

Advokatfirmaet Wikborg, Rein og Co.
Postboks 1513
0117 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2005/1115
MAO-M5 LKCH 528.2

Saksbeh.:

Dato: 31. oktober 2005

TeliaSoneras oppkjøp av Vollvik Gruppen – konkurranseloven § 16

Konkurransetilsynet viser til frivillig melding om foretakssammenslutning mellom TeliaSonera AB (Telia) og Vollvik Gruppen AS av 5. august 2005, samt senere korrespondanse og møter i sakens anledning. Det meddeles med dette at Konkurransetilsynet ikke har funnet grunnlag for å gripe inn mot foretakssammenslutningen etter konkurranseloven § 16. Ettersom foretakssammenslutningen har vært gjenstand for grundige vurderinger fra Konkurransetilsynets side, finner Konkurransetilsynet det hensiktsmessig i denne konkrete saken å redegjøre for de forhold som begrunner at saken nå legges bort.

1. Rettslig utgangspunkter

Etter konkurranseloven § 16 skal Konkurransetilsynet gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke 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, se konkurranseloven § 1 første ledd. Ved anvendelsen av loven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser, se konkurranseloven § 1 annet ledd.

Telias erverv av Vollvik Gruppen innebærer at det foreligger en foretakssammenslutning i konkurranselovens forstand, og Konkurransetilsynet har derfor vurdert om foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med konkurranselovens formål.

Konkurransetilsynets inngrepskompetanse etter konkurranseloven § 16 er betinget av at Konkurransetilsynet behandler foretakssammenslutningen i samsvar med de tidsfrister og saksbehandlingsregler som stilles opp i konkurranseloven § 20. Konkurransetilsynet varslet om at inngrep kunne bli aktuelt innenfor 25-dagers fristen i konkurranseloven § 20 annet ledd, og har hatt 11. november som frist for å legge frem begrunnet forslag til inngrepsvedtak.

Ettersom Vollvik Gruppen har hele sin omsetning i Norge, har ikke foretakssammenslutningen EFTA- eller fellesskapsdimensjon. Konkurransetilsynet har følgelig kompetanse til å anvende konkurranseloven § 16.

2. Konkurransetilsynets vurderinger

2.1 De relevante markeder

Foretakssammenslutningen berører for det første konkurransen i det nasjonale sluttbrukermarkedet for GSM mobiltelefoni hvor Netcom og Chess/Sense har vært konkurrenter. Konkurransetilsynet har avgrenset markedet mot det nasjonale markedet for fasttelefoni.

Nye mobilteknologier som UMTS og CDMA vil kunne være fullgode substitutter til GSM-teknologi, og vil i tillegg kunne formidle innholdstjenester som ikke er tilgjengelige med GSM. Konkurransetilsynet har tatt hensyn til fremveksten av slike nye mobilteknologier, men har ikke funnet det nødvendig å vurdere om det grunnlag for å avgrense særskilte markeder for tjenester levert over disse teknologiene.

I grossistmarkedene har Chess/Sense kjøpt tilgangstjenester i mobilnettene av både Netcom og Telenor. De relevante grossistmarkedene er særlig (a) markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett og (b) markedet for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett.¹

I markedet for terminering av tale i offentlige mobilkommunikasjonsnett er både Telenor og Netcom og pålagt samtrafikkforpliktelser med pristak som er *direkte* regulert av Post- og teletilsynet med utgangspunkt i et krav om kostnadsorienterte og ikke-diskriminerende priser.² Også i markedet for tilgang og samtaleoriginering, som er markedet for videreselgernes tilgang, er Telenor og Netcom pålagt tilgangsforpliktelser utfra krav om kostnadsorienterte og ikke-diskriminerende priser.³ I varsel om vedtak av 24. mai d.å. legges det imidlertid opp til at Telenor heretter vil være alene om å være underlagt reguleringer i markedet for tilgang og samtaleoriginering.⁴ Selv om eksisterende og varslede reguleringer legger klare føringer på partenes handlefrihet i grossistmarkedene, er det etter Konkurransetilsynets vurdering fortsatt et visst rom for konkurranse i grossistmarkedene, særlig i markedet for tilgang og samtaleoriginering.

2.2 Konkurransemessige vurderinger

Generelt

I Norge er Telenor og Netcom de eneste operatørene av landsdekkende mobilnett. Etersom utbygging og drift av mobilnett er forbundet med store faste kostnader og lave marginalkostnader, har netteierne sterk interesse av økt trafikk i nettet. Dette innebærer en nettverkskonkurranse mellom de to mobilnettene som finner sted dels i grossistmarkedene og dels i sluttbrukermarkedet. De siste årene har Telenor hatt et klart forsprang i nettverkskonkurransen med langt større

¹ Henholdsvis marked 15 og 16 i Post – og teletilsynets markedsanalyser.

