



Simonsen Føyen Advokatfirma DA

Postboks 6641 St. Olavs Plass  
0129 Oslo

Deres ref.: TST/AT

Vår ref.: 2003/1074  
MA2-M5 HELA 528.1

Saksbeh.:

Dato: 12. oktober 2004

## ■ Telenors prisstruktur for fasttelefoni – konkurranseloven § 12, jf. § 11 – avslag på anmodning om å gi pålegg om opphør

### Avgjørelse A2004-19

Konkurransetilsynet viser til brev fra NetCom GSM AS (NetCom) representert ved Simonsen Føyen Advokatfirma DA (Simonsen Føyen) datert 9. desember 2003, møte mellom NetCom og Konkurransetilsynet avholdt 6. januar 2004 og korrespondanse i saken for øvrig, herunder korrespondanse mellom Telenor ASA (Telenor) og Konkurransetilsynet som NetCom er gitt løpende innsyn i innenfor rammene av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Under behandlingen av saken avholdt Konkurransetilsynet også et møte med Telenor 13. april 2004.

### 1. Sakens bakgrunn

NetCom anmodet i brev av 9. desember 2003 Konkurransetilsynet om å gripe inn mot Telenors prisstruktur for fasttelefoni med hjemmel i lov 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet § 3-10. Ny konkurranselov – lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger – trådte i kraft 1. mai 2004.

Konkurransetilsynet har derfor vurdert denne saken i forhold til gjeldende konkurranselov, nærmere bestemt forbudet i konkurranseloven § 11 mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling.

Ifølge NetCom utgjør tre separate forhold ved Telenors prisstruktur for fasttelefoni overtredelser av konkurranseloven § 11:

For det første hevder NetCom at prisene for samtaler fra Telenors fastnett til mobilnett generelt er uforholdsmessig høye sammenlignet med prisene for samtaler internt i fastnettet. Dette er fordi Telenor, for samtaler som terminerer i mobilnett, opererer med et større prispåslag i tillegg til termineringsprisen i mobilnettet og egne kostnader, enn påslaget som beregnes i tillegg til Telenors egne kostnader for samtaler som originerer og terminerer i fastnettet. Ifølge NetCom fører dette blant annet til et underforbruk av samtaler fra Telenors fastnett til mobilnett og et korresponderende overforbruk av samtaler internt i fastnettet, sammenlignet med en situasjon der Telenors prispåslag hadde vært det samme for samtaler som terminerer i henholdsvis fastnettet og

mobilnett. Telenor vil være tjent med at det genereres mer trafikk i fastnettet, fordi konkurransen i fasttelefonmarkedet er svakere. Ved trafikk internt i fastnettet vil Telenor enten få inntekter direkte fra kunden eller indirekte fra videreselgerne. En prisstruktur som øker bruken av samtaler internt i fastnettet vil ifølge NetCom videre redusere nytten av å ha mobiltelefon, idet det utgjør en nytteeffekt for kunden å motta samtaler på denne.

For det andre hevder NetCom at prisene for samtaler fra Telenors fastnett til øvrige mobilnett er uforholdsmessig høye sammenlignet med prisen for samtaler fra Telenors fastnett til Telenor Mobil AS' (Telenor Mobil) nett, hensyn tatt til forskjellene i mobiloperatørens termineringspriser. Dette er fordi Telenors prispåslag i tillegg til termineringsprisen i mobilnettet og egne kostnader er lavere for samtaler fra fastnettet til Telenor Mobils nett enn for samtaler til øvrige mobilnett. Ifølge NetCom fører dette blant annet til at flere kunder velger Telenor Mobil som tilbyder av mobiltelefoni enn hva som ville vært tilfelle dersom Telenors prispåslag hadde vært det samme for samtaler til samtlige mobilnett, idet kunders valg av tilbyder av mobiltelefoni påvirkes av prisen andre må betale for trafikk til kunden. I forlengelsen av dette hevder NetCom at forskjellen i prispåslag også i stor grad påvirker prisene Telenors videreselgere opererer med. Dette skyldes primært at Telenor må anses som prisledende innen fasttelefoni og at Telenor opprettholder prisdiskriminering og høyere priser til mobilnettene i sine videreselgeravtaler. Ovennevnte har ifølge NetCom også en etableringshindrende effekt på markedet for mobiltelefoni, idet en vridning mot tjenester fra Telenor Mobils nett påvirker lønnsomhetspotensialet til alternative nettoperatører.

