



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 LILLESAND
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2013/0687-6

Saksbehandler: Magnus Reitan
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 21.10.2015

Høringsuttalelse - Nasjonal kommunikasjonsmyndighets varsel vedrørende regulering av markedet for tilgang og originering i mobilnett

Konkurransetilsynet viser til varsel fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 16. september 2015 vedrørende regulering av tidligere marked 15 med vedlegg.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet foretar en markedsavgrensning og konkluderer med at de tre kriteriene for fortsatt sektorspesifikk forhåndregulering av det relevante markedet er oppfylt, samt at Telenor ASA (Telenor) fremdeles har sterk markedsstilling i det relevante markedet.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet varsler på grunnlag av markedsanalysen at Telenor pålegges en generell tilgangsforspliktelse. Denne innebærer at Telenor må imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til og samtaleoriginering i sitt mobilnett. Forespørsler om nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tilgang for tjenesteleverandører og samlokalisering vil normalt måtte etterkommes.

Videre varsler Nasjonal kommunikasjonsmyndighet at tilgangsforspliktelsene knyttes sammen med pålegg om ikke-diskriminering, standardtilbud og offentliggjøring, samt at Telenor blir pålagt å utarbeide regnskapsmessig skille.

Det varsles også krav om prisregulering for de regulerte tilgangsformene. Prisreguleringen av nasjonal gjesting og MVNO-tilgang utformes som forbud mot å sette kjøper av tilgang i marginskvis, mens det for tjenesteleverandørtilgang varsles en regulering i form av krav til positiv bruttomargin for alle sluttbrukerprodukter.

For samlokalisering vil kostnadsorienterte priser som metode for prisregulering bli videreført.

Nytt i forhold til gjeldende vedtak er at tjenesteleverandørtilgang reguleres, og at det ikke stilles krav om ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere av ulike tilgangsformer. Det ovennevnte pålegget om prisregulering gjennom forbud mot å sette kjøpere av nasjonal gjesting og MVNO-tilgang i marginskvis, og at det for tjenesteleverandørtilgang stilles krav til positiv bruttomargin for alle sluttbrukerprodukter, innebærer også endringer fra gjeldende vedtak.¹

¹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, *Vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15)*, 5. august 2010

Nedenfor knytter Konkurransetilsynet enkelte merknader til markedsanalysen og varsel om vedtak.

Merknader til markedsanalysen

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet avgrenser et relevant marked for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett. Produktmarkedet omfatter grossisttilgang i alle offentlige GSM-, UMTS- og LTE-nett, og originering av tale, SMS og datatjenester for tilgang ved nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. Både tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester og tilgang for å tilby M2M-tjenester er inkludert. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet inkluderer videre tilgang som leveres til MNO-ers interne tjenesteleverandørledd. Det geografiske markedet avgrenses som nasjonalt.

Hvorvidt det relevante markedet berettiger for sektorspesifikk forhåndsregulering, avhenger av om tre kumulative vilkår er oppfylt. Det første kriteriet er at det må foreligge høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet. Det andre kriteriet er at markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet på to til tre år. Det tredje kriteriet er at alminnelig konkurranserett ikke er tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet konkluderer med at det første kriteriet er oppfylt på bakgrunn av at markedet er preget av høye og varige strukturelle og regulatoriske etableringshindringer. Disse inkluderer behov for å kontrollere egen infrastruktur, som krever betydelige investeringer og stor andel irreversible kostnader, vesentlige stordriftsfordeler for allerede etablerte aktører, samt at det er knapphet på frekvensressurser. Konkurransetilsynet er enig med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i at dette er viktige faktorer for etablering i markedet, og at disse utgjør vesentlige etableringshindringer.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet mener videre at det ikke er tilstrekkelig klare holdepunkter for dynamikk i markedet som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse innenfor analysens tidshorisont, uten forhåndsregulering. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet konkluderer dermed med at det andre kriteriet er oppfylt.

Konkurransetilsynet mener i denne sammenheng at alternativ infrastruktur er viktig for å sikre tilstrekkelig konkurransedynamikk mellom tilbyderne i markedet. Det ble i forrige analyse trukket frem at Tele2 og Network Norways etablering av et tredje mobilnett kunne bidra til å skape slik dynamikk i markedet.² Utfallet av frekvensauksjonen i desember 2013 og TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 endret forutsetningene for denne analysen. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet viser til at ICE har overtatt deler av infrastrukturen til Tele2, og at selskapet er i ferd med å oppgradere og utvide sitt mobilnett. Imidlertid pekes det på flere moment som gjør det usikkert om ICE i tilstrekkelig grad vil kunne disiplinere de etablerte aktørene innenfor analysens tidshorisont. Konkurransetilsynet er enig i at det tredje nettet er viktig for konkurransen i norske mobilmarkeder. Gjennom Konkurransetilsynets vedtak vedrørende TeliaSoneras oppkjøp av Tele2 ble det lagt til rette for at ICE kunne etablere seg som en MNO innen mobiltelefoni og utvide dekningen av eget mobilnett.³

Konkurransetilsynet er imidlertid enig med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i at det er usikkert om ICE, i den relevante tidsperioden, vil bli en aktør av en slik betydning at det oppstår tilstrekkelig konkurransedynamikk mellom tilbyderne i markedet.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet konkluderer med at det tredje kriteriet er oppfylt ettersom oppnåelsen av bærekraftig konkurranse forutsetter forutsigbar tilgang til infrastruktur for tilgangskjøpere i markedet, og at det derfor er nødvendig med sektorspesifikk regulering i

² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, *Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett*, 5. august 2010, kapittel 4.2.11

³ V2015-1 – TeliaSonera AB (publ) - Tele2Norge AS/Network Norway AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning, 5. februar 2015

tillegg til alminnelig konkurranserett. Konkurransetilsynet er enig i at behovet for forutberegnelighet og rask intervensjon i dette markedet taler for fortsatt sektorspesifikk regulering.

Merknader til varsel om vedtak

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet varsler at Telenor utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i det relevante markedet, og at selskapet pålegges forpliktelser for å bøte på aktuelle og potensielle konkurranseproblemer i markedet.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet redegjør i kapittel 6.1 for prinsippene som vil være styrende for valg av virkemidler innenfor reguleringen, og legger til grunn at hovedvekten fremdeles bør være på prinsipp 3. Dette prinsippet går ut på å sikre at virkemiddelbruken støtter opp under duplisering av infrastruktur i markeder der det anses sannsynlig at slik duplisering vil kunne oppnås over tid, det vil si å legge til rette for dynamisk effektivitet. På bakgrunn av utviklingen som har skjedd i markedet de siste årene, legger Nasjonal kommunikasjonsmyndighet videre til grunn at prinsipp 2 må vektlegges i noe større grad enn tidligere. Prinsipp 2 går ut på å ivareta forbrukernes interesser når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig.

Som nevnt mener Konkurransetilsynet at behovet for økt infrastrukturkonkurranse i mobilmarkedene tilsier at det bør legges til rette for utbygging av et tredje mobilnett. Konkurransetilsynet deler derfor Nasjonal kommunikasjonsmyndighets oppfatning at hovedvekten bør legges på prinsipp 3 ved valg av virkemidler.

Konkurransetilsynet er i tillegg enig med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i at reguleringsprinsipp 2 også vil være relevant, ettersom MVNO-er og tjenesteleverandører kan ha selvstendig betydning for tjenestekonkurranse og innovasjon, også når aktørene ikke investerer i ny infrastruktur. I forlengelsen av dette mener Konkurransetilsynet at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet bør vurdere om forbudet mot å sette tjenesteleverandører i marginskvis bør utformes på samme måte som for de øvrige tilgangsførmene.

Konkurransetilsynet vil avslutningsvis på generelt grunnlag bemerke at marginskvistestene Nasjonal kommunikasjonsmyndighet varsler, avviker noe fra vilkårene for å påvise marginskvis i konkurranseretten. Konkurransetilsynet anser likevel at en konkretisering av prisvilkårene for ulike tilgangsformer gjennom forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis, med på forhånd fastlagte prinsipper for marginskvistester, kan muliggjøre effektiv og forutberegnelig regulering innenfor det relevante tidsperspektivet.

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør