



Deres ref.:

Vår ref.: 2002/780
M5/528.1

Saksbeh.:

Dato: 3. oktober 2003

■ Telenor Norge – Konkurranseloven § 3-10 – Vedtak om inngrep mot rabattavtaler mellom Telenor Norge og NBBL

V2003-58

1. Bakgrunn

Konkurransetilsynet mottok 1. juli 2002 en klage fra UPC Norge (UPC) vedrørende avtaler mellom Telenor Plus¹ (Telenor) og A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) om rabatter på fasttelefonitjenester for hussøkende og boende medlemmer. UPC ba Konkurransetilsynet om å gripe inn mot avtalen etter konkurranseloven § 3-10.

Det nærmere grunnlaget for klagen er at rabattavtalene mellom Telenor og NBBL etter UPCs oppfatning inneholder kriterier som begrenser konkurransen i strid med konkurranselovens formål. UPC mener at avtalevilkårene om 70 prosents oppslutning blant beboerne i alle boligselskap tilknyttet avtalen og at NBBL ikke kan inngå avtaler med konkurrerende operatører er konkurransebegrensende og representerer misbruk av markedsrett fra Telenors side. UPC stiller seg også tvilende til om rabattene er kostnadsorienterte og ikke-diskriminerende.

4. oktober 2002 sendte Konkurransetilsynet forespørsel om informasjon til Telenor vedrørende avtalen. Telenor har i brev av 25. oktober 2002 besvart Konkurransetilsynets forespørsel, samt vedlagt andre avtaler som er av interesse i saken. NBBL henvendte seg til Konkurransetilsynet i brev av 15. oktober 2002 med ønske om å bli betraktet som part i den videre behandling av saken. På denne bakgrunn ble det 1. november 2002 avholdt et møte mellom NBBL, Post- og teletilsynet (PT) og Konkurransetilsynet. Rabattavtalene berører både konkurranselovgivningen og telelovgivningen. Konkurransetilsynet og PT ble derfor enige om at Konkurransetilsynet skulle vurdere avtalevilkårene, mens PT skulle vurdere de forhold som er relatert til kostnadsbesparelser og størrelsen på rabattene.² Telenor har i møte med Konkurransetilsynet 12. desember 2002 og i brev av 18. desember 2002 gitt ytterligere informasjon vedrørende avtalen.

Konkurransetilsynet varslet 27. mai 2003 at tilsynet etter krrl. § 3-10 vurderer å forby avtalevilkårene om en minimumsoppslutning av kunder og om at NBBL ikke kan inngå avtaler med konkurrerende operatører til Telenor. Telenor har i brev av 30. juni 2003 kommentert varselet.

¹ Etter omorganisering av Telenor-konsernet fra 1. januar 2003 ligger nå avtalene med NBBL under markedsområdet Telenor Norge.

² Post- og teletilsynet fattet 23. juli 2003 et vedtak om reduksjon i rabattnivået for avtalene. Telenor og NBBL har klaget på vedtaket.

Med utgangspunkt i Konkurransetilsynets varslede vedtak av 27. mai 2003, har Telenor og NBBL endret avtalen i samsvar med det varslede vedtaket. Telenor har samtidig endret avtalevilkårene for rabattavtale C³ i samsvar med varselet. Konkurransetilsynet stiller seg positivt til endringene. Fordi Konkurransetilsynet ikke ønsker en gjeninnføring av disse avtalevilkårene, har tilsynet funnet det hensiktsmessig å treffe et formelt vedtak om inngrep mot rabattavtalene. Analysen i vedtaket er derfor basert på de avtaler som var gjeldende mellom partene ved Konkurransetilsynets varsel om inngrep 27. mai 2003.

2. Aktører og interessenter

UPC er heleid av Europas største privateide bredbåndsselskap, United Pan-Europe Communications, og tilbyr Internett-, telefon- og kabel-TV tjenester. UPC har 330 000 kabel-TV kunder og 20 000 telefonikunder i Norge.

Telenor Norge⁴ omfatter alle salgs- og markedsaktiviteter for mobil- og fastnettområdet i Norge.

NBBL er en organisasjon med 100 boligbyggelag som medlemmer. Disse boligbyggelagene har rundt 660 000 medlemmer og forvalter cirka 300 000 boliger.

3. Telenors rabattavtaler med store kundesammenslutninger⁵

Telenor har utarbeidet generelle rabattkriterier på fasttelefoni for medlemmer i store kundesammenslutninger, organisasjoner og lignende. Avtalenes omfang og kriterier er delt i tre nivåer med ulike rabatttyper og krav til volum og forpliktelser. Avtalene med NBBL er basert på disse rabattkriteriene, nærmere bestemt rabatttype C, som er den mest omfattende. Avtalen med NBBL gir en trafikkrabatt på 20 prosent på trafikk til innenlands og utenlands fasttelefoni, til mobiltelefoner og oppringt Internett i Norge. Forutsetningen er at minimum 70 prosent av beboerne i alle boligselskap tilknyttet avtalen er aktive fasttelefonikunder hos Telenor, at årlig frafall ikke overstiger 5 prosent per år og at NBBL ikke inngår avtaler med konkurrerende leverandører. NBBL forplikter seg videre til aktivt å markedsføre og selge Telenor sine fasttelefonitjenester til medlemmene.

4. Anførsler

4.1 Telenors anførsler

Telenor har i brev av 25. oktober og 18. desember 2002 besvart Konkurransetilsynets forespørsel om informasjon.

Telenor anfører at den sentrale bakgrunnen for rabattene er at NBBL påtar seg markedsførings-, salgs- og kundeserviceoppgaver overfor medlemmene, slik at Telenor sparer disse kostnadene. Dette er ifølge Telenor omfattende forpliktelser og det er per i dag ikke inngått tilsvarende avtaler med andre enn NBBL.⁶ Avtaler av denne typen inngås ikke med mindre kundene påtar seg forpliktelsene, fordi disse er avgjørende for Telenors tilbud.

Oppslutningskravet på 70 prosent er basert på beregninger foretatt av Telenor. Telenor mener at dersom antallet abonnenter faller under dette kravet, vil det medføre at en for stor potensiell kundemasse ikke mottar tilstrekkelig god markedsføring fra Telenor, og dermed undergrave det

³ Se punkt 3 om Telenors rabattavtaler med store kundesammenslutninger.

⁴ Se fotnote 1. Opplysningene er hentet fra www.telenor.no

⁵ Avtalene finnes på <http://privat.telenor.no/dinesider/produkter/NBBL/Rabattkriterier.doc>

⁶ Gjelder rabatttype C, som er den mest omfattende.

sentrale kriteriet for at rabatt kan innrømmes.

Telenor anfører at []⁷. Dersom besparelsene bortfaller, vil det i følge Telenor ikke være grunnlag for rabattene og kravet om at rabatter skal gjenspeile kostnadsbesparelser i henhold til telelovgivningen faller bort.

4.1.1 Telenors kommentarer til Konkurransetilsynets varsel om vedtak

Telenor har i brev av 30. juni 2003 kommentert Konkurransetilsynets varsel om inngrep mot rabattavtalene. Foruten å gi supplerende opplysninger og synspunkter på forholdet til krrl. § 3-10, påpeker Telenor enkelte faktiske forhold som anses ikke å være korrekt framstilt i Konkurransetilsynets varsel om inngrep.

Telenor er usikker på hvordan Konkurransetilsynet oppfatter bestemmelsen om eksklusivitet, og vil derfor understreke at klausulen om eksklusivitet utelukkende refererer seg til salg og markedsføring og er begrenset til NBBL som paraplyorganisasjon. Eksklusiviteten begrenser altså ikke adgangen til å inngå avtaler om telefoni med andre operatører.

