

Tele2 Norge AS  
Frode Lillebakken  
Brynsengfaret 6B  
0667 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/1032 - 11  
MAB KAAS 528.1

Saksbeh.: Katrine Askildsen

Dato: 20. november 2006

## ■ Avgjørelse A2006-62 - Tele2 ASA - konkurranseloven § 12 jf. § 11 - avslag på anmodning om pålegg om opphør av Telenors tilleggstenestekampanje

### Sakens bakgrunn

Telenor ASA (Telenor) lanserte 1. september 2004 et permanent tilbud der fasttelefonkundene kan velge tre tilleggstenester gratis (heretter "tilleggstenestekampanjen"). De valgbare tjenestene er Samtale venter, Spesifisert Faktura, TilbakeRing, 3 på linjen, Sperring og Vekking.

Den 28. september 2004 mottok Konkurransetilsynet en klage fra Tele2 Norge AS (Tele2) på Telenors tilleggstenestekampanje. Tele2 viser i klagen til at videreselgere gjennom VAB-avtalen fortsatt må betale en grossistpris for de samme tjenestene til Telenor Telecom Solutions AS, mens tjenestene tilbys gratis til Telenors sluttbrukere. Ifølge Tele2 innebærer dette marginskvis av Telenors konkurrenter i strid med forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i konkurranseloven § 11. Tele2 anmoder Konkurransetilsynet om å treffe vedtak med pålegg om opphør av tilleggstenestekampanjen med hjemmel i konkurranseloven § 12 første ledd, samt midlertidig vedtak om forbud mot kampanjen med hjemmel i konkurranseloven § 12 fjerde ledd.

I brev til Telenor av 13. oktober 2004 ba Konkurransetilsynet om synspunkter på klagen fra Tele2. I svarbrevet av 29. oktober 2004 avviser Telenor at tilleggstenestekampanjen innebærer en overtredelse av konkurranseloven § 11. For spørsmålet om det foreligger marginskvis vil det ifølge Telenor være prisen på abonnementet og tilleggstenester sett under ett som er den relevante størrelsen. Ifølge Telenor eksisterer det ikke noe separat marked for tilleggstenester, da de selges som en integrert del av abonnementet.

Tele2 kommenterer Telenors tilsvare i brev av 18. mars 2005. Ifølge Tele2 vil abonnement og trafikk utgjøre to separate markeder i konkurranserettslig forstand, og Telenors priser på abonnement må derfor vurderes atskilt fra prisene på trafikk ved vurdering av om det foreligger brudd på konkurranseloven § 11.

I brev av 12. november 2004 ble Tele2 informert om at Konkurransetilsynet ikke fant grunnlag for å treffe et midlertidig vedtak med hjemmel i konkurranseloven § 12 fjerde ledd.

---

Postadresse:  
Postboks 439 Sentrum  
5805 Bergen

Besøksadresse:  
Olav Kyrres gate 8, Bergen  
H. Heyerdahls gate 1, Oslo

Telefon: +47 55 59 75 00  
Telefaks: +47 55 59 75 99

post@konkurransetilsynet.no  
www.konkurransetilsynet.no

I brev av 26. oktober 2006 opplyser Telenor om ny prisstruktur for tilleggstjenester i grossistmarkedet som følge av Post- og teletilsynets vedtak av 21. april 2006.<sup>1</sup> Med den nye prisstrukturen mener Telenor at det faktiske grunnlaget for Tele2s klage ikke lenger er tilstede.

### **Konkurransetilsynets vurdering**

Konkurranseloven § 11 inneholder et forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Forbudet retter seg mot foretak og inneholder to vilkår: For det første må foretaket ha en dominerende stilling, og for det andre må den dominerende stillingen utnyttes på en utilbørlig måte. Bestemmelsen tilsvarende EØS-avtalens artikkel 54 og EF-traktatens artikkel 82. Praksis knyttet til tolkningen av disse bestemmelsene vil således være relevant ved anvendelsen av konkurranseloven § 11.

### **Dominerende stilling**

Vurdering av om det foreligger en dominerende stilling må skje med referanse til et relevant marked.

Tilbydere av fasttelefoni må i vesentlig grad basere seg på kjøp av originerings-, terminerings- og transittjenester fra Telenor i ulike grossistmarkeder. Etter tilsynets vurdering er det sannsynlig at Telenor innehar en dominerende stilling i ett eller flere grossistmarkeder.

I sluttbrukermarkedene konkurreres det om å tilby abonnement og trafikk til sluttbrukerne. For å få et nyttig totalprodukt er en sluttbruker avhengig av både abonnement og trafikk. Muligheten til å benytte fast forvalg og prefiks innebærer at det ikke er nødvendig å kjøpe begge deler fra samme leverandør.<sup>2</sup>

Tilleggstjenester har karakter som en verdiøkende tjeneste i fasttelefonimarkedet. De ulike tilleggstjenestene kan kjøpes for en fast pris per måned, eller som en aktiveringstjeneste, med en pris for hver gang tjenesten tas i bruk. I sluttbrukermarkedet må kunden ha et aktivt abonnement for at tilleggstjenestene skal ha noen verdi. Konkurransetilsynet anser det derfor som relevant i den foreliggende sak å se tilleggstjenester sammen med abonnement, som en del av det samme relevante marked. Konkurransetilsynet har imidlertid ikke funnet det avgjørende å ta stilling til om også trafikk bør inngå som del av samme relevante marked, eller om abonnement og trafikk bør anses som separate relevante markeder.

Telenor leverer en meget høy andel av abonnementene og står for omkring 70 prosent av trafikken i sluttbrukermarkedet.<sup>3</sup> Telenors markedsandel målt som andel av den totale omsetningen av abonnement og trafikk er omkring 73 prosent.<sup>4</sup> Etter tilsynets vurdering er det derfor sannsynlig at Telenor har en dominerende stilling i det norske privatmarkedet for fasttelefoni.

### **Utilbørlig utnyttelse**

Konkurranseloven § 11 forbyr ensidig atferd fra dominerende foretak som skader konkurransen i markedet. Det avgjørende er om det dominerende foretaket opptrer på en måte som medfører fare for at konkurransen i det relevante markedet elimineres eller reduseres.<sup>5</sup> Det kreves ikke årsakssammenheng mellom den dominerende stillingen og den utilbørlige utnyttelsen.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Post- og teletilsynet: "Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og vedtak om pålegg av særskilte forpliktelser i sluttbrukermarkedene for fasttelefoni", 21. april 2006

<sup>2</sup> Fra 2003 har Telenor også solgt abonnementer i grossistmarkeder og dermed muliggjort konkurranse i både abonnements- og trafikkmarkedet.

<sup>3</sup> Abonnementstallet er beregnet på grunnlag av tallmaterialet fra Telenor. Trafikktallet er hentet fra side 22 i Post- og teletilsynets statistikk for første halvår 2006.

<sup>4</sup> Se Post- og teletilsynets statistikk for første halvår 2006 side 22.

<sup>5</sup> Forenede saker 6 og 7/73 Commercial Solvents, premiss 25; sak 311/84 Télémarketing, premiss 27; og sak C-7/97 Bronner, premiss 38

<sup>6</sup> Sak 6/72 Continental Can mot Kommissjonen, premiss 27.



Spørsmålet i foreliggende sak er om Telenors tilbud av tre tilleggstjenester gratis i sluttbrukermarkedet kan utgjøre en utilbørlig utnyttelse i strid med konkurranseloven § 11.

Tele2 anfører at tilleggstjenestekampanjen innebærer marginskvis av konkurrentene, og at Telenor derfor utilbørlig utnytter sin dominerende stilling i sluttbruker- og grossistmarkedene for fasttelefoni.

Marginskvis brukes gjerne som betegnelse på tilfeller der et vertikalt integrert foretak utnytter sin dominerende stilling i et oppstrømsmarked på en slik måte at differansen mellom prisen i sluttbrukermarkedet og prisen som konkurrentene må betale i grossistmarkedet ikke blir tilstrekkelig stor til å dekke de produktspesifikke kostnadene i nedstrømsmarkedet.

Praksis fra fellesskapets domstoler vedrørende EF-traktatens artikkel 82 (tilsvarende § 11) kan tale for en marginskvisvurdering som baserer seg på den dominerende aktørens nedstrømskostnader.<sup>7</sup> I Kommisjonens avgjørelse i *Deutsche Telekom*, som gjaldt marginskvis av tyske videreselgere av telefon- og internettaksess i konkurranse med Deutsche Telekom, fremkommer også at det må tas utgangspunkt i de produktspesifikke kostnadene til det dominerende foretaket.<sup>8</sup> Dette ble også lagt til grunn i Konkurransetilsynets avgjørelse A2006-51 i vurderingen av Telenors såkalte Miniabonnement.

På bakgrunn av ovennevnte har Konkurransetilsynet i den foreliggende sak vurdert om Telenor oppnår kostnadsdekning når Telenors priser i sluttbrukermarkedet vurderes opp mot Telenors produktspesifikke kostnader tillagt de priser som gjelder for aksess og tilleggstjenester for Telenors konkurrenter i grossistmarkedet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at en test som tar utgangspunkt i "en rimelig effektiv konkurrent" etter en konkret vurdering vil kunne anvendes i andre saker.<sup>9</sup>

I vurderingen av om en atferd kan antas å utgjøre marginskvis i strid med konkurranseloven § 11 vil også potensielle og faktiske virkninger av atferden være relevante. Det avgjørende vurderingstemaet er om tilleggstjenestekampanjen på lengre sikt bidrar til redusert konkurranse om kundene i massemarkedet for fasttelefoni. Dette kan være tilfellet dersom tilbudet innebærer en marginskvis slik at konkurrentene stenges ute fra markedet.