² Se Post- og teletilsynets vedtak av 19. september 2005 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering avtale i individuelle offentlige mobil- kommunikasjonsnett (marked 16) hvor Telenor, Netcom, Teletopia og Tele2 blir pålagt særskilte forpliktelser.

³ Se bestemmelser i forskrift av 5. desember 1997 nr. 1259 om offentlig telenett og offentlig teletjeneste (offentlignettforskriften) kapittel 3 og 4 som midlertidig videreført ved i lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 13-2.

⁴ Se Post- og teletilsynets varsel om vedtak i markedet for tilgang og samtaleoriginering (marked 15) av 24. mai 2005.

markedsandeler enn Netcom i både grossist- og sluttbrukermarkedet. Større trafikkvolum har gitt Telenor kostnads- og nettverksfordeler.

Foretakssammenslutningen vil innebære at store deler av de Chess/Sense-kunder som i dag originerer i Telenors nett, vil overføres til Netcoms nett. Selv om Telenor også i fortsettelsen vil være den klart største aktøren i både grossist- og sluttbrukermarkedet, vil forskjellene i trafikkvolum mellom nettverkene reduseres. Foretakssammenslutningen vil derfor kunne bidra til at nettverkskonkurransen mellom Telenor og Netcom blir mer jevnbyrdig.

Grossistmarkeder

Chess/Sense har operert som en ren videreselger og har inngått avtaler om videresalg med både Telenor og Netcom. Konkurransetilsynet har vurdert de konkurransemessige virkningene i grossistmarkedene av at Chess/Sense integreres i Telias virksomhet.

Konkurransetilsynet mener at foretakssammenslutningen vil kunne ha både positive og negative virkninger for konkurransen mellom Telenor og Netcom i grossistmarkedene. En mulig negativ virkning er redusert konkurransepress som følge av at Chess/Sense ikke lenger vil operere som selvstendig aktør på etterspørselssiden. Foretakssammenslutningen vil imidlertid også innebære at et betydelig antall kunder flyttes fra Telenors til Netcoms nett. Dette vil kunne gjøre Netcoms grossisttilbud mer attraktivt ettersom en større andel av samtaleene som originerer i Netcoms nett, vil termineres i Netcoms nett. Når Netcoms tilbud blir mer attraktivt, vil også konkurransepresset på Telenor øke. Telenor vil derfor bli nødt til å konkurrere hardere enn tidligere for å beholde kunder og markedsposisjoner i grossistmarkedene.

Konkurransetilsynet har vurdert om foretakssammenslutningen øker sannsynligheten for stilltiende samarbeid mellom Telenor og Netcom i markedet for tilgang og samtaleoriginering. Med stilltiende samarbeid menes her koordinert og parallell markedstilpassning som bygger på stilltiende samforstand. Konkurransetilsynet mener det foreligger forhold ved markedet som kan tale for en viss risiko for stilltiende samarbeid, men har også lagt vekt på Telenor fortsatt vil ha en vesentlig sterkere markedsposisjon enn Netcom etter foretakssammenslutningen. I tillegg begrenses muligheten for koordinert tilpassning av eksisterende og varslede reguleringer fra Post- og teletilsynet.

For en utbygger av et nytt mobilnett vil en overtagelse av kundemassen til Chess/Sense kunne bidra til å redusere investeringsrisikoen. Dette kan være et argument for at den potensielle konkurransen fra nye nett vil reduseres som følge av foretakssammenslutningen. Dersom det skal legges til grunn at foretakssammenslutningen reduserer den potensielle konkurransen, må det imidlertid foreligge tilstrekkelige holdepunkter for at foretakssammenslutningen reduserer sannsynligheten for etableringen av et nytt mobilnett. Selv om ulike aktører kunne tenkes å ha interesse av å erverve Chess/Sense med utgangspunkt i at de ønsker å bygge ut sitt eget nett, har ikke Konkurransetilsynet hatt tilstrekkelig klare holdepunkter for å kunne legge til grunn at et slikt alternativt oppkjøp vil være styrende for utbyggingen av et nytt nett. Den høye kundemobiliteten i sluttbrukermarkedet taler videre for å vise varsomhet med å legge til grunn at foretakssammenslutningen vil redusere sannsynligheten for utbyggingen av et nytt nett.