Når det gjelder markedsavgrensningen er Telenor av den oppfatning at Konkurransetilsynets inndeling i et massemarked og et bedriftsmarked er forenklet og derved kan være misvisende, særlig for den aktuelle problemstilling. Telenor anfører at avtalene med NBBL gjelder en stor kundesammenslutning og at det gjør seg gjeldende særegne konkurranseforhold i dette markedet.

Telenor påpeker at det ikke uten videre kan tas for gitt at konkurransen er vesentlig begrenset utelukkende fordi Telenor er en stor aktør i markedet. Det kan for eksempel være stor grad av potensiell konkurranse, noe som medfører et sterkt konkurransepress. Telenor mener også at konkurransen fra mobiltelefoni begrenser Telenors evne til å utøve markedsrett selv om mobiltelefoni ikke inngår i tilsynets markedsavgrensning. Telenor antar at cirka 17 prosent av beboerne innenfor NBBL ikke har fasttelefon, og at denne andelen vil være økende i fremtiden. De fleste boende NBBL-medlemmer har mulighet for å få bredbånd via kabel-TV-nettet og er derfor ikke avhengige av fasttelefon for å få internettilgang. Dette tilsier at konkurransen fra mobiltelefoni er større i dette markedssegmentet enn i massemarkedet totalt sett.

Telenor anfører at Konkurransetilsynet i sitt varsel legger til grunn at avtalen med NBBL omfatter 660 000 medlemmer. Dette medfører ikke riktighet og dersom dette skal legges til grunn, mener Telenor at den konkurranserettslige analysen bærer galt av sted.

Telenor mener videre at avtalen ikke har noen konkurransebegrensende virkning i aksessmarkedet. Rabattavtalene knytter seg til trafikk, ikke til abonnement, og eventuelle konkurranserettslige bekymringer må derfor først og fremst knyttes til trafikkmarkedet.

4.2 NBBLs anførsler

NBBL har i brev av 15. oktober og 15. november 2002 gitt informasjon til Konkurransetilsynet vedrørende rabattavtalene.

NBBL mener at avtalene er et resultat av organisasjonens størrelse og forhandlingskraft og viser til at NBBL har oppnådd svært gunstige avtaler også i andre markeder. Dette gjelder blant annet områder som forsikring, energi og finans, hvor borettslaget kan anses som én innkjøper på vegne av beboerne, på linje med for eksempel bedrifter.

⁷ Opplysninger unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene finnes i punkt 1, vedlegg 1.

NBBL tror at rabattavtalen har en betydelig verdi fordi boligsamvirket kan tilby en effektiv og omfattende markedsføring av Telenors tjenester. Boligsamvirket sprer informasjon via rundskriv, Internett, tidsskrifter, medlemsblader og nyhetsbrev. Verdien av organisasjonens kundeservicefunksjon er også viktig, med blant annet egne forvaltningskonsulenter som besvarer spørsmål om priser, rabatter, faktura og produkttilbud. NBBL har også påtatt seg garantiansvar for at alle som er tilknyttet avtalen betaler sitt abonnement, noe som reduserer Telenors tap på dette området.

5. Konkurransetilsynets kompetanse

Etter krrl. § 3-10 første ledd kan Konkurransetilsynet ved enkeltvedtak eller forskrift 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 formålet i lovens § 1-1. Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

Krrl. § 3-10 annet ledd angir at første ledd blant annet omfatter vilkår, avtaler og handlinger som kan opprettholde eller styrke en dominerende stilling i et marked ved hjelp av konkurransehemmende metoder, eller begrense kunders valg, fordyre produksjon, distribusjon eller omsetning, stenge konkurrenter ute eller nekte forretningsforbindelse eller medlemskap i sammenslutninger. Med nektelse av forretningsforbindelse menes også at en ervervsdrivende bare er villig til forretningsforbindelse på bestemte vilkår.

