

V1998-14 16.02.98

Konkurranseloven § 3-10, Vedtak om inngrep mot Telenors rabattordning Familie og venner Mobil

Sammendrag:

Konkurransetilsynet griper inn mot en planlagt rabattordning fra Telenor Mobil kalt Familie og Venner Mobil (FVM). Konseptet innebærer at Telenors fastabonnenter får rabatt på samtaler til og fra tre forhåndsdefinerte mobilabonnenter i et av Telenors mobilnett mot å betale en noe høyere fastavgift. Tilsynet mener det er viktig at den begrensede konkurransen i fasttelefonmarkedet ikke benyttes til å innføre konkurransebegrensninger i andre markeder. Tilsynet vedtok derfor å forby FVM med mindre NetCom GSM AS ble gitt anledning til å delta i rabattordningen på ikkediskriminerende vilkår.

Konkurransetilsynet viser til varsel om inngrep mot rabattordningen Familie og venner Mobil (FVM) av 21. januar 1998. Videre viser tilsynet til Deres brev av 20. og 23. januar 1998. FVM er en rabattordning for samtaler mellom en fastabonntent i Telenor AS (Telenor) fastnett og tre på forhånd definerte mobilabonnenter i Telenor Mobil AS (Telenor Mobil) mobilnett.

Bakgrunn og Telenors innledende merknader

Telenor rettet i brev av 7. oktober 1997 en henvendelse til Konkurransetilsynet angående en planlagt lansering av et nytt rabattsystem. Bakgrunnen for at Telenor ønsket å presentere produktet for tilsynet var at Telenor ikke kunne se bort fra at konkurrerende aktører kunne anføre at Telenor gjennom rabattsystemet utnyttet sin dominerende stilling.

Produktet, som senere har fått navnet FVM, er en planlagt rabattordning fra Telenor Privat AS (Telenor Privat). Fastnettkunder som tegner abonnement på FVM får øket sin fastavgift med 10 kr per mnd, mot at det gis 25 % rabatt på inntil tre forhåndsdefinerte mobilabonnenter i et av Telenor Mobils mobilnett. De valgte mobilabonnenter vil også gis 25 % rabatt på samtaler til Telenor Privats fastabonntent.

Rabattordningen forutsettes å bli finansiert i sin helhet ved at Telenor Mobil reduserer sine terminerings og origineringspriser mot Telenor Privat for de samtaler som vil være omfattet av ordningen.

FVM ble i Telenors brev av 7. oktober 1997 beskrevet som en ordning som kun skulle gjøre det mulig for Telenor Privats fastabonnenter å forhåndsdefinere mobilabonnenter i et av Telenor Mobils mobilnett. Det ble imidlertid opplyst at Telenor Privat var innstilt på å gi Netcom GSM AS (Netcom), dersom selskapet skulle be om det, muligheten til å etablere et lignende konsept. Forutsetningen for dette var at Netcom reduserte sin termineringspris for fastnettoriginert trafikk.

Etter at Konkurransetilsynet muntlig hadde orientert om at tilsynet ikke kunne utelukke en inngrepssak etter konkurranseloven § 3-10 dersom Telenor lanserte ordningen, kom Telenor, representert ved Thommesen Krefting Greve Lund (TKGL), med ytterligere anførsler i brev av 12. desember 1997. Brevet fra TKGL av 12. desember 1997 tar i hovedsak for seg to forhold. Det ene er at FVM ikke er ment å være eksklusiv, da rabattordningen ikke er til hinder for at Telenor Privat kan tilby Netcom å være med på en lignende ordning. Videre beskriver brevet tidsaspektet for utvikling av en lignende tjeneste sammen med Netcom. En utvikling av et lignende rabattsystem sammen med Netcom antas å ta 3-4 måneder dersom det baseres på det allerede utviklede konsept med Telenor Mobil. Dersom det skal utvikles en ny felles ordning basert på andre tekniske løsninger antas det at en utvikling vil ta rundt 6 måneder.