Tilleggstjenester kan anses som verdiøkende tjenester i fasttelefonimarkedet. Sluttbrukeren må ha et aktivt fasttelefonabonnement for å kunne nyttegjøre tilleggstjenestene. [redacted]  
[redacted]<sup>10</sup> Utgangspunktet må etter Konkurransetilsynets vurdering være at tilleggstjenester vurderes i sammenheng med Telenors øvrige produktportefølje i privatmarkedet for fasttelefoni. I en vurdering av om Telenor oppnår kostnadsdekning anser Konkurransetilsynet det derfor som relevant å se inntekter og kostnader ved salg av abonnement og tilleggstjenester under ett. Spørsmålet blir da om den samlede pristariffen som tilbys gjennom abonnement med tilleggstjenester innebærer at det foreligger et misbruk av dominerende stilling i form av marginskvis.

Informasjon som Konkurransetilsynet har mottatt fra Telenor viser de relevante kostnader og inntekter Telenor har knyttet til tilbudene av abonnement og tilleggstjenester i privatmarkedet for fasttelefoni. Konkurransetilsynet har på bakgrunn av denne informasjonen ikke funnet grunnlag for

<sup>7</sup> Se blant annet *Industrie des Poudres Spheriques mot Kommisjonen* sak T 5/97, premiss 179.

<sup>8</sup> Se Kommisjonens avgjørelse av 21. mai 2003 som publisert i EUT 2003 L 263/9. (...) *there is an abusive margin squeeze if the difference between the retail prices charged by a dominant [DT] undertaking and the wholesale prices it charges its competitors for comparable services is negative, or insufficient to cover the product-specific costs to the dominant operator of providing its own retail services on the downstream market* (premiss107).

<sup>9</sup> Se Konkurransetilsynets avgjørelse A2006-51 for en redegjørelse for tilsynets tolkning av relevant kostnadstest i Europakommisjonens meddelelse om anvendelse av konkurransereglene på tilgangsavtaler i telekommunikasjonssektoren.

<sup>10</sup> Anførsel i brev av 29. oktober 2004, se oversikt over korrespondanse i punkt 1. Påstanden er imidlertid ikke dokumentert [redacted]



å konkludere med at Telenors tilleggstenestekampanje innebærer marginskvis når salg av tilleggstenester og abonnement vurderes samlet. Samme konklusjon foreligger dersom trafikkinntekter inkluderes i analysen. Den vurderingen Konkurransetilsynet har foretatt indikerer dermed at en effektiv konkurrent til Telenor vil oppnå positiv margin på salg av abonnement og tilleggstenester i privatmarkedet for fasttelefoni.

I Post- og teletilsynets SMP-vedtak av 21. april 2006 er det fastslått en ny prisregulering av grossistproduktene for tilleggstenester. Viderealgprisen skal ta utgangpunkt i vektete gjennomsnittspriser for Telenors faktiske tilbud av disse tjenestene i sluttbrukermarkedet.<sup>11</sup> Med en slik regulering vil effekten av tilleggstenestekampanjen være både lavere priser for sluttbrukerne direkte gjennom kampanjen, men også lavere viderealgpriser i grossistmarkedet. Dess større utbredelse Telenors tilleggstenestekampanje får i sluttbrukermarkedet, dess lavere vil viderealgprisene bli.

I brev av 26. oktober 2006 kommenterer Telenor Post- og teletilsynets vedtak. Telenor viser til endringer i prisingen av VAB tilleggstenester som følge av vedtaket. Alle tilleggstenester til fasttelefoni som prises til kr 0,- i sluttbrukermarkedet blir nå også viderealgtil kr 0,- i grossistmarkedet.

Konkurransetilsynet anser det derfor som lite sannsynlig at tilleggstenestekampanjen har utestengende virkninger i privatmarkedet for fasttelefoni på en måte som innebærer en overtredelse av konkurranseloven § 11.

#### **Konklusjon**

Etter Konkurransetilsynets vurdering er det neppe grunnlag for å konkludere med at tilleggstenestekampanjen innebærer at Telenor utilbørlig utnytter en dominerende stilling i strid med konkurranseloven § 11. Anmodningen om å pålegge opphør avslås og saken anses som avsluttet fra Konkurransetilsynets side.

Avgjørelsen kan påklages, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd. Fristen for å klage er tre uker. En eventuell klage stiles til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet. Forøvrig vises til vedlagte skjema "Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak".

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at foretak som mener seg rammet av en overtredelse av konkurranseloven § 10 eller § 11 selv kan forfølge saken ved å reise sak for domstolene. Man er således normalt ikke avhengig av at Konkurransetilsynet skal involvere seg i saken og eventuelt gripe inn for å kunne beskytte seg mot en overtredelse.

Med hilsen

Asbjørn Englund (e.f.)  
seksjonssjef

Katrine Askildsen  
rådgiver

<sup>11</sup> Post- og teletilsynet: "Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og vedtak om pålegg av særskilte forpliktelser i sluttbrukermarkedene for fasttelefoni", 21. april 2006.



Kopi til:  
Telenor ASA    Snarøyveien 30    1331    Fornebu

Mottakere:  
Tele2 Norge    Brynsengfaret    0667    Oslo  
AS                    6B

**Vedlegg:**  
Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak