets oppfatning vesentlige etableringshindringer i grossistmarkedet for etablering av et nytt mobilnett.

²⁹³ I tillegg må aktøren anskaffe eget kjernenett, inkludert et transmisjonsnett som kobler radionettet sammen med kjernenettet.

²⁹⁴ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet opplyser i sin markedsanalyse fra 2014 at det finansielle grunnlaget for Mobile Norways nettverksutbygging delvis er basert på asymmetrisk regulering av termineringspriser og har vært innrettet slik at eierselskapene, Tele2 og Network Norway, skulle oppnå en merinntekt på to milliarder kroner, tilsvarende investeringskostnaden for et mobilnett med 75 prosent befolkningsdekning, se Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014) avsnitt 151.

²⁹⁵ Se meldingen side 47.

²⁹⁶ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2006, 2010 og 2014), *Vedlegg 1 – Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*.

- (511) Etablering i grossistmarkedet som MVNO eller tjenesteleverandører vil måtte basere seg på videresalg av grossisttjenester. Sammenlignet med en MNO vil MVNOer og tjenesteleverandører som ønsker å etablere seg som MNO stå overfor vesentlig høyere variable kostnader. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det ikke realistisk at en etablering gjennom en tilgangsavtale vil kunne skje i en skala som er tilstrekkelig til å disiplinere etablerte MNOer. MVNOer og tjenesteleverandører står derfor overfor betydelige etableringshindringer.
- (512) Etter Konkurransetilsynets oppfatning innebærer ovennevnte at den potensielle konkurransen uten foretakssammenslutningen vil være begrenset.

6.4.1.4 Konkurransetilsynets vurdering av kjøpermakt

- (513) Tele2s avtaler om nasjonal gjesting står for hoveddelen av omsetningen for mobilnettoperatorene i grossistmarkedet. MVNO-avtaler og tjenesteleverandøravtaler er langt mer beskjedne både i volum og omsetning.²⁹⁷
- (514) De begrensede volumene til MVNO- og tjenesteleverandører tilsier, etter Konkurransetilsynets vurdering, at slike aktører i liten grad er i stand til å utøve kjøpermakt. Dette underbygges av tilsynets informasjonsinnhenting. Aktørene har i sine svar til tilsynet opplyst at de opplever å ha ingen, begrenset eller svært liten kjøpermakt i forhandlinger med mobilnettoperatorene.²⁹⁸
- (515) Tele2 er den største enkeltkjøperen av tilgang i grossistmarkedet. Mer enn halvparten av Tele2s samlede markedsandel i sluttbrukermarkedet på 17,9 prosent målt i antall trafikkminutter kjøpes per i dag fra andre aktører i grossistmarkedet. Isolert sett taler dette for at Tele2 i større grad enn MVNO- og tjenesteleverandører er i stand til å utøve noe kjøpermakt i grossistmarkedet. Insentivene for Telenor og TeliaSonera til å gi Tele2 tilgang på fordelaktige vilkår vil imidlertid begrenses av at Tele2 er en betydelig konkurrent av disse aktørene i sluttbrukermarkedet. Jo bedre vilkår disse aktørene gir Tele2, jo sterkere konkurrent vil Tele2 bli i sluttbrukermarkedet. Et incentiv som virker i motsatt retning kan være at gode tilgangsvilkår for Tele2 vil gjøre det mindre lønnsomt for selskapet å bygge ut sitt eget mobilnett og dermed bli en sterkere konkurrent i sluttbrukermarkedet.
- (516) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at kjøpermakten for MVNO og tjenesteleverandører i grossistmarkedet er begrenset, men at Tele2 har noe kjøpermakt.

6.4.1.5 Oppsummering av konkurransesituasjonen uten foretakssammenslutningen

- (517) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er grossistmarkedet et sterkt konsentrert marked uten foretakssammenslutningen. Telenor og TeliaSonera har i noen grad responsmuligheter. Tele2s responsmuligheter er per i dag begrenset som følge av at selskapet er avhengig av å kjøpe nasjonal gjesting i områder uten egen dekning. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil imidlertid selskapets responsmuligheter øke betydelig uten foretakssammenslutningen og kunne bidra til økt konkurransepress i grossistmarkedet. Grossistmarkedet er videre preget av vesentlige etableringshindringer og begrenset potensiell konkurranse. Kjøpermakten vurderes å være begrenset for MVNOer og tjenesteleverandører, mens Tele2 har noe kjøpermakt.
- (518) På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet kommet til at konkurransen i grossistmarkedet er vesentlig begrenset uten foretakssammenslutningen.

6.4.2 Konkurransesituasjonen med foretakssammenslutningen

6.4.2.1 Horisontale ikke-koordinerte virkninger

6.4.2.1.1 Markedsandeler og konsentrasjon

- (519) Foretakssammenslutningen vil føre til at antall aktører med eget mobilnett i grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilkommunikasjonsnett reduseres fra tre til to.

²⁹⁷ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2014), *Det norske markedet for elektroniske telekommunikasjonstjenester 2013*, tabell 20, side 51.

²⁹⁸ Brev fra TDC AS 18. august 2014, brev fra Ventelo AS 20. august 2014, brev fra Com4 20. august 2014, brev fra Altibox 20. august 2014, brev fra Chili Mobil AS 20. august 2014, brev fra Hello AS 19. august 2014, brev fra Telio Telecom AS 18. august 2014, og brev fra Phonect 18. august 2014.

- (520) Basert på tall innhentet fra mobilnettoperatorene²⁹⁹ har Konkurransetilsynet beregnet aktørenes markedsandeler og konsentrasjonsgrad i grossistmarkedet med foretakssammenslutningen. Tabell 12 viser aktørenes markedsandeler i grossistmarkedet basert på antall originerte minutter første halvår 2014.³⁰⁰

Tabell 12: Markedsandeler grossistmarkedet – antall originerte minutter (1. halvår 2014)

	Telenor	TeliaSonera	Tele2
Markedsandel i grossistmarkedet uten foretakssammenslutning	65,5 %	26,5 %	8,0 %
Markedsandel i grossistmarkedet med foretakssammenslutning	55,5 %	44,5 %	-

Kilder: Telenor, TeliaSonera og Tele2

- (521) Av Tabell 12 fremgår det at TeliaSoneras markedsandeler i grossistmarkedet basert på antall trafikkminutter i første halvår 2014 øker fra 26,5 prosent til 44,5 prosent med foretakssammenslutningen. Telenors markedsandel reduseres fra 65,5 prosent til 55,5 prosent som følge av at det volum som Tele2 gjester hos Telenor i alternativsituasjonen vil overføres til TeliaSonera.
- (522) HHI øker fra 5057 til 5061, en økning i HHI på 4 poeng.³⁰¹ Partene anfører i tilsvaret at resultatet av HHI-beregningen er meget følsomt overfor hvilke tall som benyttes, og at reduksjon i markedsandelen til den største aktøren vil gi en vesentlig reduksjon i verdien av HHI. Ettersom beregning av HHI er følsom i forhold til beregning av markedsandeler, har Konkurransetilsynet derfor tillagt beregning av HHI-verdien, og økningen i denne, liten vekt. Konkurransetilsynet er likevel av den oppfatning at en HHI-verdi på 5061 og at det kun er to aktører i markedet med foretakssammenslutningen indikerer at grossistmarkedet er sterkt konsentrert.

6.4.2.1.2 Konkurrentenes responsmuligheter

- (523) Det største effekten på konkurrentenes responsmuligheter knytter seg til at Tele2 forsvinner fra grossistmarkedet. Uten foretakssammenslutningen legger Konkurransetilsynet til grunn at Tele2 vil fortsette å øke andelen trafikk i eget mobilnett og slik gjøre seg mindre avhengig av nasjonal gjesting, jf. punkt 6.2.4.5, og derigjennom opparbeide seg responsmuligheter overfor Telenor og TeliaSonera. Foretakssammenslutningen hindrer således økningen i Tele2s responsmuligheter i grossistmarkedet.
- (524) Som omtalt over er TeliaSonera forpliktet til å bygge ut mobilt bredbånd med minimum 2 Mbit/s nedlastningshastighet og 98 prosents befolkningsdekning i løpet av 2018. Partene anfører i tilsvaret at foretakssammenslutningen vil gi TeliaSonera insentiver og muligheter til å fremskynde utrulling av 4G-nettet og at dette trekker i retning av bedre responsmuligheter etter foretakssammenslutningen.³⁰² Konkurransetilsynet kan imidlertid ikke se at foretakssammenslutningen vil gi TeliaSonera økte insentiver til å fremskynde utrulling av et 4G-nett, sammenlignet med situasjonen uten foretakssammenslutningen.
- (525) Foretakssammenslutningen vil imidlertid også kunne redusere TeliaSoneras insentiver til å konkurrere om tilgangsavtaler i grossistmarkedet. Dette bekreftes i svarbrev fra andre aktører.³⁰³

²⁹⁹ E-post fra Telenor ASA 31. oktober 2014, e-post fra TeliaSonera Norge AS 31. oktober 2014 og e-post fra Tele2 Norge AS 31. oktober 2014.

³⁰⁰ Konkurransetilsynet har benyttet partenes tall for antall originerte minutter fra første halvår 2014 siden disse er nærmest i tid for foretakssammenslutningen.

³⁰¹ Partene oppgir i meldingen at TeliaSonera etter foretakssammenslutningen få en markedsandel på 37 prosent og at HHI øker med 420 fra 4918 til 5338 etter foretakssammenslutningen. Partene har ikke tatt hensyn til at Tele2s volum som i dag gjester i Telenors nett også skal legges til TeliaSoneras markedsandel etter foretakssammenslutningen.

³⁰² Se tilsvaret, side 23-24.

³⁰³ Se brev fra ICE 21. august 2014, brev fra Ventelo AS 20. august 2014, brev fra Com4 AS 20. august 2014, brev fra Altibox AS 20. august 2014, brev fra Chili Mobil AS 20. august 2014, brev fra Hello AS 19. august 2014 og brev fra Phonect AS 18. august.

Dette skyldes for det første at foretakssammenslutningen vil føre til at TeliaSonera får en betydelig større kundemasse i sitt mobilnett. Dette medfører at TeliaSonera blir mindre avhengig av avtaler med tilgangskjøpere for å utnytte stordriftsfordeler i sitt nettverk og derfor svakere insentiver til å konkurrere om nye kunder. For det andre vil TeliaSonera på grunnlag av foretakssammenslutningen få reduserte insentiver til å konkurrere om kundesegmenter som Tele2 har virksomhet i. Dette kan påvirke tilgangsvilkårene til aktører som er nære konkurrenter til Tele2. Lavere konkurransepress fra TeliaSonera kan også redusere Telenors insentiver til å konkurrere i dette markedet, men samtidig vil bortfallet av Telenors tilgangsavtale med Tele2 kunne virke i motsatt retning.

- (526) Konkurransetilsynet er på denne bakgrunn av den oppfatning at foretakssammenslutningen vil føre til en ytterligere reduksjon i aktørenes responsmuligheter.

6.4.2.1.3 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

- (527) Foretakssammenslutningen omfatter Mobile Norway og den infrastruktur som i dag utgjør Tele2s mobilnett med en befolkningsdekning på 75 prosent. Foretakssammenslutningen fjerner således Tele2 som mobilnettoperatør i grossistmarkedet.
- (528) Som nevnt over er det i tillegg til frekvensressurser nødvendig å bygge et mobilnett med blant annet et radionett og et kjernenett, og opparbeide seg en betydelig kundemasse for å etablere seg som en konkurransedyktig MNO i grossistmarkedet.
- (529) Med foretakssammenslutningen vil ICE [REDACTED] står per i dag uten virksomhet innenfor mobiltelefoni. ICE vant frekvensressurser i 800, 900 og 1800 MHz-båndene i Nasjonal kommunikasjonsmyndighets frekvensauksjon i desember 2013 og vil således være den eneste aktøren som har mulighet til å etablere seg i grossistmarkedet. For at ICE skal etablere seg som en konkurrent i grossistmarkedet kreves det imidlertid omfattende investeringer i infrastruktur og opparbeidelse av kundemasse.
- (530) Gjennom foretakssammenslutningen vil den etablerte infrastrukturen til Tele2s mobilnett overføres til TeliaSonera. TeliaSonera settes da i en posisjon hvor selskapet kan hindre at en ny aktør får tilgang til denne infrastrukturen. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at TeliaSonera med foretakssammenslutningen vil kunne ha insentiver til ikke å selge Tele2s infrastruktur til en aktør som ønsker å etablere seg i grossistmarkedet.
- (531) Foretakssammenslutningen vil videre føre til at Tele2 sine sluttbrukerkunder overføres til TeliaSonera. For å kunne etablere seg i grossistmarkedet er det nødvendig å ha kunder som genererer trafikk i mobilnettet slik at man kan oppnå stordriftsfordeler. Foretakssammenslutningen vil føre til at det kun er en svært begrenset andel kunder som ikke er bundet til en av de to store mobiloperatørene Telenor og TeliaSonera. Dette vil etter Konkurransetilsynets oppfatning øke risikoen knyttet til nyetablering av et mobilnett. Konkurransetilsynets syn støttes av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, som uttaler:

«Gjennomføring av fusjonen vil imidlertid innebære at grossistmarkedet vil omfatte relativt få og kun mindre potensielle kjøpere av tilgang for den tredje aktøren. Det vil i sin tur kunne redusere muligheten for en tredje aktør til å kunne konkurrere effektivt i grossistmarkedet med de to etablerte aktørene.»³⁰⁴

- (532) På bakgrunn av det ovenstående er Konkurransetilsynet av den oppfatning at etableringshindringene er høye og den potensielle konkurransen begrenset etter foretakssammenslutningen.

6.4.2.1.4 Kjøpermak

- (533) Som følge av foretakssammenslutningen forsvinner Tele2 fra markedet, og Tele2 vil følgelig ikke utøve kjøpermak. Kjøpermakten for MVNOer og tjenesteleverandører vil fortsatt være begrenset.
- (534) Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at kjøpermakten i grossistmarkedet blir ytterligere begrenset med foretakssammenslutningen.

³⁰⁴ Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 19. september 2014, side 6.

6.4.2.1.5 Oppsummering og konklusjon

- (535) Foretakssammenslutningen fører til at antall MNOer i grossistmarkedet reduseres fra tre til to ved at Tele2 forsvinner fra markedet.
- (536) Etter Konkurransetilsynets oppfatning reduseres responsmulighetene i en situasjon med foretakssammenslutningen. Etableringshindringene er vesentlige og den potensielle konkurransen begrenset. I tillegg blir kjøpermakten ytterligere begrenset.
- (537) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at foretakssammenslutningen forsterker en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i grossistmarkedet.

6.4.2.2 Horisontale koordinerte virkninger

6.4.2.2.1 Innledning

- (538) Konkurransetilsynet har vurdert hvorvidt endringen i markedsstrukturen som følge av foretakssammenslutningen, vil legge til rette for at de to MNOene som tilbyr salg av tjenester i grossistmarkedet, TeliaSonera og Telenor, kan koordinere sin markedsadferd.
- (539) I likhet med vurderingen av horisontale koordinerte virkninger i sluttbrukermarkedet, vil Konkurransetilsynet først drøfte ulike karakteristika ved markedet som er relevant å ta i betraktning når det vurderes hvorvidt foretakssammenslutningen kan lede til koordinerte effekter. Dernest drøftes endringer i markedsforholdene som påvirker mulighetene for koordinering, før det vurderes hvorvidt vilkårene for koordinerte effekter er oppfylt.³⁰⁵

6.4.2.2.2 Karakteristika ved markedet

- (540) Grossistmarkedet er sterkt konsentrert med få aktører, jf. punkt 6.4.1.1. Jo mer konsentrert et marked er og jo færre aktører som trenger å ta del i en koordinering, desto mer sannsynlig er det at markedsadferden vil kunne koordineres. Grossistmarkedet er modent med økende etterspørsel etter datatrafikk. Økende etterspørsel øker sannsynligheten for koordinert markedsadferd.
- (541) De tjenestene som selges i grossistmarkedet, er innsatsvarer i tjenesteproduksjonen i sluttbrukermarkedet. Tjenestene er teknisk kompliserte, men har mange like karakteristika sett fra tilgangskjøpernes perspektiv. Forskjeller i dekning, og det forhold at mange sluttbrukerne er av den oppfatning at Telenors nett har bedre dekning/kvalitet, fører likevel til at tjenestene som tilbys til en viss grad er differensiert.
- (542) Det er flere faktorer som bidrar til å gjøre grossistmarkedet gjennomsluktig. Det er kun to grossisttilbydere, Telenor og TeliaSonera, med landsdekkende nett og et begrenset antall tilgangskjøpere. Telenor er gjennom Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak i marked 15 utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling og pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang, i form av nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og samlokalisering. Denne reguleringen innebærer at Telenor er pålagt å offentliggjøre sine standardavtaler. Gjennom forhandlinger med eksisterende og potensielt nye kunder vil aktørene kunne få innsikt i konkurrentens priser og vilkår. Tilgangsavtaler er ofte av en viss varighet og bindingstid er ikke uvanlig. Tilbyderne møtes derfor ikke veldig ofte i markedet for å konkurrere om den samme kunden. På den annen side er det vanlig at avtalevilkår og priser reforhandles under tilgangsavtalens levetid.³⁰⁶
- (543) Nasjonal kommunikasjonsmyndighets regulering av Marked 15 medfører også større grad av gjennomsluktighet i grossistmarkedet³⁰⁷ ved at Telenor er forpliktet til ikke å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet.³⁰⁸ For å kontrollere dette er Telenor pålagt regnskapsmessig skille og rapporteringsplikt. Rapporteringen er offentlig tilgjengelig på aggregert nivå.³⁰⁹ Samtidig offentliggjør Nasjonal kommunikasjonsmyndighet prisstatistikk for

³⁰⁵ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) punkt 39 flg.

³⁰⁶ I brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 8. januar 2015 vises det blant annet til at Telenor har fra 1. januar 2015 justert standardprisene for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang.

³⁰⁷ <http://www.npt.no/marked/markedsregulering-smp/marked/marked-15>

³⁰⁸ Nasjonal kommunikasjonsmyndighets M15-vedtak av 5. august 2010, punkt 8.4.

³⁰⁹ <http://www.npt.no/marked/markedsregulering-smp/%C3%B8konomisk-regulering/regnskapsmessig-skille>

sluttbrukermarkedet.³¹⁰ I perioder med fallende priser i sluttbrukermarkedet vil Telenor kunne være nødt til å redusere prisene i sine tilgangsavtaler for ikke å opptre i strid med reguleringen. Dette kan føre til en viss grad av prislikhet i Telenors avtaler som kan være et referansepunkt for tilgangskjøpere når de forhandler med TeliaSonera. Dette kan også gjøre det lettere for TeliaSonera å gjøre antakelser om Telenors priser.

- (544) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet behandling av klager på Telenors prising, samt reguleringsvedtakene og prosessen rundt denne, vil i praksis medføre større grad av gjennomsiktighet i markedet, særlig ved at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet gjennomfører høringer og offentliggjør sine vedtak.
- (545) Samlet sett fører dette til en ikke ubetydelig grad av gjennomsiktighet i markedet. Det bemerkes for øvrig at partene selv omtaler Telenors priser som et pristak i markedet i sitt forslag til avhjelpende tiltak³¹¹ og at prisnivået i stor grad vil styres av prisen Telenor setter.³¹²
- (546) Symmetri mellom markedsaktørene øker sannsynligheten for koordinert markedsadferd. Dette vurderes nærmere nedenfor.
- (547) Mobilsektoren er gjenstand for teknologisk utvikling. Sprangvise innovasjoner i grossistmarkedet som gir en aktør vesentlige fortrinn på konkurrentene og dermed medfører store skift i etterspørselen fremstår ikke som sannsynlig. Oppgradering til nye generasjoner av nett er forventet, teknologien blir ikke utviklet av selskapene i det norske mobilmarkedet og utrulling av ny teknologi vil ta tid.
- (548) Det følger av analysen i punkt 6.4.1 at etableringshindringene i grossistmarkedet er vesentlige og at kjøpermakten er begrenset.

6.4.2.2.3 Endringer av markedsforholdene som følge av foretakssammenslutningen som legger til rette for koordinering

Reduksjon i antall MNOer innenfor mobiltelefoni fra tre til to

- (549) Foretakssammenslutningen medfører en betydelig større grad av symmetri med hensyn til markedsandeler og kundemasse i sluttbrukermarkedet. På grossistnivå blir også markedsandelen betraktelig mer symmetrisk, jf. Tabell 12 ovenfor. Ser man isolert sett på det volumet som vil utgjøre eksternt salg oppstrøms vil dette bli jevnt fordelt mellom Telenor og TeliaSonera med foretakssammenslutningen.³¹³ Den økte graden av symmetri øker mulighetene for og insentivene til koordinering.
- (550) At Telenor mister volum i det eksterne markedet som følge av overføringen av Tele2s kunder til TeliaSonera med foretakssammenslutningen, kan isolert sett trekke i motsatt retning. Den gjenværende etterspørselen fra eksterne tilgangskjøpere vil imidlertid utgjøre et begrenset volum i forhold til MNOenes totale produksjon på grossistnivå. Telenors insentiver til å konkurrere hardt om eksternt etterspørsel fremstår derfor ikke som store.

Foretakssammenslutningen fjerner utfordrerene i markedet

- (551) Som nevnt over har Konkurransetilsynet lagt til grunn at det er sannsynlig at Tele2 uten foretakssammenslutningen ville fortsatt utbyggingen av sitt mobilnett og dermed over tid økt sine responsmuligheter ved at Tele2s egen trafikk i økende grad vil gå i eget nett. Dette ville gjøre det mer attraktivt for Tele2 å bli en tilbyder i grossistmarkedet, noe som vil kunne motvirke koordinering. Foretakssammenslutningen fjerner denne muligheten og legger derfor i større grad til rette for koordinering.
- (552) Uten foretakssammenslutningen ville Tele2 vært den eneste aktøren på etterspørselssiden med muligheten til å utnytte en viss grad av kjøpermakt gjennom sitt totalvolum og som derfor ville

³¹⁰ Se mer om dette under punkt 6.3.2.2.

³¹¹ Se melderens forslag til avhjelpende tiltak 10. november 2014, avsnitt 102.

³¹² Se melderens forslag til avhjelpende tiltak 10. november 2014, avsnitt 163.

³¹³ Basert på antall originerte minutter 1. halvår 2014 til kjøpere av tilgangstjenester (ekskludert internomsetning) vil Telenor og TeliaSonera få en markedsandel på henholdsvis 54 prosent og 46 prosent med foretakssammenslutningen. Beregningene er foretatt på bakgrunn av opplysninger oppgitt av aktørene, se e-post fra Telenor 31. oktober 2014, e-post fra TeliaSonera 31. oktober 2014 og e-post fra Tele2 31. oktober 2014.

hatt et visst potensial til å destabilisere en koordinering mellom TeliaSonera og Telenor på grossistnivå. Med foretakssammenslutningen vil Tele2 forsvinne som tilgangskjøper i markedet.

- (553) Gjennom ervervet av Tele2 vil TeliaSonera også få tilgang til detaljert historisk informasjon om Tele2s forhandlinger og tilgangsavtaler med Telenor.

Etableringshindringene i grossistmarkedet øker som følge av foretakssammenslutningen

- (554) I analysen av grossistmarkedet har Konkurransetilsynet lagt til grunn at foretakssammenslutningen vil redusere responsmulighetene, øke etableringshindringene og ytterligere begrense den potensielle konkurransen. Dette er også med på å legge til rette for koordinering.

6.4.2.2.4 Vurdering av vilkårene for koordinert markedsadferd med foretakssammenslutningen

Hvorvidt TeliaSonera og Telenor kan enes om koordineringsbetingelsene

- (555) På grunn av stor grad av symmetri i kundemasse og markedsandeler i sluttbrukermarkedet, vil både TeliaSonera og Telenor ha en interesse av å beskytte egen kundemasse mot aggressiv priskonkurranse. Begge aktørene vil ha sammenfallende interesser om å ikke konkurrere hardt om hverandres kunder på sluttbrukernivå.³¹⁴ Samtidig vil ingen av aktørene se seg tjent med å tilby tilgangskjøpere så gode tilgangsvilkår på grossistnivå at de blir en konkurransetrussel i sluttbrukermarkedet.
- (556) Med foretakssammenslutningen vil det samlede kundevolumet på grossistnivå være jevnt fordelt mellom TeliaSonera og Telenor. Et samlingspunkt for koordinering kan være at TeliaSonera tilpasser seg Telenors priser. Konkurransetilsynet påpeker i denne forbindelse også at det har vært inntatt klausuler i TeliaSoneras tilgangsavtaler om at prisene TeliaSonera tilbyr skal være like bra som Telenors priser. Det er kjent fra økonomisk teori at slike klausuler vil kunne legge til rette for en koordinering av priser.³¹⁵
- (557) I tilsvaret påpeker partene at ulike kunder kan ha ulike behov, og anfører at vellykket koordinering dermed vil kreve at TeliaSonera og Telenor lykkes i å etablere koordineringsbetingelser utover priser. Konkurransetilsynet bemerker til dette at selv om konkurransen også skulle foregå på kvalitet hindrer ikke det MNOene fra å koordinere på pris. En koordinering på pris fjerner en viktig del av konkurransen og det faktum at MNOene eventuelt fortsatt konkurrerer på andre elementer fjerner ikke den konkurransebegrensende virkningen av slik samordning.³¹⁶
- (558) Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil forholdene med foretakssammenslutningen ligge godt til rette for at TeliaSonera og Telenor stilltiende vil kunne enes om hvordan markedsadferden kan koordineres.

Markedet må være tilstrekkelig gjennomiktig til at aktørene kan avdekke avvik

- (559) Hvis koordinering går ut på at man ikke konkurrerer hardt om hverandres kunder, vil avvik i form av at en kunde tas fra konkurrenten oppdages raskt siden konkurrenten vil måtte informeres om at kundene skal flyttes til den andre tilbyderen.
- (560) Graden av gjennomiktighet i grossistmarkedet er ellers behandlet ovenfor. Med kun to aktører på tilbudssiden og et fåtall kunder på kjøpersiden mener Konkurransetilsynet at et avvik fra koordineringsbetingelsene vil kunne avdekkes i løpet av relativt kort tid. Blant annet vil tilgangskjøpernes tilbud i sluttbrukermarkedet være godt synlige og de to tilbyderne i grossistmarkedet vil vite av hvem tilgangskjøperen betjenes oppstrøms. Hvis en tilgangskjøper får bedre vilkår oppstrøms, er det sannsynlig at dette vil vises i sluttbrukermarkedet gjennom lanseringen av tilbud til slutt kunder med mer konkurransedyktige betingelser og i porteringsdata. Videre må det antas at TeliaSonera og Telenor generelt sett har god kunnskap

³¹⁴ Se mer om dette under punkt 6.3.2.2.

³¹⁵ Se for eksempel Motta (2005), *Competition Policy, Theory and Practice*, punkt 4.2.3.

³¹⁶ Kommisjonens avgjørelse i sak M.6992 *Hutchison 3G UK/Telefonica Ireland*, avsnitt 735.

om kostnadsbildet til MVNOer og tjenesteleverandører gjennom sin bransjekunnskap og de forhandlinger som jevnlig føres med tilgangskjøpere.

- (561) Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil markedet derfor være tilstrekkelig gjennomskiktig til at TeliaSonera og Telenor kan avdekke avvik fra en koordinert markedsadferd.

Avvik må kunne straffes

- (562) Aktører i en koordinert atferd vil normalt ha insentiver til å øke sine markedsandeler ved å avvike fra den parallelle markedsatferden. Et avvik fra en koordinert atferd er kun lønnsomt dersom profitten ved avvik er større enn tapet som følge av at avviket straffes.
- (563) Når det gjelder en mulig koordinering i grossistmarkedet, mener Konkurransetilsynet at aggressiv markedsopptreden i sluttbrukermarkedet gjennom bruk av pris- og produktkampanjer kan brukes som straffemekanisme. Dette er nærmere behandlet under kapitlet om koordinerte virkninger i sluttbrukermarkedet, punkt 6.3.2.2.4.
- (564) Utsiktene til økt profitt gjennom avvik fra en koordinert adferd i grossistmarkedet vil være begrenset fordi gode tilgangsvilkår oppstrøms vil føre til økt konkurranse og reduserte marginer nedstrøms til skade for en avvikende grossisttilbyder. Siden sistnevnte også vil ta i betraktning at den konkurrerende oppstrømsaktøren vil kunne straffe avvik gjennom aggressiv prising i sluttbrukermarkedet, fremstår det som lite sannsynlig at avvik vil forekomme i utgangspunktet.
- (565) I tilsvaret hevder partene at Konkurransetilsynet ikke har sannsynliggjort hvorvidt det eksisterer insentiver for MNOene til faktisk å utøve aggressiv atferd i sluttbrukermarkedet overfor en avviker i grossistmarkedet.
- (566) Konkurransetilsynet er imidlertid av den oppfatning at en straffereaksjon i sluttbrukermarkedet kan tilpasses den avvikende adferd og ikke behøver å være svært kostbar for en MNO. Straffesanksjonen kan for eksempel være begrenset i tid og rettet inn mot spesielle kundegrupper eller segmenter. Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at det foreligger en troverdig trussel om rettidige og tilstrekkelige sanksjoner ved et potensielt avvik.

Reaksjoner fra utenforstående virksomheter og kunder

- (567) Med foretakssammenslutningen består kjøpersiden i grossistmarkedet av MVNOer og tjenesteleverandører. Disse har, etter at Tele2 går ut av markedet, en begrenset andel av totalvolumet i sluttbrukermarkedet og begrenset kjøpermakt jf. punkt 6.4.2.1.4. Med foretakssammenslutningen vil etableringshindringene i grossistmarkedet være høye. Dette gjelder også for ICE, selv om ICE besitter frekvensressurser, jf. punkt 6.4.2.1.3 ovenfor.
- (568) Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at reaksjoner fra utenforstående virksomheter og kunder ikke vil kunne true en koordinert markedsadferd i grossistmarkedet med foretakssammenslutningen.

6.4.2.2.5 Konklusjon

- (569) Etter dette finner Konkurransetilsynet at TeliaSoneras erverv av Tele2 vil legge til rette for at TeliaSonera og Telenor kan koordinere sin markedsadferd i grossistmarkedet.

6.5 Konklusjon

- (570) På bakgrunn av vurderingene gjort i kapittel 6 legger Konkurransetilsynet til grunn at foretakssammenslutningen forsterker en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i grossistmarkedet og at foretakssammenslutningen fører til en vesentlig begrensning i sluttbrukermarkedet.

7 Samfunnsøkonomiske virkninger

7.1 Innledning

- (571) Det følger av ordlyden i konkurranseloven § 16 første ledd at Konkurransetilsynet skal forby en foretakssammenslutning hvis ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Konkurranselovens formål er «å fremme konkurranse

for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelsen av denne lov, skal det særlig tas hensyn til forbrukernes interesser», jf. lovens § 1.

- (572) Det vil ikke foreligge grunnlag for å forby ervervet, selv om det fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, dersom ervervet samtidig medfører samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som oppveier de negative følger av at konkurransen begrenses.

7.2 Samfunnsøkonomisk tap

7.2.1 Utgangspunkt

- (573) Foretakssammenslutningen vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i de relevante markedene. Begrenset konkurranse forventes å føre til en mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser, som er et samfunnsøkonomisk tap.
- (574) Det samfunnsøkonomiske tapet som følger av begrenset konkurranse, og virkningene overfor forbrukerne, kan oppstå som følge av flere forhold. Utøvelse av markedsrett vil kunne komme til uttrykk gjennom høyere priser, eventuelt i kombinasjon med høyere kostnader, men kan også gi seg utslag i lavere kvalitet, smalere produktutvalg, redusert servicenivå og redusert produktutvikling.³¹⁷ Dette innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand, idet markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den ville ha vært med virksom konkurranse.
- (575) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen vil kunne føre til økte priser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett (grossistmarkedet) og i markedet for mobile kommunikasjonstjenester til sluttbrukere (sluttbrukermarkedet). Videre legges det til grunn at foretakssammenslutningen vil kunne føre til dårligere service og kvalitet, samt redusert produktutvikling/innovasjon. Det legges også til grunn at foretakssammenslutningen vil kunne medføre reduserte insentiver for intern effektivitet.
- (576) I det følgende vil Konkurransetilsynet redegjøre for det samfunnsøkonomiske tapet som vil oppstå som følge av foretakssammenslutningen.