Det andre forhold som belyses er Netcoms mulighet til å lansere lignende rabattordninger uten et samarbeid med Telenor Privat. For det første fremheves Netcoms mulighet til å redusere sine priser på samtaler fra Netcom-abonnenter til fastnett-telefoner. Netcom har allerede i dag innført en rabattordning som gir Netcoms abonnenter 50 % rabatt på et fritt valgt fast privat telefonnummer i Norge.

Videre fremheves Netcoms mulighet til å lansere egne løsninger ved hjelp av prefiks og til å redusere sin termineringspris for fastnettoriginerte samtaler, noe som vil medføre lavere priser på samtaler fra fastnett til Netcom.

Forholdet til konkurranseloven

Konkurranseloven § 3-10 gir tilsynet hjemmel til å gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Vilkår, avtaler og handlinger som er i strid med formålet om effektiv ressursbruk kan blant annet være vilkår, avtaler eller handlinger som kan opprettholde eller styrke en dominerende stilling i et marked ved hjelp av konkurransehemmende metoder. Et eventuelt inngrep kan gå ut på å nedlegge forbud eller å gi påbud, samt å gi tillatelse på vilkår.

Relevante markeder

For å beregne hvilken effekt en konkurransebegrensning vil ha er det nødvendig å ta stilling til hvilket eller hvilke markeder som blir berørt. De markedene som betraktes av Konkurransetilsynet kalles heretter de relevante markeder.

Konkurransetilsynet har redegjort for avgrensninger av relevante markeder i sitt brev av 23. desember 1997. Telenor har ikke anført innvendinger mot disse vurderinger.

Det er i hovedsak tre relevante markeder som må drøftes for vurderingen av FVM. Dette er markedene for fastnett-telefoni til privatkunder, og markedene for NMT og GSM mobiltelefoni.

Fastnett-telefonitjenester

Frem til 1. januar 1998 hadde Telenor AS enerett på å tilby taletelefoni til private husholdninger i Norge. Den 1. januar 1998 ble også denne tjenesten åpnet for konkurranse på det norske markedet. Markedet for fastnett-telefoni til privatkunder i Norge antas å være et eget relevant marked. På grunn av at Telenor AS har hatt et lovbestemt monopol på fastnett-telefoni i Norge er Telenors markedsandel i dette markedet tilnærmet 100 %. Det er grunn til å tro at nye teleoperatører vil kunne ta markedsandeler fra Telenor etter hvert som disse får etablert seg i det norske markedet.

Konkurransetilsynet vil ikke utelukke at det etter hvert kan bli aktuelt å dele opp det norske markedet for fast telefoni i flere relevante geografiske markeder. Dette fordi markedsmakten i fasttelefonimarkedet er nært knyttet til det å ha tilgang til sluttkunden. Så lenge det kun er en tilbyder som har tilgang til en kunde står tilbyderen i en monopolsituasjon overfor kunden. Per i dag er det kun Telenor som har et utbygd aksessnett for fasttelefoni. Det har for drøftelsen av FMV derfor ingen hensikt å dele opp det geografiske marked i flere delmarkeder.

De nye operatørene kan i hovedsak skaffe seg aksess til sluttkundene på to måter. Den ene måten er å bygge ut et eget aksessnett (for eksempel via kabelnett, elektrisitetsnett eller radiolinje). Hvor lønnsomt dette vil være vil blant annet avhenge av befolkningstettheten. Kostnadene (per abonnent) ved å bygge ut aksessnett antas å være lavere i tett befolkede strøk enn i utkantstrøk. En kan derfor tenke seg en situasjon med konkurrerende aksessmuligheter i sentrale strøk, men at Telenor bevarer sitt de facto monopol i utkantstrøk. I slike tilfelle kan det bli aktuelt å dele inn Norge i ulike geografiske markeder avhengig av konkurransesituasjonen i forskjellige regioner.