Endelig hevder NetCom at prisen for samtaler fra Telenors fastnett til NetComs mobilnett er uforholdsmessig høy sammenlignet med prisen for samtaler fra Telenors fastnett til Tele2 Mobil AS' (Tele2 Mobil) mobilnett, idet samtaleprisene ikke reflekterer forskjellen mellom den pris Telenor må betale for terminering i henholdsvis NetComs og Tele2 Mobils nett. Nærmere bestemt er differansen i pris mellom samtaler fra Telenors fastnett til henholdsvis Tele2 Mobils nett og NetComs nett mindre enn forskjellen mellom de respektive mobiloperatørens termineringspriser, i NetComs disfavør.

For øvrig viser NetCom til Konkurransetilsynets argumentasjon i varselet om inngrep mot Telenor Mobils prisstruktur datert 18. juni 2003.<sup>1</sup>

## **2. Utviklingen i de faktiske forhold**

Da Konkurransetilsynet startet sin behandling av saken, gjaldt følgende priser for samtaler fra Telenors fastnett:

Terminering i:	Startpris:	Samtalepris per minutt:
Telenors fastnett	NOK 0,59	NOK 0,21/0,14 (reduisert takst)
Telenor Mobils nett	NOK 0,59	NOK 1,18
NetComs nett	NOK 0,59	NOK 1,83
Tele2 Mobils nett	NOK 0,59	NOK 1,89

Ifølge informasjon gitt av Telenor i møte med Konkurransetilsynet 13. april 2004, er Telenors priser for samtaler fra fastnettet til mobilnett bygget opp av følgende tre elementer: Terminering i mobilnettet, produksjon i fastnettet og tjenesteleveranse i fastnettet. Sistnevnte utgjør en margin for Telenor, men innbefatter også felleskostnader slik som kundeservice og fakturering. Elementet termineringspris varierer alt etter i hvilket mobilnett samtalen skal terminere. Per dato gjelder følgende: Telenor Mobils nett NOK 0,63, NetComs nett NOK 0,91 og Tele2 Mobils nett NOK 1,04. Elementet produksjon i fastnettet utgjør for samtlige samtaler, uavhengig av i hvilket

---

<sup>1</sup> Konkurransetilsynets sak 02/160 – konkurranse-loven § 3-10 – Telenor Mobil AS' prisstruktur.

mobilnett samtalen terminerer, NOK [ ].<sup>2</sup> Med virkning fra 30. april 2004 endret Telenor elementet tjenesteleveranse i fastnettet. Dette er nå representert ved et prosentvis påslag med utgangspunkt i termineringspris og produksjon i fastnettet, og utgjør tilnærmet  $[ ]^3$  prosent av samtaleprisen. Procentsatsen er den samme for samtlige av samtaler fra Telenors fastnett som terminerer i mobilnett, og elementets absolutte verdi vil således være avhengig av termineringsprisen for det aktuelle mobilnettet. Det følger av ovenstående at en nettoperatør med samme termineringspris som Telenor Mobil, vil oppnå en samtalepris for samtaler fra Telenors fastnett til sitt mobilnett tilsvarende prisen for samtaler fra Telenors fastnett til Telenor Mobils nett. Konkurransetilsynet legger til grunn at endringer i en nettoperatørs termineringspris uten videre vil føre til endringer i samtaleprisen fra Telenors fastnett til mobiloperatørens mobilnett.

Ifølge Telenor er ikke prisene for samtaler internt i Telenors fastnett brutt opp i de samme elementene som samtaler fra fastnettet til mobilnett. Derimot tar prissettingen utgangspunkt i kostnadene ved å produsere en samtale i fastnettet med tillegg av en margin. Intertrafikk i fastnettet har ifølge Telenor lavere kostnader enn samtrafikk, fordi samtaler som terminerer i mobilnett bruker flere nettressurser enn samtaler som originerer og terminerer i fastnettet.

Med bakgrunn i Telenors prisendring av 30. april 2004, gjelder nå følgende priser for samtaler fra Telenors fastnett:

Terminering i:	Startpris:	Samtalepris per minutt:
Telenors fastnett	NOK 0,59	NOK 0,21/0,14 (reduisert takst)
Telenor Mobils nett	NOK 0,59	NOK 1,18
NetComs nett	NOK 0,59	NOK 1,62
Tele2 Mobils nett	NOK 0,59	NOK 1,84

### 3. Konkurransetilsynets vurdering

Telenor implementerte de nye prisene for samtaler fra Telenors fastnett til mobilnett med virkning fra 30. april 2004 – det vil si etter at Konkurransetilsynet fikk saken til behandling, men før gjeldende konkurranselov trådte i kraft. Følgelig har Konkurransetilsynet lagt Telenors gjeldende priser til grunn i sin vurdering av prisstrukturen i forhold til konkurranseloven, jf. omtalen av dette under punkt 1 ovenfor.

For samtaler fra fastnettet til mobilnett beregner Telenor seg en relativ margin i form av et prosentvis påslag med utgangspunkt i termineringspris og produksjon i fastnettet. Dette gjør at prisstrukturen er lik overfor samtlige tilbydere av mobiltelefoni, dog slik at Telenors margin kan variere i øre avhengig av hvilken termineringspris som ligger til grunn for beregning av samtaleprisen. Med dette må NetComs påstand om at prisen for samtaler fra Telenors fastnett til NetComs nett er uforholdsmessig høy sammenlignet med prisen for samtaler til Tele2 Mobils nett, og derfor representerer en overtredelse av konkurranseloven § 11, anses for ikke lenger å være holdbar .

Når det gjelder forskjellen i pris mellom samtaler fra Telenors fastnett til henholdsvis Telenor Mobils nett og øvrige mobilnett, fremholder NetCom i en e-post til Konkurransetilsynet av 14. juli 2004 at også et påslag i form av en relativ margin vil utgjøre en overtredelse av konkurranseloven § 11. Ifølge NetCom er Telenor Mobils kostnadsorienterte termineringspris

<sup>2</sup> Opplysninger unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd annet alternativ og partsoffentlighet for andre enn Telenor etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b. Opplysningene er inntatt i vedlegg 1 som bokstav a.

<sup>3</sup> Opplysninger unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd annet alternativ og partsoffentlighet for andre enn Telenor etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b. Opplysningene er inntatt i vedlegg 1 som bokstav b.

lavere enn NetComs fordi Telenor Mobil har mer enn dobbelt så mange kunder som NetCom i sitt mobilnett, og følgelig har mer enn dobbelt så mange kunder å dele sine faste kostnader på. NetCom hevder derfor at en prosentvis margin, i motsetning til et fast påslag, medfører at Telenor Mobil gis en fordel kun basert på selskapets størrelse og ikke dets effektivitet, hvilket utgjør en utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling.

Når Konkurransetilsynet skal vurdere hvorvidt en gitt type atferd utgjør en overtredelse av forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i konkurranseloven § 11, vil tilsynet i alminnelighet måtte se på de konkurransemessige virkningene – aktuelle eller potensielle – av denne atferden. Dette følger også av EF-domstolens praksis om artikkel 82 EF.<sup>4</sup> I forhold til prisingen av samtaler fra Telenors fastnett til henholdsvis Telenor Mobils nett og øvrige mobiltilbyderes nett, er ifølge NetCom det sentrale at Telenors prisstruktur medfører at flere kunder velger Telenor Mobil som tilbyder av mobiltelefoni, noe som igjen representerer en etableringshindrende effekt. Konkurransetilsynet understreker, som også redegjort for ovenfor, at det er Telenors priser som implementert per 30. april 2004 som utgjør grunnlaget for denne vurderingen. Etter Konkurransetilsynets beregninger vil en relativ margin på [ ]<sup>5</sup> prosent av samtaleprisen for samtaler fra fastnettet til henholdsvis Telenor Mobils nett og NetComs nett, eksklusive merverdiavgift utgjøre en forskjell i påslag for disse samtalene på [ ]<sup>6</sup> øre. I forhold til det å frembringe slike konkurranseskadelige virkninger som beskrevet av NetCom, synes denne differansen å være av mindre betydning sett i forhold til differansen som kan henføres til forskjellen i de respektive mobiloperatørens termineringspriser, en differanse som per i dag utgjør 28 øre. Konkurransetilsynet er klar over at både Telenor Mobil og NetCom er underlagt krav om kostnadsorienterte termineringspriser. Likevel må Konkurransetilsynet, når det skal vurdere hvorvidt Telenors prising av samtaler fra fastnettet til mobilnett er egnet til å begrense konkurransen, se på samtlige faktorer som eventuelt kan bidra til slike konkurranseskadelige virkninger som beskrevet av NetCom. Konkurransetilsynet minner også om at all den tid det eksisterer ulike termineringspriser, vil ikke et vedtak fra Konkurransetilsynet kunne føre til like samtalepriser for samtaler fra Telenors fastnett til samtlige mobilnett. Dette er da heller ikke anført av NetCom.

Ifølge NetCom er den viktigste siden ved Telenors prisstruktur for fasttelefoni prisforskjellen mellom på den ene siden samtaler internt i Telenors fastnett og på den andre samtaler fra fastnettet til mobilnett. Som redegjort for under punkt 1. ovenfor, hevder NetCom at denne prisforskjellen medfører at det genereres mer trafikk internt i Telenors fastnett. Konkurransetilsynet vil ikke her ta stilling til i hvilken grad de eksisterende prisforskjellene medfører endringer i ringemønsteret til Telenors fastnettkunder, men konstaterer følgende, på bakgrunn av informasjonen gitt av både Telenor og NetCom i sakens anledning: Prisforskjellene som skyldes forskjellige marginer er minimale sammenlignet med prisforskjellene som kan henføres til merkostnader knyttet til terminering i mobilnettene. Som redegjort for under punkt 2 ovenfor, gjelder per dato følgende priser for terminering i mobilnett: Telenor Mobil NOK 0,63, NetCom NOK 0,91 og Tele2 Mobil NOK 1,04. Til sammenligning utgjør Telenors termineringspris for terminering i fastnettet, som også påpekt i NetComs brev datert 9. desember 2003, NOK 0,041 ved terminering innen samtrafikkområdet og NOK 0,063 ved terminering utenfor samtrafikkområdet.<sup>7</sup> Følgelig må eventuelle konkurransebegrensende virkninger i det

<sup>4</sup> Se for eksempel EF-domstolens avgjørelse i *NV Nederlandsche Banden-Industrie Michelin v. Commission*, sak 322/81 [1983] ECR 3461, premiss 70.

<sup>5</sup> Opplysninger unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd annet alternativ og partsoffentlighet for andre enn Telenor etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b. Opplysningene er inntatt i vedlegg 1 som bokstav b.

<sup>6</sup> Opplysninger unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd annet alternativ og partsoffentlighet for andre enn Telenor etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b. Opplysningene er inntatt i vedlegg 1 som bokstav c.

vesentligste skyldes termineringspriser, og ikke forskjeller i marginer. Dermed vil vurderingene knyttet til prisforskjellene mellom samtaler fra Telenors fastnett til henholdsvis Telenor Mobils nett og øvrige mobilnett i enda større grad gjelde for prisforskjellene mellom samtaler internt i fastnettet og samtaler som terminerer i mobilnett.

Etter en grundig vurdering har Konkurransetilsynet kommet til at de ulike prispåslagene som gjøres for de respektive samtaletyper ikke alene er egnet til å frembringe slike konkurransebegrensende virkninger som beskrevet av NetCom. Konkurransetilsynet er ikke uenig i at prisforskjeller kan være egnet til å påvirke konkurranseforholdene i et marked, men kan ikke se at Telenors marginer i denne saken skulle kunne frembringe konkurranseskadelige virkninger, ut over de virkninger som måtte følge av forskjellene i Telenors kostnader forbundet med terminering for de ulike typer samtaler som er vurdert i saken. Følgelig synes situasjonen å være at eventuelle konkurranseskadelige virkninger av prisdifferensieringen primært skyldes andre forhold enn hvilke marginer som beregnes.

#### **4. Avgjørelse**

På bakgrunn av ovenstående har Konkurransetilsynet vurdert herværende sak dit hen at Telenors prisstruktur for fasttelefoni per i dag ikke er i strid med konkurranseloven § 11, og NetComs anmodning om pålegg om opphør etter konkurranseloven §12 må dermed avslås.

Det gjøres oppmerksom på at avgjørelsen kan påklages innen tre uker, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd. Reglene om klage i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet.

Mottaker uten vedlegg:  
Simonsen Føyen  
Advokatfirma DA

Kopi med vedlegg:  
Telenor ASA  
v/Robert Pettersen  
1331 Fornebu

Kopi uten vedlegg:  
Post- og teletilsynet  
Postboks 447 Sentrum  
0104 Oslo

---

<sup>7</sup> Bilag 5 til Telenors Avtale om Samtrafikk 2004.01, tilgjengelig på [www.jara.no](http://www.jara.no).