7.2.2 Økte priser

- (577) Konkurransetilsynet finner at foretakssammenslutningen vil kunne føre til økte priser både i grossistmarkedet og sluttbrukermarkedet.
- (578) Som følge av foretakssammenslutningen vil TeliaSonera og Telenor miste den eneste konkurrenten i grossistmarkedet med eget mobilnettverk. Videre vil TeliaSonera og Telenor miste en av sine sterkeste konkurrenter i sluttbrukermarkedet. Alt annet likt vil dette medføre insentiver til å sette høyere priser både i grossist- og sluttbrukermarkedet (ensidige virkninger).
- (579) Normalt vil insentivene til prisøkning øke med markedsandelen til en bedrift. Det fremgår av kapittel 6 at ved oppkjøpet nærmer markedsandelen til TeliaSonera/Tele2 seg Telenor sin markedsandel, både i grossist- og sluttbrukermarkedet. I grossistmarkedet vil foretakssammenslutningen kunne ha negative virkninger på TeliaSonera/Tele2 og Telenor sine insentiver til å gi MVNOer og tjenesteleverandører tilgang til sine mobilnett, på bedre vilkår enn hva som følger av reguleringen av Telenor. I sluttbrukermarkedet vil foretakssammenslutningen medføre insentiver til å sette høyere priser for TeliaSonera/Tele2. Beregninger for prispress gir indikasjon på at TeliaSonera og Tele2 har insentiver til å øke prisen i sluttbrukermarkedet med foretakssammenslutningen jf. punkt 6.3.2.1.6. I et marked med differensierte produkter vil konkurrentene til TeliaSonera og Tele2 ha insentiver til å respondere på en prisøkning med å øke sine priser, noe som vil medføre et velferdstap for samfunnet.
- (580) I tillegg til ensidige virkninger legger Konkurransetilsynet til grunn at foretakssammenslutningen vil føre til koordinerte virkninger i privatsegmentet av sluttbrukermarkedet, og koordinerte virkninger i grossistmarkedet.

³¹⁷ Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 28. desember 2012, *Plantasjen Norge AS – Oddernes Gartneri AS*, punkt 8.2.1.

- (581) Partene anfører i tilsvaret at Konkurransetilsynet ikke kan legge til grunn et tap basert både på koordinerte og ensidige effekter. Konkurransetilsynet er ikke enig i dette hva gjelder denne saken, jf. punkt (480). Det er Konkurransetilsynets vurdering at foretakssammenslutningen fører til både ensidige og koordinerte effekter. Disse effektene kan gi opphav til tap hver for seg, men koordinerte effekter kan også forsterke et tap som er relatert til ensidige effekter.

7.2.3 Redusert service, kvalitet og tilbud

- (582) Markedsmakt vil også kunne komme til uttrykk gjennom lavere kvalitet, smalere tilbud av produkter, redusert servicenivå og redusert produktutvikling/innovasjon.
- (583) Med service i grossistmarkedet menes eksempelvis responstid på feil-rettinger, stabilitet i nettet og erstatning for brudd i nettet. Med kvalitet i grossistmarkedet menes eksempelvis dekning, kapasitet og hastighet. Med service, kvalitet og tilbud i sluttbrukermarkedet menes eksempelvis oppfølging av kunder i bedriftsegmentet og kundeservice i privatsegmentet, samt det utvalg av produktpakker som tilbys.
- (584) Når konkurransetrykket mellom TeliaSonera og Tele2 forsvinner som følge av foretakssammenslutningen, vil også insentivene til å holde en like høy innovasjonstakt og et høyt service- og kvalitetsnivå reduseres. Redusert service, kvalitet, tilbud og produktutvikling/innovasjon utgjør et velferdstap for samfunnet.

7.2.4 Reduserte insentiver for intern effektivitet

- (585) Konkurransetilsynet legger også til grunn at økt markedsmakt med foretakssammenslutningen kan gi reduserte insentiver for intern effektivitet. Under virksom konkurranse tvinges foretakene til å fokusere på effektiv drift, da man ellers kan tape omsetning i konkurranse med de andre aktørene i markedet. Betydningen av potensialet for sløsing påpekes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i vedtak av 6. februar 2006, på side 14, vedrørende Priors erverv av Norgården: «[...] manglende konkurranse kan føre til at aktørene ikke har et sterkt nok fokus på intern effektivitet, noe som bidrar til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.»

7.2.5 Samlet vurdering

- (586) Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at foretakssammenslutningen vil føre til et samfunnsøkonomisk tap. Dette samfunnsøkonomiske tapet er ikke i samsvar med forbrukernes interesser.

7.3 Samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster

7.3.1 Generelt

- (587) Det følger av praksis og økonomisk teori at ikke enhver kostnadsbesparelse utgjør en relevant samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst med hensyn til vurderingen av foretakssammenslutninger. Det er bare bedriftsøkonomiske gevinster som medfører en reell samfunnsøkonomisk ressursbesparelse som er relevante. Rene omfordelinger holdes utenfor vurderingen.
- (588) Det er også et krav at kostnadsbesparelsen er spesifikt knyttet til den aktuelle foretakssammenslutningen. Dette er formulert som et vilkår om at kostnadsbesparelsen må være fusjonsspesifikk/ervervsspesifikk. Følgelig må Konkurransetilsynet også vurdere i hvilken grad de anførte kostnadsbesparelsene vil kunne realiseres uavhengig av foretakssammenslutningen. Er det sannsynlig at gevinstene kan bli realisert uavhengig av denne, vil de ikke bli hensyntatt.
- (589) Videre bemerkes at det kun er kostnadsbesparelser som er tilstrekkelig godt dokumentert og konkretisert som vil bli vurdert. I klagesaken vedrørende Gilde/Prior³¹⁸ la departementet til grunn at det i utgangspunktet er partene som må sannsynliggjøre de samfunnsøkonomiske gevinstene ved foretakssammenslutningen. Dette innebærer at det påhviler partene å fremlegge dokumentasjon på gevinstene. Det ligger i dette også et krav om at effektivitetsgevinstene må bli gjennomført innen en rimelig tidsperiode. I klagesaken vedrørende Plantasjen Norge AS/Oddernes Gartneri AS la departementet til grunn at det vil gjøre en streng vurdering av om

³¹⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 5. oktober 2006, *Gilde Norsk Kjøtt BA – Prior Norge BA*, punkt 7.7

en påberopt bedriftsøkonomisk gevinst er en samfunnsøkonomisk gevinst, om gevinsten blir realisert og om den er ervervsspesifikk.³¹⁹

7.3.2 Partenes anførsler

- (590) I meldingen har partene anført at foretakssammenslutningen vil medføre realisering av totale årlige effektivitetsgevinster i størrelsesorden [REDACTED].³²⁰ En oversikt over de anførte årlige effektivitetsgevinstene følger i Tabell 13.

Tabell 13: Anførte effektivitetsgevinster og årlige besparelser i meldingen

Område	Årlige besparelser (MNOK)
Kostnadsbesparelser knyttet til teknisk infrastruktur	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
Kostnader knyttet til kundebehandlingssystemer	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

- (591) Oslo Economics har på vegne av partene foretatt en nærmere redegjørelse av de anførte effektivitetsgevinstene, og har beregnet at foretakssammenslutningen vil medføre årlige besparelser på minimum [REDACTED].³²¹ Ifølge partenes anførsler angående alternativsituasjonen er gevinstene beregnet med den antagelse at Tele2 i alternativsituasjonen uten foretakssammenslutningen er en MVNO. I tillegg til ovennevnte besparelser kommer effektivitetsgevinster knyttet til investeringer og innovasjon, samt bortfall av kostnader knyttet til gjesting Tele2 har før oppkjøpet.

Tabell 14: Anførte effektivitetsgevinster og årlige besparelser i Oslo Economics rapport

Område	Årlige besparelser (MNOK)	Per kunde per måned (NOK)
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	

³¹⁹ Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 28. desember 2012, *Plantasjen Norge AS – Oddernes Gartneri AS*, punkt 8.1.

³²⁰ Se meldingen, side 57-58.

³²¹ Rapport av Oslo Economics, *Statistiske og dynamiske effekter av TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 Norge*, 16. oktober 2014.

- (592) Partene anfører i tilsvaret nye og oppdaterte beregninger knyttet til de samfunnsøkonomiske gevinstene på totalt [REDACTED].³²² Disse er presentert i tabell 14.

Tabell 14: Anførte effektivitetsgevinster og årlige besparelser i tilsvaret

Område	Årlige besparelser (MNOK)
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

7.3.3 Konkurransetilsynets vurdering av anførte effektivitetsgevinster

- (593) I det følgende vil Konkurransetilsynet vurdere om partenes redegjørelser og fremlagte dokumentasjon er tilstrekkelig til å fastslå at de anførte besparelser er fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser.
- (594) Konkurransetilsynet har i sine vurderinger tatt utgangspunkt i redegjørelsen og beregningene av de anførte effektivitetsgevinstene som Oslo Economics har gjennomført på vegne av partene.³²³ Estimaten er oppdatert i henhold til beregningene i partenes tilsvare.³²⁴

7.3.3.1 Kostnadsbesparelser knyttet til innkjøpsbetingelser og salg

- (595) Partene anfører at oppkjøpet vil medføre at TeliaSonera stiller sterkere i forhandlinger med leverandører av terminaler og annet utstyr, samt eksterne forhandlere som jobber med salg. Dette vil ifølge partene redusere TeliaSoneras variable kostnader knyttet til innkjøp og salg, og således gi TeliaSonera incentiver til å konkurrere hardere om kundene, gjennom at TeliaSonera blant annet får incentiv til å sette lavere priser. De årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til innkjøpsbetingelser er estimert til [REDACTED], og de årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til salg er estimert til [REDACTED].
- (596) Det følger av Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak i Gilde/Prior at reduserte innkjøpspriser som kun skyldes at det fusjonerte selskapet har økt sin kjøpermakt, i utgangspunktet ikke kan regnes som en effektivitetsgevinst. Dette vil etter omstendighetene stille seg annerledes ved innsatsfaktorer kjøpt i utlandet.³²⁵

³²² Se tilsvaret, vedlegg 4, tabell 1.

³²³ Rapport av Oslo Economics, *Statistiske og dynamiske effekter av TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 Norge*, 16. oktober 2014.

³²⁴ Se tilsvaret, vedlegg 4, tabell 1.

³²⁵ Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 5. oktober 2006, *Gilde Norsk Kjøtt BA – Prior Norge BA*, punkt 7.7.

- (597) Partene anfører i tilsvaret at terminaler o.l. i stor grad kjøpes fra internasjonale leverandører og at de derfor i utgangspunktet skal legges til grunn som relevante samfunnsøkonomiske gevinster.
- (598) Det er imidlertid Konkurransetilsynets vurdering at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert at besparelsene knyttet til innkjøpsbetingelser er relatert til innsatsfaktorer kjøpt i utlandet. Partene har ikke inngitt en oversikt over innkjøp fra nasjonale og utenlandske leverandører av terminaler og annet utstyr, samt vist til detaljerte innkjøpsbetingelser partene vil oppnå som følge av foretakssammenslutningen.
- (599) Konkurransetilsynet vil dermed ikke vektlegge disse besparelsene i vurderingen.

7.3.3.2 *Kostnadsbesparelser knyttet til å betjene kunder*

- (600) Partene anfører at gjennom oppkjøpet vil det bli mer lønnsomt for TeliaSonera å gjøre investeringer som bidrar til å redusere kostnaden knyttet til fakturering og iverksette tiltak som bidrar til å redusere andelen mislighold. Gjennom oppkjøpet hevder partene at TeliaSoneras kjøpermakt vil øke, og således vil kostnaden knyttet til fakturering samt kostnadene knyttet til mislighold reduseres ytterligere. Dette vil ifølge partene føre til en reduksjon i variable kostnader og således gi TeliaSonera insentiver til å konkurrere hardere om kundene. De årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til fakturering er estimert til [REDACTED], og de årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til mislighold er estimert til [REDACTED].
- (601) Etter Konkurransetilsynets vurdering har ikke partene i tilstrekkelig grad dokumentert eller sannsynliggjort at de anførte effektivitetsgevinstene knyttet til fakturering og til mislighold er fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske, eller i hvilken grad disse besparelsene faktisk vil føre til lavere priser og økt etterspørsel, og således utgjør en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Konkurransetilsynet vil dermed ikke vektlegge disse besparelsene i vurderingen.
- (602) Partene anfører videre at foretakssammenslutningen vil føre til et mer effektivt [REDACTED]. Partene anfører således at en reduksjon i variable kostnader knyttet til [REDACTED] vil, alt annet likt, trekke i retning av lavere priser, og gi TeliaSonera insentiver til å konkurrere hardere om kundene. De årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til [REDACTED] er estimert til [REDACTED].
- (603) Etter Konkurransetilsynets vurdering har ikke partene i tilstrekkelig grad dokumentert eller sannsynliggjort at de anførte effektivitetsgevinstene knyttet til [REDACTED] er fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske, eller i hvilken grad besparelsene faktisk vil føre til lavere priser og økt etterspørsel, og således utgjør en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Konkurransetilsynet vil dermed ikke vektlegge disse besparelsene i vurderingen.
- (604) Partene anfører videre at TeliaSonera gjennom oppkjøpet vil kunne forhandle seg til bedre betingelser på internasjonale gjestingsavtaler. Dette vil ifølge partene medføre en reduksjon i variable kostnader og således gi TeliaSonera insentiver til å konkurrere hardere om kundene. De årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til internasjonal gjesting er estimert til [REDACTED].
- (605) Partene anfører i tilsvaret at siden kjøp av roaming skjer fra aktører i utlandet skal den i prinsippet uansett vektlegges som en samfunnsøkonomisk gevinst. Konkurransetilsynet deler partenes syn om at bedre betingelser på innsatsfaktorer kjøpt i utlandet kan utgjøre en effektivitetsgevinst.³²⁶ Imidlertid er det Konkurransetilsynets vurdering at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert at besparelsene knyttet til internasjonale gjestingsavtaler er av en slik størrelse som anføres. Partene har ikke inngitt oversikt over betingelsene og

³²⁶ Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 5. oktober 2006, Gilde Norsk Kjøtt BA – Prior Norge BA, punkt 7.7.

kostnadene knyttet til internasjonale roaming partnere, eller vist til hvordan partene som følge av foretakssammenslutningen vil oppnå bedre gjestingsbetingelser.

- (606) Konkurransetilsynet legger således til grunn at det vil kunne oppstå fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser relatert til reduserte kostnader knyttet til internasjonale gjestingsavtaler. Det er imidlertid ikke sannsynliggjort at gevinstene er av en slik størrelse som partene hevder.
- (607) Partene anfører videre i tilsvaret en besparelse knyttet til felles SIM-kort-leverandør på [REDACTED].³²⁷ Etter Konkurransetilsynets vurdering har ikke partene i tilstrekkelig grad dokumentert eller sannsynliggjort at den anførte effektivitetsgevinsten knyttet til felles SIM-kort er fusjonsspesifikk og samfunnsøkonomisk, eller i hvilken grad besparelsen faktisk vil føre til lavere priser og økt etterspørsel, og således utgjør en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Konkurransetilsynet vil dermed ikke vektlegge denne besparelsen i vurderingen.

7.3.3.3 *Kostnadsbesparelser knyttet til [REDACTED]*

- (608) Partene anfører at TeliaSonera etter oppkjøpet vil [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] De årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til [REDACTED] er estimert til [REDACTED]
- (609) Partene anfører i tilsvaret at i de tilfellene [REDACTED] for TeliaSonera uansett klassifiseres som en relevant samfunnsøkonomisk gevinst. Imidlertid har Konkurransetilsynets ikke mottatt en oversikt over [REDACTED], eller i hvilken grad partene vil [REDACTED] knyttet til t [REDACTED] som følge av foretakssammenslutningen.
- (610) Konkurransetilsynets vurdering er at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert eller sannsynliggjort at de anførte effektivitetsgevinster knyttet til [REDACTED] er fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske, eller i hvilken grad besparelsene faktisk vil føre til lavere priser og økt etterspørsel, og således utgjør en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Konkurransetilsynet vil dermed ikke vektlegge disse besparelsene i vurderingen.

7.3.3.4 *Kostnadsbesparelser knyttet til gjesting for Tele2*

- (611) Partene anfører at oppkjøpet vil medføre bortfall av kostnader Tele2 har knyttet til nasjonal gjesting hos TeliaSonera. Samtidig anfører partene at oppkjøpet vil medføre et bortfall av inntekter TeliaSonera har knyttet til gjesting, og at bortfallet av kostnader knyttet til gjesting for Tele2 dermed ikke utgjør en reell effektivitetsgevinst. Imidlertid anfører partene at bortfallet av kostnader Tele2 har knyttet til gjesting, som utgjør [REDACTED] prosent av Tele2s totale variable kostnader, vil kunne medføre lavere priser på Tele2 sine produkter som igjen vil lede til en samfunnsøkonomisk gevinst.
- (612) Kostnadsbesparelser knyttet til gjesting er etter Konkurransetilsynets vurdering å anse som en omfordeling mellom Tele2 og TeliaSonera, og ikke en kostnadsbesparelse i samfunnsøkonomisk forstand. Konkurransetilsynet har hensyntatt at oppkjøpet vil medføre kostnadsbesparelser knyttet til gjesting for Tele2 i konkurranseanalysen³²⁸, samt i analysen av samfunnsøkonomisk tap i punkt 7.2.2.

7.3.3.5 *Kostnadsbesparelser knyttet til [REDACTED]*

- (613) Partene anfører at det gjennom foretakssammenslutningen vil kunne gjennomføres [REDACTED]
[REDACTED] De årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til [REDACTED] er estimert til [REDACTED] de årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til [REDACTED]

³²⁷ Se tilsvaret, vedlegg 4, tabell 1.

³²⁸ Konkurransetilsynet viser til de kvantitative analysene i punkt 6.3.2.1.6 som indikerer et samlet prispress som følge av oppkjøpet.

er estimert til , og de årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til er estimert til .

- (614) Partene anfører i tilsvaret at disse gevinstene hovedsakelig knytter seg til .
Enda videre anfører partene at gevinstene bygger på .
- (615) Effektivitetsgevinster innen vil etter Konkurransetilsynets oppfatning kunne gi en gevinst i samfunnsøkonomisk forstand. Partene har i tilsvaret . Partene har imidlertid ikke sannsynliggjort eller dokumentert i hvilken grad den konsoliderte enheten . Konkurransetilsynet finner det heller ikke dokumentert hvorvidt partene ikke har mulighet til å realisere deler av de anførte besparelsene knyttet til uavhengig av foretakssammenslutningen.
- (616) På bakgrunn av ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det vil oppstå fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser i forbindelse med reduserte kostnader knyttet til . Det er imidlertid ikke sannsynliggjort at gevinstene er av en slik størrelse som partene hevder.

7.3.3.6 *Kostnadsbesparelser knyttet til teknisk effektivisering og det tredje nettet på konsernnivå*

- (617) Partene anfører at sammenlignet med kostnadene TeliaSonera og Tele2 har knyttet til driften av basestasjonene i dag, vil kostnaden for det konsoliderte selskapet reduseres med . Videre vil reduseres med sammenlignet med kostnadene for TeliaSonera og Tele2 i dag.
- (618) Partene anfører i tilsvaret at dersom Konkurransetilsynets kontrafaktiske scenario legges til grunn med Tele2 som en MNO vil oppkjøpet medføre at nettverket til Tele2 blir overflødig. Videre anfører partene at gitt tilsynets kontrafaktiske scenario, er det klart at gevinstene er samfunnsøkonomiske ved at samfunnet sparer utgiftene til drift og vedlikehold av ett sett med basestasjoner.
- (619) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er sannsynlig at effektivitetsgevinster knyttet til drift og vedlikehold av det tredje nettet vil kunne gi en gevinst i samfunnsøkonomisk forstand. Konkurransetilsynet viser imidlertid til at TeliaSonera vil måtte oppgradere nettet sitt for å kunne overta de kundene som i dag betjenes av Mobile Norway nettet og Telenor sitt nett³²⁹, og at det sannsynligvis vil påløpe driftskostnader som følge av dette. Det er Konkurransetilsynets vurdering at partene ikke i tilstrekkelig grad har sannsynliggjort at TeliaSonera kan drifte det oppgraderte nettet uten at det påløper dem ytterligere driftskostnader.
- (620) På bakgrunn av det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det vil oppstå fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser i forbindelse med drift og vedlikehold av det tredje nettet, men at besparelsene ikke er av en slik størrelse som partene anfører.

7.3.3.7 *Kostnadsbesparelser knyttet til*

- (621) Partene anfører at det gjennom foretakssammenslutningen vil kunne gjennomføres omfattende kostnadsbesparelser knyttet til . De årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til er estimert til .
- (622) Effektivitetsgevinster innen vil etter Konkurransetilsynets oppfatning kunne gi en gevinst i samfunnsøkonomisk forstand. Det følger av praksis og økonomisk teori at det kun er kostnadsbesparelser som medfører en reell samfunnsøkonomisk besparelse som er relevante. Når det gjelder betyr det at samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster er som følge av foretakssammenslutningen. Partene har imidlertid ikke framlagt konkret dokumentasjon på besparelsene, herunder eksempelvis .

³²⁹ Rapport av Oslo Economics, *Statistiske og dynamiske effekter av TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 Norge*, 16. oktober 2014, s.45.

- (623) På bakgrunn av det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det vil oppstå fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser i forbindelse med reduserte kostnader knyttet til [REDACTED]. Det er imidlertid ikke sannsynliggjort at gevinstene er av en slik størrelse som partene hevder.

7.3.3.8 *Kostnadsbesparelser knyttet til [REDACTED]*

- (624) Partene anfører at det gjennom foretakssammenslutningen vil bli [REDACTED]. De årlige samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til [REDACTED] er estimert til [REDACTED].

