

Tele2 Sverige AB:s och Telenor Sverige AB:s samarbete om nätinfrastuktur för mobila tele- och datatjänster

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket avskriver ärendet från vidare handläggning.

Bakgrund

Den 14 april 2009 offentliggjorde Telenor Sverige AB (Telenor) och Tele2 Sverige AB (Tele 2) ett samarbete som bl.a. innebär bildandet av ett gemensamt bolag för nätutbyggnad och samordning av frekvenser för mobil kommunikation.

Samarbetet gäller utbyggnad av nästa generations mobilnät, 4G, och modernisering av ett för Telenor och Tele2 (gemensamt även kallade Parterna) gemensamt GSM-nät, 2G, för mobil tele- och datakommunikation. Det gemensamma bolaget, Net4Mobility (N4M), ägs till lika stora delar av Parterna.

Konkurrensverket har granskat huruvida samarbetet mellan Parterna strider mot förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579), KL, respektive artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF.

Ärendets handläggning

I utredningen har samarbetsavtalen analyserats och kompletterande information har inhämtats från Telenor och Tele2. Möten har genomförts med operatörer och flera skrivelser med synpunkter på samarbetet har inkommit. En konkurrerande operatör till Parterna, HI3G, har tillställt verket två rapporter¹ som gäller analyser av effekter för konkurrensen för det fall Parterna kommer att förfoga över ett alltför stort frekvensutrymme. Verket har i ärendet även fört diskussioner med Post- och telestyrelsen.

¹ Aktbilaga 64 och 66

Skäl för beslutet*Marknadsförhållanden och relevanta marknader*

Mobilmarknaden i Sverige består av ett fåtal aktörer. De fyra största operatörerna svarar för cirka 95 procent av marknaden för mobila samtalstjänster och mobil datakommunikation. Dessa operatörer innehar egna mobilnät.

De fyra stora operatörerna är TeliaSonera, Tele2, Telenor och HI3G. Utöver aktuellt samarbete föreligger följande samarbeten mellan operatörerna; TeliaSonera och Tele2 genom det gemensamägda bolaget SUNAB² och HI3G och Telenor genom det gemensamägda bolaget 3GIS³. Dessa två nätsamarbeten avser 3G-tjänster.

Operatörers möjligheter att efterfråga olika slag av nätkapacitet uppströms har en avgörande inverkan på vilka slag av mobila tele- och datakommunikationstjänster som kan tillhandahållas på slutkundsmarknaden, dvs. nedströms. Ärendet berör dessa två produktmarknader. När det gäller slutkundsmarknaden är det för bedömningen i ärendet inte nödvändigt med någon uppdelning av tjänster som produceras med 2G-, 3G- eller 4G-teknik. Detta ligger också i linje med vad Europeiska kommissionen har givit uttryck för i flera beslut.⁴ Den relevanta geografiska marknaden är Sverige.

Konkurrensverket bedömer att samhandelskriteriet är uppfyllt, varför även artikel 101 i EUF är tillämplig.

Utgångspunkter som påverkar analysen

Det kan inledningsvis noteras att kommissionen i princip ser positivt på gemensamt utnyttjande av nätinфраstruktur⁵ eftersom det finns möjlighet till samhälls-ekonomiska vinster, snabbare utbyggnad av näten och därmed ett ökat tjänsteutbud för konsumenterna. Konkurrensverket har samma principiella inställning när det gäller samarbeten om nätinфраstruktur under förutsättning att de är kon-

² Samarbetet har tidigare prövats av Konkurrensverket i anledning av en ansökan om icke-ingripandebesked/anmälan för undantag (K1) enligt förutvarande bestämmelser i konkurrenslagen i ärende med dnr 321/2001. Efter att parterna ingått ett tilläggsavtal som innebar förändringar i samarbetet fann verket att förutsättningar fanns för att bevilja ett undantag för samarbetet.