Den andre måten de nye teleaktørene kan skaffe seg aksess til slutt kunder på er gjennom å få tilgang til eksisterende infrastruktur. Telenor vil gjennom telereguleringen være pålagt å gi andre tilbydere av telefoni tilgang til kundene gjennom sitt aksessnett. I første omgang vil de nye tilbyderne kunne tilby originering av enkeltsamtaler for Telenors privatkunder gjennom en prefiks-løsning. Før år 2000 vil også telemyndighetene etter hva Konkurransetilsynet forstår pålegge Telenor en løsning med fast forvalg av annen operatør. Samferdselsdepartementet (SD) har også varslet at det vil bli vurdert om Telenor skal pålegges å tilby lokalaksess (local loop) til sine konkurrenter. Denne vurderingen er foreløpig utsatt til høsten 1998.

Markedene for mobiltelefoni

I Norge eksisterer det i dag fire mobiltelefoninett. Telenor har to NMT-nett (450 og 900) og ett GSM-nett. Netcom er i besittelse av det fjerde nettet som er et GSM-nett. Konkurransetilsynet har tidligere vurdert at mobil og fastnett utgjør ulike relevante markeder. Det er i første rekke prisen som gjør at mobil og fastnett utgjør forskjellige relevante markeder. Videre dekker mobil og fastnett ulike behov.

Tilsynet har tidligere vurdert GSM og NMT til å utgjøre to ulike relevante markeder. Se sak nr. 96/933 527.5 om Telenor Mobils oppsigelse av forhandleravtale med Klart Svar. Bakgrunnen for dette har blant annet vært at utbyggingsgraden for GSM har vært mindre enn for NMT. Tilsynet er i tvil om en fortsatt kan hevde dette når det gjelder NMT 900. Tilsynet har tidligere også lagt vekt på at GSM gir flere tekniske muligheter, samt at GSM kan brukes i en større del av verden enn NMT. Tilsynet ser ikke behov for å foreta en ny vurdering av spørsmålet om hvorvidt NMT og GSM utgjør ulike relevante markeder på det nåværende tidspunkt, da dette ikke synes nødvendig for vurderingene i denne saken.

På bakgrunn av Nøkkeltall 3. kvartal 1997 fra Telenor Mobil og abonnementsstall oppgitt fra Netcom (offentlig tilgjengelig informasjon) har Konkurransetilsynet kommet frem til følgende abonnementsfordeling.

Tabell 1.

Mobilselskap	Antall abonnenter pr. 30.09.1997
Telenor Mobil GSM	748 916
Telenor Ring Kontant	6 759
Netcom GSM (pr. 31.11.97)	400 000
Sum GSM	1 155 675
Telenor Mobil NMT 450	170 712
Telenor Mobil NMT 900	235 782
Sum NMT	406 494
Totalsum	1 562 169

Dette gir Telenor Mobil 100 % markedsandel i markedet for NMT 450 og 900, og ca. 65 % markedsandel i markedet for GSM. Netcom har en markedsandel på ca. 35 % i markedet for GSM mobiltelefoni. Det er dermed klart at Telenor har en sterk markedsstilling i begge markeder for mobiltelefoni. Det kan herunder nevnes at konklusjonen ikke hadde blitt endret dersom Konkurransetilsynet hadde vurdert markedet for mobiltelefoni til å utgjøre ett marked. I et slikt marked hadde Telenor hatt en markedsandel på ca. 75 %. I forhold til konkurrenten Netcom hadde Telenor blitt vurdert til å ha en enda sterkere markedsstilling enn dersom en hadde betraktet GSM-markedet isolert.

Vurdering av markedsrett

På bakgrunn av at Telenor har 100 % markedsandel i markedet for fastnett-telefoni til private husholdninger, legger Konkurransetilsynet til grunn at Telenor har vesentlig markedsrett i dette markedet. Tilsynet legger videre til grunn at Telenor også har markedsrett i markedene for NMT og GSM mobiltelefoni med bakgrunn i sine høye markedsandeler.