- (625) Partene anfører i tilsvaret at det [REDACTED] og at oppkjøpet [REDACTED] dermed gir en fusjonsspesifikk gevinst. Videre anfører partene at det synes rimelig å legge til grunn at [REDACTED].
[REDACTED] I tilsvaret anfører partene at [REDACTED].³³⁰

- (626) Effektivitetsgevinster i form av [REDACTED] vil etter Konkurransetilsynets oppfatning kunne gi en gevinst i samfunnsøkonomisk forstand. Det er imidlertid Konkurransetilsynets vurdering at [REDACTED]. Det er Konkurransetilsynets vurdering at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert at så vil være tilfelle.

- (627) På bakgrunn av det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det vil kunne oppstå fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser i forbindelse med reduserte kostnader knyttet til [REDACTED]. Det er imidlertid ikke sannsynliggjort at gevinstene er av en slik størrelse som partene hevder.

7.3.3.9 *Kostnadsbesparelser knyttet til mer effektive prosesser grunnet stordriftsfordeler*

- (628) Partene anfører at det gjennom foretakssammenslutningen vil bli mer lønnsomt å investere i ulike prosesser som effektiviserer driften. Besparelsene knyttet til mer effektive prosesser er ikke estimert av partene.
- (629) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert besparelsene knyttet til mer effektive prosesser grunnet stordriftsfordeler, og tilsynet vil dermed ikke vektlegge disse besparelsene i vurderingen.

7.3.3.10 *Kostnadsbesparelser på merkevarenivå*

- (630) Partene anfører at det gjennom foretakssammenslutningen vil kunne gjennomføres omfattende besparelser knyttet til at merkevarer konsolideres, samt stor- og samdriftsfordeler. Tele2-merkevarene vil legges ned [REDACTED]. Partene anfører videre at Netcom merkevarene har likt eller høyere servicenivå enn Tele2-merkevarene. Network Norway, MyCall og One Call vil videreføres som egne merkenavn. Besparelsene partene anfører er knyttet til [REDACTED]. De samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til Tele2 merkevaren er estimert til [REDACTED]. De samfunnsøkonomiske besparelsene knyttet til [REDACTED] er estimert til [REDACTED].

- (631) Partene anfører i tilsvaret at [REDACTED] vil gi årlige besparelser knyttet til [REDACTED].³³¹ Videre anfører partene at denne gevinsten er knyttet til at [REDACTED], og at gevinsten således er samfunnsøkonomisk og fusjonsspesifikk.

- (632) Partene anfører i tilsvaret en besparelse knyttet til [REDACTED].³³² Videre anfører partene at det er uklart hvor mye av denne besparelsen som vil være en samfunnsøkonomisk gevinst.³³³

³³⁰ Se tilsvaret, vedlegg 4 side 3.

³³¹ Se tilsvaret, vedlegg 4 side 9.

³³² Se tilsvaret, vedlegg 4, tabell 1.

³³³ Se tilsvaret, vedlegg 4, tabell 1, FN 6.

- (633) Effektivitetsgevinster innen [redacted] vil etter Konkurransetilsynets oppfatning kunne gi en gevinst i samfunnsøkonomisk forstand. Det er imidlertid Konkurransetilsynets vurdering at partene ikke har sannsynliggjort at det ikke vil påløpe økte kostnader [redacted] ved en overføring av Tele2-kundene. Videre er det Konkurransetilsynets vurdering at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert at besparelsene knyttet til [redacted] er av en slik størrelse som anføres.
- (634) På bakgrunn av det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at det vil oppstå fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske besparelser i forbindelse med besparelser på merkevarenivå. Det er imidlertid ikke sannsynliggjort at gevinstene er av en slik størrelse som partene hevder.

7.3.3.11 Effektivitetsgevinster knyttet til investeringer og innovasjon

- (635) Partene anfører at oppkjøpet vil medføre at kvaliteten på TeliaSonera sine produkter vil øke som følge av økte investeringer, samt at TeliaSonera vil øke sitt produktutvalg som følge av mer innovasjon, og at tjenestene TeliaSonera tilbyr, vil bli bedre alternativer til Telenors tjenester. Samlet anføres det at dette således vil føre til hardere konkurranse. Videre anfører partene at oppkjøpet gir TeliaSonera skalafordeler som vil lede til at de raskere vil kunne tilby 4G-dekning i hele landet enn hva som var opprinnelig planlagt.
- (636) Partene anfører i tilsvaret at Konkurransetilsynet synes å anerkjenne at det eksisterer stordriftsfordeler i telemarkedet og dermed at flere kunder vil bidra til å gjøre investeringer mer lønnsomme. Videre anfører partene at det derfor virker urimelig at tilsynet avviser at flere kunder hos TeliaSonera vil medføre at det blir mer lønnsomt for selskapet å investere i kvalitet og produktutvikling slik dette er beskrevet i rapporten fra Oslo Economics om effektivitetsgevinster.
- (637) Det er Konkurransetilsynets oppfatning at eksistensen av stordriftsfordeler i telemarkedet ikke i seg selv sannsynliggjør at TeliaSonera vil investere ytterligere i kvalitet og produktutvikling som følge av foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet kommer i konkurranseanalysen frem til at konkurransetrykket mellom TeliaSonera og Tele2 vil forsvinne som følge av foretakssammenslutningen, og følgelig vil også insentivene til å holde en like høy innovasjonstakt og et høyt service- og kvalitetsnivå reduseres. Som det framkommer av kapittel 6.6 er Konkurransetilsynet av den oppfatning at foretakssammenslutningen forsterker en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i grossistmarkedet og at foretakssammenslutningen fører til en vesentlig begrensning i sluttbrukermarkedet.
- (638) Partene anfører i tilsvaret at planene for forsert utrulling av 4G er både anbefalt og besluttet av TeliaSonera.³³⁴
- (639) Etter Konkurransetilsynets vurdering har ikke partene dokumentert at besparelsene knyttet til ytterligere investeringer og innovasjon, herunder også forsert utrulling av 4G, er fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske. Konkurransetilsynet vil derfor ikke vektlegge effektivitetsgevinster knyttet til investeringer og innovasjon i vurderingen.

7.3.3.12 Omstillingskostnader

- (640) Partene har estimert omstillingskostnader knyttet til integrasjonsprosessen som hovedsakelig knytter seg til [redacted].³³⁵ I tilsvaret er disse omstillingskostnadene justert til [redacted].³³⁶ I tillegg kommer [redacted] som er estimert til [redacted].³³⁷ Videre har partene estimert kostnader knyttet til oppgradering av TeliaSoneras nett for å ta å kunne ta unna Tele2s kunder til [redacted].³³⁸

³³⁴ Se blant annet tilsvaret, vedlegg 6.

³³⁵ Rapport av Oslo Economics, *Statistiske og dynamiske effekter av TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 Norge*, 16. oktober 2014, s. 45.

³³⁶ Se tilsvaret, vedlegg 1, lysbilde 27.

³³⁷ Rapport av Oslo Economics, *Statistiske og dynamiske effekter av TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 Norge*, 16. oktober 2014, s. 45.

³³⁸ Rapport av Oslo Economics, *Statistiske og dynamiske effekter av TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 Norge*,

- (641) Partene anfører at omstillingskostnader i form av [REDACTED], og har ingen samfunnsøkonomisk betydning. Konkurransetilsynet vil bemerke at [REDACTED]. Konkurransetilsynet anser derfor at det er samfunnsøkonomiske omstillingskostnader knyttet til [REDACTED].
- (642) Partene anfører i tilsvaret at kostnadene til oppgradering av TeliaSoneras nett vil oppstå uavhengig av oppkjøpet siden Tele2 har en avtale om gjesting i TeliaSoneras nett. Videre anfører partene at Konkurransetilsynet imidlertid mener at Tele2 har en avtale med Telenor i den kontrafaktiske situasjonen og at også Telenor vil ha kostnader knyttet til oppgradering av sitt nett for å kunne håndtere trafikken. Partene anfører at det derfor ikke er grunnlag for å anta at det vil oppstå ytterligere kostnader knyttet til oppgradering som en følge av oppkjøpet.
- (643) Kostnader knyttet til integrasjonsprosessen og oppgradering av nett vil etter Konkurransetilsynets oppfatning kunne utgjøre samfunnsøkonomiske omstillingskostnader. Konkurransetilsynet viser til at dersom Telenor må oppgradere sitt nett for å håndtere nasjonal gjesting fra Tele2 kunder som i dag gjester hos TeliaSonera, vil oppgraderingene måtte gjøres for en betydelig mindre trafikk enn den trafikken som genereres dersom Mobile Norway nettet legges ned og alle Tele2 kunder skal benytte TeliaSoneras nett. Partene har ikke estimert eller dokumentert eventuelle kostnader dette ville påført Telenor.
- (644) Basert på det ovennevnte er det Konkurransetilsynets vurdering at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert at omstillingskostnadene ikke er høyere enn det partene anfører. Konkurransetilsynet legger dermed til grunn at det vil kunne oppstå høyere omstillingskostnader enn det partene har anført.

7.3.3.13 Konklusjon

- (645) Etter Konkurransetilsynets vurdering har ikke partene i tilstrekkelig grad dokumentert og sannsynliggjort at de anførte effektivitetsgevinstene er fusjonsspesifikke og samfunnsøkonomiske. Tilsynet legger til grunn at foretakssammenslutningen vil gi noen effektivitetsgevinster, men i betydelig mindre omfang enn anført av partene. Tilsynet finner videre at de anførte effektivitetsgevinstene uansett ikke vil overstige de samfunnsøkonomiske omstillingskostnadene og det samfunnsøkonomiske tapet.
- (646) Partene anfører i tilsvaret at Konkurransetilsynet foretar en kort og summarisk vurdering av forholdet mellom negative og positive virkninger i saken og at vurderingen foretas uten at tilsynet har angitt hvor stort det samfunnsøkonomiske tapet anses for å være eller hvor store effektivitetsgevinster som må legges til grunn for denne avveiningen. Videre anfører partene at Konkurransetilsynet derfor ikke har grunnlag for å konkludere med at tapet overstiger gevinstene. Partene har gjort egne beregninger av samfunnsøkonomisk tap og anfører at Konkurransetilsynet selv burde ha gjennomført en slik analyse for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av saken.
- (647) Konkurransetilsynet viser i denne forbindelse til at Fornyings- og administrasjonsdepartementet på side 28 i vedtak av 5. oktober 2006 uttaler at «[...] [det] vil være vanskelig for tilsynet å gi kvantitative anslag [på tapet]. Dette må derfor anslås kvalitativt slik tilsynet har gjort i denne saken.»

7.3.4 Forholdet mellom positive og negative virkninger

- (648) I konkurranseanalysen har Konkurransetilsynet kommet til at foretakssammenslutningen forsterker en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i grossistmarkedet og at foretakssammenslutningen fører til en vesentlig begrensning i sluttbrukermarkedet.
- (649) Konkurransetilsynet har videre vist at foretakssammenslutningen derfor kan lede til et samfunnsøkonomisk tap, og at dette ikke vil være i samsvar med forbrukernes interesser.
- (650) Det er videre foretatt en vurdering av de anførte effektivitetsgevinstene og omstillingskostnader.

- (651) Konkurransetilsynet finner at de anførte kostnadsbesparelsene ikke kan oppveie de negative følgende av foretakssammenslutningen, og at sammenslutningen derfor kan være i strid med konkurranselovens formål.

8 Konkurransemessige virkninger av ervervet

- (652) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen mellom TeliaSonera AB og Tele2 Norge AS og Network Norway AS forsterker en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i grossistmarkedet og at foretakssammenslutningen fører til en vesentlig begrensning i sluttbrukermarkedet. Partene har ikke dokumentert effektivitetsgevinster ved foretakssammenslutningen som kan oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følger av konkurransebegrensningen. Etter konkurranseloven § 16 skal Konkurransetilsynet derfor gripe inn mot foretakssammenslutningen.
- (653) Dersom Konkurransetilsynet finner at avhjelpende tiltak foreslått av partene vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til, skal tilsynet i stedet fatte vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på disse vilkår, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd. Videre følger det av det alminnelige kravet til forholdsmessighet i norsk rett at Konkurransetilsynets vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å avhjelpe de negative konkurransevirkningene av foretakssammenslutningen.
- (654) Melders fremsatte forslag til avhjelpende tiltak og forholdsmessigheten av et eventuelt inngrep vurderes i punkt 8.1.

8.1 Vurdering av partenes forslag til avhjelpende tiltak og forholdsmessighet

- (655) Som redegjort for i punkt 6.4.2, er det Konkurransetilsynets oppfatning at oppkjøpet fører til at antall MNOer innen mobiltelefoni reduseres fra tre til to. Dette får konsekvenser for konkurransen på grossist- og sluttbrukernivå, i form av både ensidige og koordinerte virkninger.
- (656) På grossistnivå legger Konkurransetilsynet til grunn at det er sannsynlig at Tele2 vil fortsette utbyggingen av sitt mobilnett uten foretakssammenslutningen, og derigjennom utvikle seg til en mer betydelig konkurrent i grossistmarkedet. Foretakssammenslutningen hindrer således denne økningen av Tele2s konkurransekraft i grossistmarkedet.
- (657) På sluttbrukernivå er det Konkurransetilsynets vurdering, som redegjort for i punkt 6.3.2, at foretakssammenslutningen vil føre til en konsentrasjonsøkning i et allerede konsentrert sluttbrukermarked. TeliaSonera vil overta en av sine nærmeste konkurrenter. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det konkurransepress som finnes i sluttbrukermarkedet, fortrinnsvis er et resultat av konkurransen mellom aktører med eget mobilnettverk (MNO-er). Videre er det Konkurransetilsynets oppfatning at Tele2 uten foretakssammenslutningen vil ha en viktig utfordrerrolle i sluttbrukermarkedet.
- (658) Melder har fremsatt tilbud om avhjelpende tiltak i brev datert 25. september 2014, 21. oktober 2014, 10. november 2014 og 14. januar 2015. Tilbudet om avhjelpende tiltak av 14. januar 2015 ble mottatt i konsolidert form 2. februar 2015.
- (659) Konkurransetilsynet har som ledd i saksbehandlingen forelagt de avhjelpende tiltakene av 10. november 2014 og 14. januar 2015 til ICE og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet for uttalelse. Konkurransetilsynet har videre sendt de avhjelpende tiltakene av 14. januar 2015 ut på høring til relevante markedsaktører.
- (660) Melders forslag til avhjelpende tiltak fremlagt i konsolidert form 2. februar 2015, består av følgende deler: 1) signert avtale om salg av infrastruktur til ICE (Siteavtalen); 2) konkrete vilkår for samlokalisering for ICE; 3) signert avtale om nettilgang i form av nasjonal gjesting (NRA) og tjenestetilbydertilgang (SP) til ICE (samlet definert som WAA); 4) signert avtale om salg av kundebase og distribusjonsnettverk og frekvenser til ICE (ATA); 5) signert avtale om tjenesteleveranser til ICE (TSA); 6) konkrete vilkår for MVNO-tilgang og standardavtale for kjøp av TeliaSoneras grossistprodukt; 7) tilbud om salg av tre Tele2-butikker til ICE; og 8) forslag til oppnevning av forvalter til å påse at de tilbudte avhjelpende tiltakene gjennomføres i henhold til Konkurransetilsynets vedtak.

- (661) Når det gjelder melderens forslag til salg av infrastruktur (punkt 1) har flere av høringsinstansene gitt uttrykk for at salg av infrastruktur vil bidra positivt til ICE sin mulighet til å etablere seg som MNO.³³⁹
- (662) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har påpekt at salg av infrastruktur er et nødvendig tiltak for å legge til rette for konkurranse i grossistmarkedet, men at det antallet basestasjoner ICE overtar, ikke er tilstrekkelig til å umiddelbart gjøre ICE til en fullverdig konkurrent i grossistmarkedet.³⁴⁰
- (663) ICE har opplyst at TeliaSonera og ICE har inngått avtale om overtakelse av de første [redacted] sitene, og at selskapet planlegger [redacted].³⁴¹ Ifølge ICE vil dermed tiltaket, i kombinasjon med selskapets eksisterende og nye frekvenser, bidra til at ICE forholdsvis raskt kan oppnå en befolkningsdekning på [redacted].³⁴²
- (664) Etter Konkurransetilsynets vurdering vil sannsynligvis ICE måtte bruke noe tid på å integrere de basestasjonene som overtas, med sitt eksisterende nett. Det kan derfor ta noe tid for ICE å opparbeide seg en dekning som gir grunnlag for responsmuligheter i grossistmarkedet. Konkurransetilsynet legger likevel til grunn at tiltaket knyttet til salg av basestasjoner i betydelig grad vil bidra til at ICE kan etablere seg som en MNO innen mobiltelefoni med en stor andel trafikk i eget nett. Slik vil tiltaket bidra til å avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene som oppstår som følge av foretakssammenslutningen både i sluttbrukermarkedet og i grossistmarkedet.
- (665) Hva gjelder samlokaliseringstiltaket (punkt 2), er det Konkurransetilsynets vurdering at samlokalisering er viktig for å gjøre det lettere for en aktør å etablere seg som en MNO innen mobiltelefoni. ICE har gitt uttrykk for at selskapet [redacted].³⁴³ Konkurransetilsynet legger likevel til grunn at det foreslåtte tiltaket bidrar til at ICE utvider eget mobilnett, og at tiltaket dermed, om enn i noe begrenset grad, vil avhjelpe konkurranseproblemene foretakssammenslutningen fører til.
- (666) En avtale om nasjonal gjesting (punkt 3) er en sentral faktor for at ICE skal etablere seg som en fullverdig MNO innen mobiltelefoni, med tilbud både i grossistmarkedet og i ulike segmenter i sluttbrukermarkedet. I denne sammenheng er det etter Konkurransetilsynets oppfatning avgjørende for konkurransen både på kort og på lang sikt at vilkårene i en slik avtale gir ICE mulighet til å være en aktør med konkurransekraft, samt at ICE gis insentiver til å fortsette utbyggingen av eget mobilnett. Tilbudet om tjenesteleverandørtilgang som inngår i tilbudet om avtale om nasjonal gjesting, har først og fremst betydning på kort sikt.
- (667) Nasjonal kommunikasjonsmyndighet mener at prisnivået i tilgangsavtalen mellom TeliaSonera og ICE på kort sikt gir ICE relativt gode muligheter til å konkurrere aggressivt i sluttbrukermarkedet. Imidlertid stiller Nasjonal kommunikasjonsmyndighet seg tvilende til at ICE på grunnlag av tilgangsavtalen vil kunne tilby attraktive videresalgsprodukt, særlig siden [redacted]. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet mener videre at avtalen innehar ulike elementer som kan påvirke ICE sine insentiver til å utvide dekningen i eget mobilnett både i positiv og i negativ retning.³⁴⁴
- (668) Ifølge ICE har partene blitt enige om en fleksibel avtale, som er viktig for ICE for å sikre produksjon i eget nett, høy kvalitet som følge av god samhandling mellom nettverkene, [redacted], samt kommersielle vilkår som muliggjør at ICE kan konkurrere aggressivt.³⁴⁵

³³⁹ Se høringssvar fra Chili Mobil AS 23. januar 2015, Banzai 4G AS 25. januar 2015, samt Telenor Norge AS og NextGenTel 26. januar 2015.

³⁴⁰ Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 26. november 2014, avsnitt 7, samt brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 8. januar 2015, avsnitt 3.

³⁴¹ ICE, presentasjon fra møte med Konkurransetilsynet 22. januar 2015, slide 8.

³⁴² ICE, presentasjon fra møte med Konkurransetilsynet 22. januar 2015, slide 9.

³⁴³ Se omforent møtereferat med ICE 21. november 2014.

³⁴⁴ Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 27. januar 2015, side 13-14.

³⁴⁵ ICE, presentasjon fra møte med Konkurransetilsynet 22. januar 2015, slide 4.

- (669) Prisstrukturen i avtalen er lagt opp slik at ICE [REDACTED]
[REDACTED]³⁴⁶
- (670) Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil lave priser generelt legge til rette for at ICE kan opptre aggressivt i sluttbrukermarkedet. Videre [REDACTED] ICE muligheter og insentiver til raskt å skaffe seg nye kunder, noe som igjen gir insentiver til å utvide dekningen på eget nett. [REDACTED]
- (671) Konkurransetilsynet vurderer det som noe usikkert om ICE på kort sikt vil kunne gi tilgangskjøpere et konkurransedyktig grossisttilbud på grunnlag av de fremforhandlede prisene med TeliaSonera. ICE opplyser [REDACTED]
[REDACTED]
- (672) Avtalen inneholder videre bestemmelser om [REDACTED]
[REDACTED] Avtalen inneholder i tillegg bestemmelser om [REDACTED]³⁴⁷ Disse vilkårene gir etter Konkurransetilsynets vurdering ICE mulighet til [REDACTED] få økt trafikken i eget nett, og styrker slik ICE sine insentiver til å utvide dekningen i eget nett.³⁴⁸
- (673) Samlet anser Konkurransetilsynet at avtalevilkårene gir ICE mulighet til å konkurrere aggressivt i sluttbrukermarkedet, at vilkårene kan gjøre ICE til en tilbyder også i grossistmarkedet, og at ICE samtidig gis insentiver til å utvide dekningen i eget nett. På denne bakgrunn er det Konkurransetilsynets oppfatning at TeliaSoneras avtale med ICE om nasjonal gjesting og tjenestetilbydertilgang bidrar til å avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene som oppstår som følge av foretakssammenslutningen.
- (674) Melders forslag til *fix it first*-avtale som innebærer at ICE overtar Network Norways kundebase og distribusjonsnettverk (punkt 4), samt avtalen med TeliaSonera om tjenesteleveranser (punkt 5), gjør umiddelbart ICE til en tilbyder av mobiltelefonitjenester i bedriftssegmentet. Tiltaket vil derfor bidra til å redusere konsentrasjonsøkningen i bedriftssegmentet som foretakssammenslutningen fører til. Konkurransetilsynet vurderer videre at overtakelsen av virksomheten til Network Norway, sammen med vilkårene i fremforhandlet NRA med TeliaSonera, gir ICE mulighet til rask etablering i privatsegmentet. Tiltaket øker derfor ICE sine responsmuligheter både i bedriftssegmentet og i privatsegmentet.
- (675) Med økende kundemasse vil en MNO ha synkende enhetskostnader. Selv om ICE kun overtar et relativt begrenset antall kunder, bidrar tiltaket til at ICE raskere kan realisere stordriftsfordeler på nettverks- og sluttbrukernivå. Videre vil denne kundemassen generere trafikk i TeliaSoneras nett, som gir insentiv for ICE til å utvide dekningen av eget nett. Bestemmelsene i NRA om [REDACTED]
[REDACTED] større andel av trafikken Network Norway-kundemassen genererer, vil gå i ICE sitt nett.
- (676) Basert på vurderingene over er Konkurransetilsynet av den oppfatning at tiltakene nevnt i punkt 4 og 5 bidrar til å avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene som oppstår som følge av foretakssammenslutningen.
- (677) Når det gjelder forslag til konkrete vilkår for avtale om MVNO-tilgang (punkt 6), bemerker Nasjonal kommunikasjonsmyndighet at det har vært få nyetableringer av MVNO-tilbydere i de senere år, og er tvilende til at en formalisering av TeliaSoneras tilbud om MVNO-tilgang vil endre på dette.³⁴⁹ De fleste høringsinstansene har uttrykt seg negativt om prisene og de øvrige betingelsene i det foreslåtte MVNO-tilbudet.³⁵⁰