³ Även detta samarbete har varit föremål för granskning i anledning av en ansökan om icke-ingripandebesked/anmälan för undantag i ärende med dnr 579/2001. Parterna erhöll undantag för samarbetet.

⁴ Se kommissionens beslut den 1 mars 2010 i COMP/M.5650 – *T-Mobile/Orange* med hänvisning till kommissionens beslut den 16 september 2003 i COMP/ M.3245 *Vodafone/Singlepoint*, kommissionens beslut den 24 september 2004 i COMP/ M.3530 *TeliaSonera/Orange*, kommissionens beslut den 26 april 2006 i COMP/ M.3916 *T-Mobile Austria / Tele.ring* och kommissionens beslut den 7 november 2007 i COMP/ M. 4947 – *Vodafone/Tele2 Italy/ Tele2 Spain*.

⁵ KOM(2001)141 slutlig av den 20 mars 2001, meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, *Införande av tredje generationens system för mobil kommunikation i Europeiska unionen: Lägesrapport och förslag till åtgärder*, s. 12.

struerade på ett sätt som innebär att operatörerna fortsätter att vara aggressiva konkurrenter på slutkundsmarknaden.

En annan utgångspunkt för Konkurrensverkets bedömning är att grossist- och konsumentmarknader för mobila tele- och datatjänster kännetecknas av snabb teknisk utveckling, innovationer och dynamik. Konkurrensverkets analys av marknadsutvecklingen visar att konkurrenstrycket har ökat väsentligt under den senaste tioårsperioden. Marknaden för nya 4G-tjänster är till stor del obeprövad varför bedömningar av den framtida marknadsutvecklingen för mobila tele- och datatjänster är mycket osäkra. Därutöver kan samarbetet – under förutsättning att effektiv konkurrens inte hindras – förväntas bidra till en snabbare utbyggnad, tidigare lansering av 4G-tjänster samt skapa förutsättningar för stor geografisk täckning och därmed leda till vinster för konsumenterna, dvs. företags- och privatkunder.

En betydelsefull omständighet vid analysen av effekterna på konkurrensen av ett samarbete om gemensam produktion, är hur stor andel som kostnaderna för den gemensamma verksamheten utgör i förhållande till de samverkande operatörernas totala kostnader.⁶ Risken för att ett samarbete mellan två konkurrerande operatörer ska leda till ett koordinerat beteende nedströms är större ju större andel av respektive operatörs kostnader som uppstår i det produktionsled i vilket operatörerna ifråga samverkar, dvs. i detta fall i N4M. Om andelen av den gemensamma verksamheten är liten blir samarbetets påverkan på respektive samverkansparts verksamhet mindre.

Samarbetets påverkan på konkurrensen

Parternas samarbete omfattar ägande, utbyggnad, utveckling, drift och underhåll av nätinfrastruktur. Samarbetet omfattar däremot inte tillhandahållande av tjänster till konsumenter eller villkor för sådana tjänster. Med hänsyn härtill påverkas inte direkt Parternas marknadsställning på slutkundsmarknaden som en följd av samarbetet. Inte heller har framkommit något i avtalen som hindrar Parterna från att även fortsättningsvis konkurrera på slutkundsmarknaden.

Parterna har, på begäran av Konkurrensverket, redovisat hur stor andel av respektive operatörs totala kostnader för tillhandahållandet av tele- och datakommunikationstjänster (som produceras med 2G- respektive 4G-teknik) som uppstår i det produktionsled där Telenor och Tele2 samverkar genom N4M. Av redogörelsen kan konstateras att N4M-samarbetet svarar för en förhållandevis liten andel av respektive operatörs totala kostnader. Den låga andelen talar enligt Konkurrensverkets bedömning för att argumenten inte är starka för att nätsamarbetet, isolerat, skulle öka förutsättningarna för en samordning av priser eller kvantiteter nedströms.

⁶ Kommissionens tillkännagivande med riktlinjer för horisontella samarbetsavtal (2001/C 3/02), p. 88.

Vidare kan den snabba tekniska utvecklingen och dynamiken på området för elektronisk kommunikation också försvåra möjligheterna att ingå och upprätthålla konkurrensbegränsande samarbeten. Dessutom kan konstateras att den för närvarande största operatören, TeliaSonera, inte ingår i samarbetet. Likaså står HI3G utanför samarbetet. Parternas incitament att begränsa konkurrensen sinsemellan, motverkas av att TeliaSonera och HI3G då lättare skulle kunna öka sina marknadsandelar.

När det gäller den berörda marknaden uppströms, nätkapacitetsmarknaden, kan konstateras att samarbetet innebär att Parterna, som tidigare var och en har varit vertikalt integrerade med egen nätinфраstruktur, kommer att inneha och driva gemensam nätinфраstruktur i vart fall vad avser kapacitet för 2G- och 4G-tjänster. Således har samarbetet en direkt inverkan på Parternas marknadsställning när det gäller marknaden för tillhandahållande av nätkapacitet.

Vad avser nätkapacitet för 4G bedömer Konkurrensverket att någon kapacitetsbrist sannolikt inte kommer att uppstå inom överskådlig tid. Såvitt avser kapacitet för 2G har verkets analys inte visat på någon överhängande risk för kapacitetsminskning i 2G-nät som kan förväntas ha effekt på konkurrensen. Skälen härför är bl.a. att efterfrågan av 2G-tjänster på slutkundsmarknaden kan förväntas bestå i vart fall under de närmaste åren samtidigt som Parterna uppgett att de avser att fortsätta att investera i 2G-näten. Mot bakgrund av vad Parterna har uppgett och vad som i övrigt har framkommit i utredningen bedömer Konkurrensverket att samarbetet inte kommer att medföra några väsentliga negativa effekter på konkurrensen på nätkapacitetsmarknaden.

Konkurrerande operatörer har framfört farhågor avseende förhållandet att den mängd frekvensutrymme som N4M kan komma att förfoga över skulle kunna innebära att Tele2 och Telenor får fördelar gentemot konkurrenterna och att detta försteg riskerar att bli ointagligt med hänsyn till kommande tilldelningar av radiosändningstillstånd. Försteget skulle bestå i att kunna erbjuda tjänster med högre hastigheter än konkurrenterna i såväl glesbygd som storstadsområden samt erhålla ökad kapacitet i näten. Det kan dock konstateras att det frekvensutrymme som Parterna genom samarbetet förfogar över, inte för närvarande innebär ett sådant försteg. Bedömningen av den påstådda konkurrensfördelen är således beroende av utfallen i de framtida frekvenstilldelningarna och omfattas därför inte av den granskning som verket nu genomfört.

Konkurrensverket noterar dessutom att den påstådda konkurrensfördelen avser tjänster som kan förväntas att tillhandahållas med 4G-teknik och att farhågorna om ett ointagligt försteg främst gäller när den förväntade utvecklingen av 4G-

tekniken har realiserats.⁷ Det är dock osäkert när, i vilken omfattning, och i vilka marknadssegment som denna utveckling kommer att äga rum.

Mot bakgrund av ovanstående finner verket inte anledning att vidare utreda huruvida N4M-samarbetet kan strida mot förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i 2 kap. 1 § KL, respektive artikel 101 EUF. Konkurrensverket avser att även framdeles noggrant följa utfallet av de kommande processerna för tilldelning av frekvensutrymme och vilka effekter utfallet av dessa kan komma att få på konkurrensen.

Beslut att inte gå vidare i ärendet kan inte överklagas.

Särskild talan

De företag som berörs av detta beslut kan vända sig till domstol för att få saken prövad.

En talan rörande konkurrensbegränsande samarbete mellan företag enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller rörande missbruk av dominerade ställning enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen väcks vid Marknadsdomstolen.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrens-sakkunnige Erik Westerström.

Dan Sjöblom

Erik Westerström

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats

Kopia till:

Tele2 Sverige AB

Telenor Sverige AB

⁷ Long Term Evolution (LTE) Advanced.