Når det gjelder markedet for GSM mobiltelefoni møter Telenor Mobil konkurranse fra Netcom. Tilsynet legger til grunn at konkurransen på dette markedet vil bli ytterligere forsterket dersom Telia (som eneste nye søker) får innvilget konsesjon på å bygge ut et DCS 1800 mobiltelefoninett.

Bakgrunnen for inngrepsvarselet av 23. desember 1997

Som det fremgår over er Konkurransetilsynet av den oppfatning at Telenor er i besittelse av vesentlig markedsrett i markedet for fastnett-telefoni og i besittelse av markedsrett i markedene for GSM og NMT-mobiltelefoni. I GSM-markedet møter Telenor konkurranse fra Netcom. Konkurransen i dette markedet forventes å forsterkes ytterligere dersom Telia innvilges konsesjon for etablering av et DCS 1800 mobilnett. Sistnevnte forhold er blitt noe mer usikkert i og med fusjonssamtalene mellom Telenor og Telia.

Konkurransetilsynet mener altså at Telenor er i besittelse av vesentlig markedsrett i markedet for fastnett-telefoni til privatkunder. Tilsynet er også av den oppfatning at markedsretten ikke er blitt redusert i vesentlig grad som følge av overgangen fra en lovbestemt monopolstilling etter 1. januar 1998. Bakgrunnen for tilsynets oppfatning er at det ikke eksisterer konkurrerende aksessnett til bruk for privatkunder.

Konkurransetilsynet er opptatt av at det skal være virksom konkurranse på det norske telemarkedet. Etter tilsynets oppfatning er en forutsetning for virksom konkurranse på telemarkedet at nettverksressursene blir forvaltet på en måte slik at markedsrett i ett delmarked ikke kan benyttes til å innføre konkurransebegrensninger i andre delmarkeder. Denne saken er derfor etter tilsynets oppfatning prinsipielt viktig. Med bakgrunn i dette syn blir det en sentral oppgave å hindre at Telenors dominerende stilling i markedet for fastnett- telefoni til privatkunder medfører at konkurransen i andre markeder, herunder markedet for mobiltelefoni, også begrenses.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at en eventuell etablering av FVM vil være en måte Telenor kan benytte markedsretten i markedet for fastnett telefoni til privatkunder på slik at konkurransen i markedet for mobiltelefoni vil bli begrenset. Fordi nær sagt alle telefonikunder er i besittelse av et fasttelefoni-abonnement fra Telenor Privat, vil Telenor Mobil kunne fremstå som et bedre alternativ enn Netcom dersom det etableres rabattordninger for Telenors fastnettkunder som favoriserer kunder av Telenor Mobil. Tilsynet er videre av den oppfatning at det ikke burde være noe i veien for å inkludere Netcom eller eventuelle andre mobiloperatører i FVM fra Telenor Privats side. Tilsynet ser allikevel et klart incitament for Telenor som konsern til å lage rabattordninger som gjør det lønnsomt å beholde Telenor som en totalleverandør av teletjenester.

Etablering av tilsvarende ordning for Netcom

Det blir i brevet av 12. desember 1997 reist spørsmål om Konkurransetilsynets vurderinger av FVM i tilfelle en tilsvarende ordning blir etablert i samarbeid med Netcom.

Konkurransetilsynet mener at dersom Telenor Privat innfører rabattordninger for sine privatkunder som er avhengig av hvilket selskap som terminerer samtalen vil dette kunne bidra til å begrense konkurransen i de berørte telemarkeder. Bakgrunnen for at slike rabattordninger kan begrense konkurransen er at konkurrentene ikke har anledning til å møte denne type konkurranse uten et samarbeid med Telenor Privat. Forskjeller i pris for Telenors fastnettkunder bør derfor utelukkende være avhengig av den termineringspris terminerende selskap krever av Telenor. Det følger av dette at en ordning som FVM må være ikke-ekskluderende for at den ikke skal medføre en konkurranse-begrensning som tilsynet kan vurdere å gripe inn mot. For tilsynet er det med andre ord en forutsetning at etablering av rabattordninger som FVM må innbefatte alle mobilabonnenter uavhengig av

selskapstilknytning. Det kan etter tilsynets oppfatning eventuelt gis ulike rabatter avhengig av ulike terminerings- og origineringspriser hos de ulike mobiloperatører.

Det er også en forutsetning for at rabattordningene ikke skal virke konkurransebegrensende at de ulike mobiloperatører får tilbud og reell mulighet til å delta i ordningene fra samme tidspunkt. Dette fordi tidspunkt for lansering av nye tjenester og rabattordninger antas å være en viktig konkurransefaktor i markedet for telekommunikasjonstjenester.

Konkurransetilsynets varsel om inngrep

Konkurransetilsynet varslet 23. desember 1997 at tilsynet ville vurdere å gripe inn mot FVM. I brev av 20. januar 1998 ble det varslede vedtak kommentert av TKGL. Brevet hadde kommentarer til formen på det varslede vedtak. Etter å ha vurdert enkelte endringsforslag som ble fremsatt i TKGL brev av 20. januar 1998 sendte tilsynet ut nytt inngrepsvarsel i sitt brev av 21. januar 1998.

I tillegg til å kommentere selve formen på inngrepsvedtaket inneholdt brevet fra TKGL av 20. januar 1998 enkelte anførsler til det varslede vedtak.

TKGL fremhever Netcoms eksisterende muligheter til å innføre rabatt på samtaler mellom fastabonnenter og Netcom-abonnenter og at nye ordninger synes å være under etablering. Videre anføres det at det er usikkert hvor mange av Telenor Privats abonnenter som vil velge å benytte seg av FVM. Det påpekes også at det påviler Konkurransetilsynet et ansvar av å sannsynliggjøre at rabattordningen er i strid med formålet i konkurranselovens § 1-1 om effektiv ressursbruk.

Konkurransetilsynets vurderinger

Konkurransetilsynet fastholder i hovedsak sine vurderinger fra sitt inngrepsvarsel av 23. desember 1997. Dette innebærer at tilsynet anser at Telenor er i besittelse av vesentlig markedsrett i markedet for fastnett-telefoni til husholdninger. Videre er tilsynet av den oppfatning at Telenor Mobil er i besittelse av markedsrett i markedene for mobiltelefoni.

Som det fremgår over er Konkurransetilsynet i denne saken spesielt opptatt av at markedsretten Telenor har i markedet for fastnett-telefoni til privatkunder ikke skal kunne benyttes til å innføre eller forsterke konkurransebegrensninger i andre markeder. Denne saken er derfor etter tilsynets oppfatning av stor prinsipiell betydning.

Som det fremgår over er Konkurransetilsynet av den oppfatning at tidspunkt for lansering av nye tjenester er en viktig konkurranseparameter i telekommunikasjon. Det er derfor viktig for tilsynet at deltagelse i ordninger som FVM ikke bare gjøres mulig for Telenors eksisterende konkurrenter, men også at deltagelse muliggjøres fra samme tidspunkt.

Det blir i Deres merknader poengtert at Netcom har anledning til å tilby rabattordninger uten samarbeid med Telenor Privat. Blant annet blir det pekt på muligheten for Netcom til å redusere sin termineringspris slik at Telenor privat kan sette ned prisen på samtaler som termineres i Netcoms mobilnett.

Konkurransetilsynet vil poengtere at dette alternativet også eksisterer for Telenor Mobil i dag. Alternativet som her trekkes frem er ikke et rabattsystem men en generell prisnedsettelse. Tilsynet antar at generelle prisnedsettelser også fremover vil være et viktig konkurranseparameter. Generelle prisnedsettelser må imidlertid gis til alle, og vil derfor være mer kostbart enn innføring av rabattsystemer som FVM. Et eksempel på at en generell prisnedsettelse ikke er å foretrekke i alle sammenhenger kan være nettopp ordningen FVM.