³⁴⁶ Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 27. januar 2015, side 8.

³⁴⁷ [REDACTED]

³⁴⁸ Se også brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 27. januar 2015 side 3.

³⁴⁹ Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 26. november 2014, avsnitt 37.

³⁵⁰ Høringssvar fra NextGenTel, TDC AS og Hello AS 26. januar 2015, Banzai 25. januar 2015, og Chili Mobil AS 23. januar 2015.

- (678) På denne bakgrunn anser Konkurransetilsynet det som lite sannsynlig at dette tiltaket i betydelig grad vil bidra til å avhjelpe konkurransebegrensningene som foretakssammenslutningen fører til. Konkurransetilsynet stiller seg imidlertid positivt til at TeliaSonera har påtatt seg en generell forpliktelse til å tilby MVNO-tilgang.
- (679) Hva gjelder tilbudet om salg av tre Tele2-butikker til ICE (punkt 7), legger Konkurransetilsynet til grunn at tilgang til salgskanaler er viktig for tjenestetilbyderes mulighet til å tiltrekke seg kunder. Hvorvidt en bestemt tjenestetilbyder har behov for egne utsalgsteder/telebutikker, vil avhenge av selskapets forretningsstrategi.
- (680) Ettersom tiltaket kun omfatter et fåtall butikker, er tiltaket imidlertid i begrenset grad egnet til å avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene som oppstår som følge av foretakssammenslutningen.
- (681) På bakgrunn av ovennevnte er det Konkurransetilsynets vurdering at de foreslåtte tiltakene legger til rette for at ICE i løpet av kort tid kan bli en tilbyder i grossistmarkedet. På noe lengre sikt legger tiltakene også til rette for at ICE kan konkurrere aggressivt i grossistmarkedet, ettersom tiltakene gir ICE muligheter og incentiver til å etablere seg som en MNO innen mobiltelefoni og å utvide dekkningen av eget mobilnett. Slik vil tiltakene samlet sett avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene som oppstår i grossistmarkedet som følge av foretakssammenslutningen.
- (682) I sluttbrukermarkedet vil tiltakene bidra til å redusere den konsentrasjonsøkningen foretakssammenslutningen fører til i bedriftssegmentet, samtidig som tiltakene gir ICE mulighet til rask etablering i privatsegmentet. Videre vil tiltakene gi ICE incentiver til å konkurrere aggressivt om sluttkunder. På denne bakgrunn er Konkurransetilsynet av den oppfatning at tiltakene samlet sett vil avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene som oppstår i sluttbrukermarkedet som følge av foretakssammenslutningen.
- (683) Konkurransetilsynet har etter dette kommet til at melderens forslag til avhjelpende tiltak samlet sett vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd.
- (684) Konkurransetilsynet har funnet at vedtaket ikke går lenger enn det som må anses nødvendig for å avhjelpe de skadelige virkningene av foretakssammenslutningen. Vedtaket oppfyller således kravet til forholdsmessighet.

8.2 Vedtak

- (685) På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 16 annet ledd fatter Konkurransetilsynet følgende vedtak:

Foretakssammenslutningen mellom TeliaSonera AB (publ) og Tele2 Norge AS og Network Norway AS tillates på følgende vilkår:

1. Definisjoner:

- a. Med «TeliaSonera» menes TeliaSonera AB (publ), reg.no. 556103-4249, og det heleide norske datterselskapet TeliaSonera Norge AS, organisasjonsnummer 951 589 888.
- b. Med «TeliaSonera AB» menes TeliaSonera AB (publ), reg.no. 556103-4249.
- c. Med «TeliaSonera Norge» menes TeliaSonera Norge AS, organisasjonsnummer 951 589 888.
- d. Med «Network Norway» menes Network Norway AS, organisasjonsnummer 983 714 463.
- e. Med «Mobile Norway» menes Mobile Norway AS, organisasjonsnummer 888 137 122.
- f. Med «Tele2» menes Tele2 Norge AS, organisasjonsnummer 974 534 703.
- g. Med «ICE» menes ICE Communication Norge AS, organisasjonsnummer 912 672 808.

- h. Med «de fremsatte avhjelpende tiltak» menes forslag til avhjelpende tiltak av 14. januar 2015 slik de fremgår i konsolidert tilbud mottatt 2. februar 2015 med vedlegg 1 til 7.
2. TeliaSonera skal oppfylle alle de forpliktelser som TeliaSonera har påtatt seg i de fremsatte avhjelpende tiltak, herunder følgende forpliktelser:
- a. TeliaSonera er forpliktet til å gjennomføre salg av infrastruktur i samsvar med hva som fremgår av inngått avtale mellom Mobile Norway og ICE av 15. september 2014 om kjøp av mobilinfrastruktur/sites (site-avtalen, vedlegg 1 til de fremsatte avhjelpende tiltak).
 - b. TeliaSonera er forpliktet til å sørge for at inngått avtale mellom ICE, TeliaSonera AB og Network Norway av 14. januar 2015 om kjøp av Network Norways kundebase, distribusjonsnettverk mv. (ATA, vedlegg 2 til de fremsatte avhjelpende tiltak) blir oppfylt i tråd med avtalens ordlyd og hensikt.
 - c. TeliaSonera er forpliktet til å sørge for at inngått avtale mellom ICE, TeliaSonera AB og Network Norway av 14. januar 2015 om midlertidig tjenesteproduksjon (TSA, vedlegg 3 til de fremsatte avhjelpende tiltak) blir oppfylt i tråd med avtalens ordlyd og hensikt.
 - d. TeliaSonera er forpliktet til å sørge for at inngått avtale mellom TeliaSonera Norge, TeliaSonera AB og ICE av 14. januar 2015 om nasjonal gjesting og tjenestetilbydertilgang i TeliaSoneras mobilnett (WAA, vedlegg 4 til de fremsatte avhjelpende tiltak) blir oppfylt i tråd med avtalens ordlyd og hensikt.
 - e. TeliaSonera er forpliktet til å tilby MVNO-tilgang til TeliaSoneras landsdekkende mobilnett i Norge som nedfelt i de avhjelpende tiltak og på de vilkår som fremgår av vedlegg 5 til de fremsatte avhjelpende tiltak (*Hovedavtale om Wholesale Access Agreement, Anneks B2 MVNO Tilbud om Mobile Virtual Network Operator Agreement og Anneks B1-B10 ekskl. B2*). TeliaSonera er forpliktet til å holde tilbudet åpent for alle tilbydere som har MVNO-tilgang på vedtakstidspunktet, og for eventuelt nye aktører som ønsker å lansere et MVNO-tilbud i markedet. TeliaSonera er forpliktet til å gjøre tilbudet tilgjengelig for interesserte aktører, som vil få tilgang til tilbudet gjennom aksept av en konfidensialitetsavtale. Forpliktelsen om å tilby MVNO-tilgang gjelder frem til og med 31. desember 2016.
 - f. TeliaSonera er forpliktet til å tilby ICE samlokalisering i henhold til de vilkår som fremgår av vedlegg 6 til de fremsatte avhjelpende tiltak (*Tilbud om telesj/co-location for ICE i TeliaSonera Norge AS sitt mobilnett, inklusive tidligere Tele2 sitt tidligere mobilnett*).
 - g. TeliaSonera er forpliktet til å tilby å selge tre Tele2-butikker til ICE på de vilkår som fremgår av vedlegg 7 til de fremsatte avhjelpende tiltak (*Tilbud om salg av Tele2 butikker*).
 - h. TeliaSonera og Tele2 (herunder Mobile Norway) er forpliktet til å holde i god stand og orden samtlige siter som ICE har gjort i sitt utvalg i henhold til avtale mellom Mobile Norway og ICE av 15. september 2014 om kjøp av mobilinfrastruktur/sites. Denne forpliktelsen gjelder frem til den frist som gjelder for utøvelse av opsjonene etter avtalen.
 - i. Med hensyn til avtale mellom ICE, TeliaSonera AB og Network Norway av 14. januar 2015 om kjøp av Network Norways kundebase, distribusjonsnettverk mv. er Network Norway forpliktet til å drive virksomheten i Network Norway videre i samsvar med god forretningsmessig skikk og slik Network Norway er drevet forut for overdragelsen.
3. Konkurransetilsynet kan oppnevne en forvalter, i samsvar med forskrift FOR 2008-09-15 nr. 1021 eller forskrift som erstatter denne, til å påse at de fremsatte avhjelpende tiltak gjennomføres. TeliaSonera skal legge frem forslag til forvalter og mandat for

oppdraget innen de frister Konkurransetilsynet fastsetter. TeliaSonera plikter innenfor rammene av forskrift FOR 2008-09-15 nr. 1021, eller forskrift som erstatter denne, å samarbeide fullt ut med forvalter og yte slik medvirkning som er nødvendig for å oppfylle forvalteroppdraget.

Vedtaket trer i kraft straks. Vedtaket gjelder frem til TeliaSonera har oppfylt alle sine forpliktelser som fremgår av de fremsatte avhjelpende tiltak og dette vedtaket.

- (686) Vedtaket kan i henhold til konkurranseloven § 20 a første ledd første punktum påklages innen 15 virkedager. En eventuell klage stiles til Nærings- og fiskeridepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet.

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Vedlegg:

Vedlegg 1: Appendiks

Vedlegg 2: Konsolidert tilbud om avhjelpende tiltak av 2. februar 2015 med vedlegg 1–7.