Foretakssammenslutningens konkurransemessige virkninger i grossistmarkedene er samlet sett uklare. Konkurransetilsynet har konkludert med at det ikke foreligger *tilstrekkelige* holdepunkter til å konkludere med at foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i de relevante grossistmarkedene.

Sluttbrukermarkedet

I sluttbrukermarkedet innebærer ervervet av Vollvik Gruppen at Telia øker sin markedsandel målt etter antall abonnement fra cirka 27 prosent til cirka 35 prosent.

Telenor vil imidlertid fortsatt være den klart største tilbyderen i sluttbrukermarkedet med en markedsandel på cirka 56 prosent.⁵

Chess og Sense har de siste årene fremstått som effektive og konkurransedyktige konkurrenter i sluttbrukermarkedet. Konkurransetilsynet har derfor vurdert hvilken betydning bortfallet av Chess/Sense som selvstendig aktør vil få for konkurransen i sluttbrukermarkedet. I denne sammenheng har Konkurransetilsynet vurdert både ensidige og koordinerte effekter (stilltiende samarbeid).

Med ensidige effekter menes her de fusjonerende virksomheters mulighet til å sette høyere pris etter foretakssammenslutningen uavhengig av hvordan konkurrentene tilpasser seg. Denne muligheten er knyttet til hvilken konkurranseform som kjennetegner markedet. I den foreliggende saken har Konkurransetilsynet lagt vekt på at markedet kjennetegnes ved at tilbyderne har ledig kapasitet, og at det konkurreres på pris om salg av relativt homogene produkter. Konkurransetilsynet har også vektlagt den potensielle konkurransen fra videreselgere og MVNO-aktører, og har ikke funnet grunnlag for å legge stor vekt på ensidige effekter.

Konkurransetilsynet har vurdert om ervervet gir økt sannsynlighet for stilltiende samarbeid mellom Telenor og Telia. Konkurransetilsynet mener at Telenor og Telia har begrenset mulighet og insitament til stilltiende samarbeid i sluttbrukermarkedet. Et av momentene som har blitt vektlagt er konkurransepresset fra etablerte og potensielle videreselgere samt MVNO-tilbydere.

Konkurransetilsynet mener også at det foreligger forhold som kan tale for at foretakssammenslutningen vil kunne gi økt konkurranse mellom Telenor og Telia i sluttbrukermarkedet. For det første antar Konkurransetilsynet at foretakssammenslutningen vil kunne gi opphav til enkelte ervervsspesifikke effektivitetsgevinster som kan styrke Telias insitament til å konkurrere. For det andre vil foretakssammenslutningen gi Chess/Sense og Netcom mulighet til å utnytte komplementaritet i distribusjonskanaler på en måte som reduserer Telenors konkurransefortrinn i dette henseende. Etter Konkurransetilsynets vurdering er det dessuten av betydning at Telia får kontroll over et sterkt merkenavn som Chess i det raskt voksende lavprissegmentet. Dette kan tale for at Telenor vil satse sterkere på lavpriskonsepter for slik å hindre tap av ytterligere markedsandeler på nettverksnivå.

Foretakssammenslutningen vil kunne ha både positive og negative virkninger for konkurransen i sluttbrukermarkedet. Etter en samlet vurdering har Konkurransetilsynet konkludert med at det ikke foreligger *tilstrekkelige* holdepunkter til å konkludere med at foretakssammenslutningen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i sluttbrukermarkedet.

Sammenfatning og konklusjon

Telenor vil være en klar markedsleder i de relevante markedene også etter foretakssammenslutningen mellom TeliaSonera og Vollvik Gruppen. Konkurransetilsynet ser like fullt at foretakssammenslutningen vil kunne ha konkurransebegrensende virkninger og har derfor vurdert om de sannsynlige virkningene er slik at foretakssammenslutningens vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Vurderingene som er foretatt viser at foretakssammenslutningen vil kunne ha både positive og negative konkurransevirkninger, og at det knytter seg atskillig usikkerhet til den samlede effekten.

⁵ Se side 21 i Post- og teletilsynets markedsstatistikk for annet halvår 2005. Markedsandelen til Telia er beregnet som summen av markedsandelene til Netcom og Chess/Sense.



Konkurransetilsynet har derfor ikke kunnet legge til grunn med tilstrekkelig grad av sikkerhet at foretakssammenslutningen vil begrense konkurransen på en måte som innebærer at inngrepsvilkårene i konkurranseloven § 16 er oppfylt.

Mottaker:

Advokatfirmaet Wikborg, Rein og Co

Kopimottaker:

Advokatfirmaet Schjødt