En annen mulighet som trekkes frem i deres merknader er at Netcom gjennom en prefiksløsning kunne tilby en

rabattordning uten samarbeid med Telenor Privat.

Konkurransetilsynet anser at et rabattsystem basert på at Telenor Privats kunder må opprette et kundeforhold til Netcom og benytte seg av et prefiks når de ringer kunder i Netcoms nett ikke vil være et reelt alternativ til en løsning som FVM. Det er også for øyeblikket usikkert hvilken avtale Telenor og Netcom vil inngå med hensyn til at Netcom ønsker tilgang til tjenesten originerings.

Når det gjelder Netcoms muligheter til å redusere sine priser for mobiloriginert trafikk til abonnenter av Telenor Privat anser tilsynet at dette ikke er noe alternativ til FVM. Tilsynet er som det fremgår av vurderingene mest opptatt av hvilke rabatter som gis på samtaler fra Telenor Privats fastnett-kunder på samtaler til mobilabonnenter, og ikke omvendt. Dette fordi tilsynet er bekymret for at markedsrett i markedet for fastnett-telefoni til privatkunderskal benyttes til å innføre konkurransebegrensninger i mobilmarkedet.

Konkurransetilsynets vedtak

Med bakgrunn i ovennevnte og med hjemmel i konkurranseloven § 3-10 har tilsynet fattet følgende vedtak:

Telenor Privat AS og Telenor Mobil AS forbys å markedsføre eller ta i bruk rabattordningen Familie og venner Mobil i den form den er beskrevet i Telenor AS brev av 7. oktober 1997 og brev av 12. desember 1997 fra Thommessen Krefthing Greve Lund.

Telenor Privat AS og Telenor Mobil AS tillates å markedsføre og ta i bruk rabattordningen Familie og venner Mobil på følgende vilkår:

- **Netcom GSM AS tilbys å delta i samme rabattordning som Telenor Mobil AS til ikke-diskriminerende vilkår.**
- **Deltagelse fra Netcom GSM AS må muliggjøres fra samme tidspunkt som deltagelse fra Telenor Mobil AS.**
- **Rabattene Telenor Privat AS tilbyr sine kunder på oppringning av mobilabonnenter skal tilsvare de prisreduksjoner hver av mobiloperatørene aksepterer å tilby på sine tjenester.**

Dersom Netcom GSM AS ikke aksepterer tilbudet innen 2 uker fra mottakelsen av dette, skal Telenor Privat likevel stå fritt til å lansere ordningen. Dersom Netcom GSM AS aksepterer tilbudet, skal Telenor Privat AS stå fritt til å markedsføre og ta i bruk ordningen tidligst 3 mnd etter at Netcom GSM AS har mottatt tilbudet fra Telenor Privat, uansett om de tekniske forutsetningene for inkluderingen av Netcom GSM AS ikke skulle være til stede, med mindre implementeringen ikke kan gjennomføres som følge av forhold hos Telenor Privat AS.

Telenor Privat AS skal sende Netcom GSM AS kopi av ordlyden i dette inngrepsvedtaket i forbindelse med fremsettelsen av tilbudet om deltagelse i Familie og venner Mobil.

Vedtaket trer i kraft straks og gjelder til 1. februar 2003.

Konkurransetilsynets vedtak kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet men sendes Konkurransetilsynet. For øvrig vises til vedlagte skjema "Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak".

Forholdet til forbudsbestemmelsene i konkurranseloven

Konkurranseloven § 3-1 første ledd forbyr to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, fastsette eller søke å påvirke priser, avanser eller rabatter bortsett fra vanlig kontantrabatt. Konkurransetilsynet antar at inkludering av Netcom i rabattordningen FVM mobil vil kunne omfattes av forbudet. Tilsynet er imidlertid innstilt på å innvilge dispensasjon for et eventuelt samarbeid så lenge premissene i det varslede vedtak er oppfylt, fordi samarbeidet vil kunne forsterke konkurransen.

[til toppen](#)