Konkurransetilsynet legger til grunn at kriteriene i Telenors rabattavtaler omfattes av ”vilkår, avtaler og handlinger”, slik at disse kan vurderes etter krrl. § 3-10.

6. De relevante markeder

Virkingen av Telenors rabattavtaler på konkurranseforholdene må analyseres innenfor rammen av de relevante markedene. Et relevant marked er det mest avgrensede markedet hvor et monopol som ikke er utsatt for potensiell konkurranse, kan utøve markedsrett. Med markedsrett menes en bedrifts evne til, alt annet likt, å kunne gjennomføre en ikke ubetydelig prisøkning uten at dette får merkbar innvirkning på omsatt kvantum. De relevante markedene avgrenses ut fra etterspørernes substitusjonsmuligheter. En etterspører vil velge sin leverandør på bakgrunn av pris, produktets egenskaper og leverandørens lokalisering. De relevante markedene har derfor både en produktmessig og en geografisk dimensjon.

6.1 Fasttelefoni og mobiltelefoni

Et telenett dekker brukernes behov for kommunikasjon mellom to eller flere geografisk atskilte punkter. Overføringen kan gjennomføres ved hjelp av analog eller digital teknologi.

Noe forenklet består fastnettet av fysiske linjer og svitsjer som knytter to eller flere linjer sammen i et nettverk. Transporten foregår hovedsakelig i kabler av ulikt slag, som f.eks. kopperkabler og fiberkabler.

Mobilnettet har samme organisering som fastnettet, men de fysiske linjene (kablene) er erstattet med overføring gjennom det radiobaserte frekvensspekteret, i alle fall for aksessnettets vedkommende. En bruker av mobilnettet trenger således ikke å være tilknyttet med en fysisk linje.

Konkurransetilsynets oppfatning i tidligere praksis er at fasttelefoni og mobiltelefoni tilhører to separate relevante produktmarkeder. Graden av substituerbarhet må likevel vurderes løpende. Svært mange telekunder har fortsatt både fasttelefon og mobiltelefon, noe som i seg selv indikerer at produktene dekker ulike behov. Begge produktene brukes til tross for vesentlig høyere trafikkpriser på mobiltelefoni. I motsetning til fast telefon kan en mobiltelefon brukes uavhengig

av hvor man befinner seg, slik at mobiltelefon i større grad dekker et behov for tilgjengelighet. Fastnettet har derimot så langt en overlegen overføringskapasitet. Fasttelefoni kan derfor lettere kombineres med datatransport.

Konkurransetilsynet legger til grunn at markedene for fasttelefoni og mobiltelefoni utgjør forskjellige produktmarkeder. Konkurransetilsynet vurderer bare markedene tilknyttet fasttelefoni som relevante i denne saken.

6.2 Aksess og trafikk

Fasttelefoni består av flere ulike deler som til sammen utgjør det etterspurte produktet. Det er hensiktsmessig å skille mellom aksess til det faste telenettet og trafikk i nettet. Sluttbrukerne må kjøpe både aksess og trafikk for å få et nyttig totalprodukt, men behøver ikke nødvendigvis kjøpe dette fra den samme leverandøren.

De ulike delene av markedet for fasttelefoni omtales i det følgende som henholdsvis aksessmarkedet og trafikkmarkedet.

6.3 Bedriftsmarkedet og massemarkedet

Det er vanlig i telemarkedet å skille mellom bedriftsmarkedet og privatmarkedet/massemarkedet. Dette gjenspeiles både i teleoperatørens interne organisering og i hvilke produkter og løsninger som markedsføres overfor de ulike kundegruppene. Bakgrunnen for dette er at bedrifter og privatpersoner ofte har ulike behov. Mange bedrifter har et vesentlig høyere trafikkvolum og etterspør mer komplekse telefoniløsninger enn det privatpersoner gjør. Høyt volum er hovedårsaken til at nye aktører har funnet det lønnsomt å etablere seg som aksessleverandører til enkelte bedrifter og borettslagssammenslutninger.

Konkurransetilsynet legger til grunn at ulike kunder kan ha ulik etterspørsel. Dette gjelder både i forhold til volum og kompleksiteten på de etterspurte tjenestene. Ulik etterspørsel innebærer at kundene kan ha ulike tilbud rettet mot seg, og således oppleve ulike konkurranseforhold. Det er nødvendig å ta hensyn til dette i analysen av markedet for fasttelefoni.

Konkurransetilsynet finner det hensiktsmessig å dele markedet for fasttelefoni inn i et bedriftsmarked og et massemarked. Bedriftsmarkedet består hovedsakelig av store bedrifter og andre kunder som har høyt trafikkvolum og som etterspør mer komplekse og spesialiserte telefoniløsninger. Massemarkedet består hovedsakelig av privatkunder og mindre bedrifter.

Telenor mener at Konkurransetilsynets inndeling i et massemarked og et bedriftsmarked er forenklet og derved kan være misvisende. Telenor påpeker at det er særegne konkurranseforhold og sterk konkurranse i markedssegmentet for store kundesammenslutninger. Til dette vil tilsynet bemerke at selv om NBBL er en stor organisasjon med forhandlingsstyrke som kan sammenlignes med én stor innkjøper, er sluttproduktet i avtalene enkle telefonitjenester beregnet på private husholdninger. En videre oppdeling av massemarkedet i flere markedssegmenter, slik Telenor foreslår, ville uansett ikke hatt innvirkning for utfallet av analysen.

6.4 Markedets geografiske utstrekning

Selv om det er visse forskjeller mellom konkurransesituasjonen for både telefoniaksess og telefonitjenester i ulike deler av landet, synes forskjellene å være så små at tilsynet finner det hensiktsmessig å definere det relevante geografiske området i denne saken til å omfatte hele Norge. Konkurransetilsynet avgrensner det relevante markedet geografisk til å omfatte Norge.

6.5 Oppsummering

Konkurransetilsynet legger til grunn at markedet for fasttelefoni i Norge kan deles inn i flere ulike delmarkeder, jf. ovenfor. Det eksisterer et eget delmarked for aksess til det faste telenettet og et

eget delmarked for telefonitjenester, herunder trafikk i det faste telenettet. Konkurransetilsynet deler også markedet for fasttelefoni inn i henholdsvis bedriftsmarkedet og massemarkedet.

Rabattavtalene med NBBL gjelder innenfor massemarkedet. Konkurransetilsynet anser det relevante markedet i denne saken for å være massemarkedet for fasttelefoni i Norge.

7. Konkurransemessig vurdering

En forutsetning for at en bedrift skal kunne opptre konkurransebegrensende, er normalt at den har markedsrett. Vurderingen av om Telenor har markedsrett har derfor betydning ved vurderingen av om Telenors rabattavtaler med NBBL har som virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i konkurranseloven, jf. krrl. § 3-10.

7.1 Markedsrett og konsentrasjon

Ved drøftingen av om det foreligger markedsrett må det vurderes hvorvidt det er konkurranse blant de etablerte aktørene (aktuell konkurranse) og om det foreligger hindringer for etablering av eventuelle nye aktører (potensiell konkurranse). En høy markedsandel hos én eller flere aktører brukes gjerne som en indikasjon på at det foreligger markedsrett. Det må imidlertid gjennomføres en konkret helhetsvurdering.

Dersom det ikke foreligger etableringshindringer, må det normalt antas at det er vanskelig å utøve markedsrett, eller eventuelt at en konkurransebegrensende adferd vil være kortvarig.

Dersom det foreligger etableringshindringer, må konkurransen mellom de etablerte aktørene vurderes. Dersom konkurransen er begrenset, vil dette danne grunnlag for markedsrett. I det følgende vil det vurderes hvorvidt det foreligger markedsrett i de relevante markedene.

7.1.1 Etableringshindringer i markedet for fasttelefoni til sluttbrukere

Det eksisterer betydelige etableringshindringer for å tilby fasttelefoni til sluttbrukere. Det er kun Telenor som i større skala tilbyr aksess frem til kundene. Nye aktører kan også tilby slik aksess, men må da enten legge frem egen fysisk aksess eller leie aksessen fra Telenor.

UPC er den eneste aktøren av betydning som tilbyr aksess til private sluttbrukere i konkurranse med Telenor i Norge. Beboere i borettslag, som avtalene gjelder for, er den kundegruppen innenfor massemarkedet som er det viktigste potensielle kundegrunnet for aktører som UPC.

Selv om en nyetablert aktør bare tilbyr trafikk gjennom fast forvalg, er det nødvendig med avtaler om samtrafikk, prefiks og fast forvalg med Telenor. Nye aktører må konkurrere om sluttbrukere som i mange tilfeller allerede er kunder hos andre selskap. Siden det innebærer visse transaksjonskostnader for kundene å bytte leverandør, må den nye aktøren normalt kunne tilby lavere priser eller bedre tjenester for å tiltrekke seg kunder. Et av problemene for trafikkselgerne er imidlertid at de bare kan konkurrere på den prismarginen som framkommer gjennom differansen mellom sluttbrukerprisene og samtrafikkprisene.

Nye aktører må også ofte bruke vesentlige ressurser på å gjøre sitt tilbud kjent og for å oppnå en kritisk kundemasse. Kostnader til markedsføring og reklame kan således representere ytterligere etableringshindringer i markedet.

7.1.2 Konkurransen i det relevante markedet

Massemarkedet for fasttelefoni kan som nevnt ovenfor deles i et aksessmarked og et trafikkmarked. Konkurransetilsynet legger til grunn at det er konkurranse i deler av aksessmarkedet. Denne konkurransen er imidlertid begrenset til et forholdsvis lite antall kunder. I

vesentlige deler av aksessmarkedet, særlig i forhold til kunder i mindre sentrale strøk av landet, har Telenor liten eller ingen konkurranse fra andre aksessleverandører. Telenor har nær 100 prosent markedsandel for tilknytningsformene som er mest aktuelle for privatkunder.⁸

Konkurransen om trafikk er sterkere enn i aksessmarkedet, men selv om det eksisterer en rekke aktører som bare tilbyr trafikk, har Telenor betydelige markedsandeler også i dette markedet. Dette gjelder både målt i forhold til omsetning og ringeminutter. Post- og teletilsynets statistikk for 2002 viser at Telenors markedsandel er 71,3 prosent målt i trafikk og 73,3 prosent målt i omsetning. Telenor har altså betydelige markedsandeler i trafikkmarkedet til tross for at tjenestene som tilbys er forholdsvis homogene og at andre leverandører tilbyr billigere tjenester i markedet.

Konkurransetilsynet vurderer konkurransen i massemarkedet for fasttelefoni totalt sett til å være vesentlig begrenset. Telenor har vesentlig markedsrett i dette markedet.

7.2 Konkurransbegrensende virkninger av Telenors rabattavtaler med NBBL

Avtalene vil være til fordel for borettslagkundene til Telenor på kort sikt ved at de oppnår en rabatt. I Konkurransetilsynets avgjørelse A 98/18 ble det framhevet av partene at det var kunden selv som hadde tatt initiativ til ordningene og at avtalen var et resultat av systematisk arbeid fra NBBL og OBOS for å utnytte konkurransen i markedet til å oppnå betydelige rabatter.

Konkurransetilsynet vurderer som tidligere nevnt ikke størrelsen på rabattene i avtalene, men vilkårene som stilles for avtalene. Problemet med avtalene er at de er egnet til å begrense konkurransen på lang sikt, ved at enkelte av kravene som stilles i avtalene, virker utestengende for både eksisterende og potensielle konkurrenter. En oppfyllelse av avtalevilkårene betyr i praksis at Telenors konkurrenter maksimalt kan konkurrere om 30 prosent av kundemassen i en relativt stor del av markedet. Rabattavtalen kan potensielt benyttes av 234 000 husholdninger, eller 13 prosent av markedet for fasttelefoni i Norge. Dette er en betydelig del av markedet og også den del av markedet hvor forholdene ligger til rette for alternative tilbydere.

Konkurransetilsynet varslet i vedtaket at Telenor forbys å stille som krav at NBBL ikke kan inngå eller ha avtaler med konkurrerende operatører. Telenor presiserer at avtalebestemmelsene om eksklusivitet utelukkende refererer seg til salg og markedsføring. Konkurransetilsynet vil her forholde seg til den skriftlige avtalen. Ett av kriteriene under punkt 4 i de generelle rabattavtalene for store kundesammenslutninger lyder som følger: "Avtalepartner kan ikke inngå eller ha avtaler med konkurrerende operatører innen samme tjeneste-/produktområde som omfattes av avtalen, til Telenor Plus i samme avtaleperiode". Ut fra denne avtaleteksten finner Konkurransetilsynet det vanskelig å oppfatte at eksklusiviteten utelukkende gjelder salg og markedsføring, og ikke telefonitjenester fra andre operatører.

Avtalekravene begrenser mulighetene for effektive valg fra sluttbrukerne mellom tilbyderne i markedet. Rabattordningen kan dermed på lengre sikt være til skade for de kundene som nyter godt av rabattene i dag.

Under saksbehandlingen i sak A 98/18 mente Konkurransetilsynet at konkurransen i massemarkedet for fasttelefoni ville øke i områder med kabel-TV-nett, på bakgrunn av investeringer og oppgraderinger som ble foretatt i kabel-TV-nettet. Konkurransetilsynet kan ikke se at en slik utvikling har funnet sted i nevneverdig grad. Det faktum at Telenor fortsatt har betydelig markedsrett i dette markedet, viser at de nye aktørene ikke har klart å etablere en reell konkurranse til Telenor.

De innelåsende og lojalitetsskapende elementene i rabattavtalene kan være en viktig grunn til at virksom konkurranse i massemarkedet for fasttelefoni fortsatt i stor grad er fraværende, også der hvor det er etablert alternativ infrastruktur. Rabattavtalene berører nettopp den delen av markedet hvor alternativ infrastruktur er mulig og sannsynligheten for at det kan bli konkurranse er størst.

⁸ PSTN, ISDN og telefoni over kabel-TV.

Telenor er kritisk til at Konkurransetilsynet knytter rabattavtalene til konkurransen i aksessmarkedet, siden avtalene gjelder trafikk og ikke abonnement. Konkurransetilsynet har definert det relevante markedet i denne saken for å være massemarkedet for fasttelefoni i Norge. Dette markedet kan som nevnt ovenfor deles inn i et eget delmarked for aksess og et delmarked for trafikk. Sluttbrukerne må kjøpe både aksess og trafikk for å få et nyttig totalprodukt, men trenger ikke kjøpe begge deler fra samme leverandør. Mange sluttbrukere ønsker derimot bare å ha én leverandør og faktura å forholde seg til. Aksess gjennom oppgraderte kabelfjernsynsnett til borettslag er i praksis den eneste alternative aksessformen til det faste telenettet i privatmarkedet. Rabattavtaler på trafikk med minimumskrav om oppslutning av beboerne i et borettslag vil gjøre det mindre interessant for borettslaget å inngå avtaler med alternative leverandører av aksess. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at selv om rabattavtalene bare gjelder trafikk, er aksess og trafikk så sammenkoblet at avtalene også påvirker den delen av massemarkedet for fasttelefoni som gjelder aksess.

Når det gjelder konkurransen fra mobiltelefoni, kan nok konkurransen fra mobiltelefoni være større i borettslag enn i resten av massemarkedet, slik Telenor anfører. Graden av substituerbarhet mellom fasttelefoni og mobiltelefoni er økende og vil kunne føre til sterkere konkurranse innen telemarkedet generelt på lengre sikt. Konkurransetilsynet mener likevel at konkurransen fra mobiltelefoni ikke kan tillegges stor vekt per i dag, og vil også understreke at Telenor selv er den klart største aktøren i markedet for mobiltelefoni.

Konkurransetilsynets samlede vurdering er at rabattavtalene er egnet til å binde opp kunder og slik begrense konkurransen i massemarkedet for fasttelefoni i Norge.

8. Effektivitetsgevinster

Konkurransetilsynet er inneforstått med at avtalene gir effektivitetsgevinster som danner grunnlag for rabatter til avtalepartneren. Telenor anfører at den sentrale bakgrunnen for rabattavtalene er at NBBL påtar seg markedsførings-, salgs- og kundeserviceoppgaver slik at Telenor sparer disse kostnadene. Telenor hevder at deres kostnadsbesparelser som følge av avtalene gir grunnlag for 20 prosent rabatt. Vurderinger vedrørende kostnadsbesparelser og rabattstørrelser er ikke vurdert av Konkurransetilsynet og det henvises her til vurderingene foretatt av PT. PT har vedtatt å redusere rabattnivået for avtalene til maksimalt 5 prosent.⁹ Med bakgrunn i deres vurderinger av kostnadsbesparelsene til Telenor vil Konkurransetilsynet derfor ikke legge stor vekt på dette argumentet fra Telenor.

På bakgrunn av Telenors markedsrett og de etableringshindringene som eksisterer, vurderer Konkurransetilsynet effektivitetsgevinstene som mindre enn den samfunnsøkonomiske gevinsten

som kan oppnåes ved å styrke konkurransen i markedet for fasttelefoni.

9. Konklusjon

Konkurransetilsynets konklusjon er at enkelte av kravene i Telenors rabattavtaler med NBBL oppfyller inngrepsvilkårene i krrl. § 3-10. Tilsynet mener at kravene ytterligere begrenser konkurransen i fasttelefonimarkedet, på en måte som strider med formålet i konkurranseloven om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

⁹ Se Post- og teletilsynets vedtak av 23. juli 2003.

Etter krrl. § 3-10 fjerde ledd første punktum kan vedtak om inngrep gå ut på å nedlegge forbud eller å gi påbud, samt gi tillatelse på vilkår.

Konkurransetilsynet mener det er grunnlag for å forby Telenors bruk av minimumskrav om oppslutning blant medlemmene og å forby kravet om at avtalepartner ikke kan inngå avtaler med andre operatører enn Telenor.

Hensikten med forbudet er å øke konkurrentenes mulighet til å tiltrekke seg kunder i massemarkedet for fasttelefoni i Norge. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil dette bidra til å styrke konkurransen i markedet og øke sannsynligheten for reduksjoner i prisnivået samt økt valgfrihet og bedre tilbud til kundene på lengre sikt.

10. Vedtak

På bakgrunn av ovenstående, og med hjemmel i krrl. § 3-10, fatter Konkurransetilsynet følgende vedtak:

Telenor Norge forbys å stille krav om en minimumsoppslutning av kunder i sine rabattavtaler med A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL).

Telenor Norge forbys å stille som krav at A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) ikke kan inngå eller ha avtaler med konkurrerende operatører til Telenor.

Vedtaket trer i kraft 1. november 2003 og gjelder til 1. november 2008

Vedtaket kan påklages innen 3 uker. En eventuell klage stiles til arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet. Tilsynet viser for øvrig til vedlagte skjema ”Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak”.

Konkurransetilsynet understreker forøvrig det positive i at partene har endret avtalen i samsvar med det varslede vedtaket av 27. mai 2003.