Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Vår dato
21.09.2018

Vår referanse
2018-516

Deres dato
27.08.2018

Deres referanse

Vår saksbehandler
Kaja Wølneberg/Kristin Rabstad

Markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett - Svar fra Telenor

Innledning

Telenor viser til Nkoms brev av 27. august 2018 hvor Nkom ber om innspill og synspunkter fra aktørene i forbindelse med ny vurdering av reguleringsbehovet i marked 15. Nkom har bedt om svar på forhåndsdefinerte spørsmål innen 21. september 2018

Telenors svar inneholder informasjon som er konkurransesensitiv som skal hemmeligholdes og vi ber om at gulmarkert tekst unntas offentlighet, jf. offl. § 13, jf. fvl. §§ 13 og 19. Svarene under spørsmål 19 – 24 skal unntas i sin helhet.

Telenor Norge AS
Fornebu, Bærum

Kontoradresse:
Snarøyveien 30
1360 Fornebu

Postadresse:
P.O. Box 800
1331 Fornebu

Telefon:
810 77 000
Telefaks:
23 16 60 10

Bankgiro:
7058 06 66947

Hovedkontor:
Snarøyveien 30
1360 Fornebu
Organisasjonsnummer:
NO 976 967 631 MVA

Markedsavgrensing

1. I analysen 1. juli 2016 avgrenset Nkom fem sluttbrukermarkeder: sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester (hhv. privat og bedrift), dedikerte abonnement for mobilt bredbånd (hhv. privat og bedrift) og sluttbrukermarkedet for maskin-til-maskin kommunikasjon.

   Det relevante grossistmarkedet omfatter grossisttilgang i alle offentlige GSM-, UMTS- og LTE-nett for å tilby ordinære mobiltjenester (tale, SMS og datatjenester), mobilt bredbånd og M2M-tjenester for tilgang ved nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. Nkom har senere presisert at tilgang til NB-IoT ikke inngår i det relevante grossistmarkedet.

   Nkom ber om aktørenes synspunkter på følgende:

   a) Er det grunnlag for endringer i markedsavgrensingene på sluttbruker- og/eller grossistnivå?

Telenor er av den oppfatning at det er grunnlag for endringer i markedsavgrensningene i gjeldende marked 15 – regulering. Kort oppsummert inngår salg av ordinære mobiltjenester og mobilt bredbånd i et samlet sluttbrukermarked til privat og bedriftskunder. Nærmere begrunnelse for dette følger under i bokstav b.

   b) Hvilke forhold kan begrunne endring i markedsavgrensingene?

- Privat- og bedriftssegmentet inngår i samme sluttbrukermarked

Etterspørselssituasjonen på markedet tilsier at det foreligger ett samlet marked for salg av mobiltjenester til sluttbrukere i Norge. Det foreligger få forskjeller med hensyn til de tjenestene som etterspørres av henholdsvis bedrifts- og privatkunder. Noen bedriftskunder etterspør visse tilleggstjenester til basisproduktene som f eks. mobilt sentralbord, men basisproduktene som tilbys innenfor segmentene er alltid de samme. Mange bedriftskunder velger derfor tilbud som er rettet mot privatkunder.

I praksis er det videre en rekke eksempler på bedriftskunder som har valgt å benytte seg av mobiltjenester som først og fremst er rettet mot privatsegmentet. Særlig gjelder dette små bedriftskunder, hvor det er relativt betydelig churn fra bedriftsabonnement til privatabonnement, men også flere store og mellomstore bedriftskunder velger enten privatabonnement, eller en kombinasjon av bedrifts- og privatabonnement. Dette viser at også bedriftskunder har ulike behov hva gjelder tekniske løsninger og/eller tilleggstjenester. Mange bedriftskunder kan dekke sine behov gjennom et vanlig privatabonnement. Dette avhenger ikke utelukkende av størrelsen på

bedriften, men derimot av hva slags bedrift det er snakk om og følgelig hvilke tjenester som anses tilstrekkelige for å dekke bedriftens og de ansattes nødvendige behov. Forskjellene mellom bedriftskunder og privatkunder mht. hvilke produkter og tjenester de velger, er således liten og aktører innenfor privatsegmentet utøver et konkurransepress på produkter og tjenester som tilbys i bedriftssegmentet. Dette gjelder for alle tilfeller mht. små bedriftskunder som gjennomgående krever færre tilleggstjenester (om noen) enn store og mellomstore bedriftskunder.

På denne bakgrunn mener Telenor at det foreligger etterspørselssubstitusjon, og at dette tilsier at det ikke foreligger separate markeder for salg av mobiltjenester til henholdsvis privat- og bedriftskunder.

Tilbudssubstitusjon tilsier videre at det foreligger ett samlet marked for salg av mobiltjenester til sluttbrukere i Norge. Det vil verken være kostbart, vanskelig eller tidkrevende for en aktør innenfor privatsegmentet å utvide sin virksomhet til også å omfatte salg til bedriftskunder. For det første foreligger det få etableringshindringer mht. å utvide fra å yte tjenester innenfor ett segment til også å yte tjenester innenfor et annet segment (fra privatkunder til bedriftskunder og visa versa). Særlig vil dette gjelde i segmentet for slike tjenester til små bedriftskunder. Videre er i innsatsfaktorene som benyttes i tilbud i privat- og bedriftskunder de samme. At det foreligger slik tilbudssubstitusjon kan man også se av at flere av aktørene i markedet er aktive både innenfor privat- og bedriftssegmentet.

- Telefonikoblede mobiltjenester og mobilt bredbånd (MBB) inngår i samme sluttbrukermarked

Etter Telenors oppfatning er det sett fra etterspørselssiden klart at MBB og mobildata solgt sammen med mobiltelefoni tilhører samme marked. Utviklingen viser at det særlig er mobilabonnement som står for den enorme veksten i forbruk av mobildata. Et annet viktig utviklingstrekk er knyttet til nettbrett og kvalitet/størrelse på smarttelefoner, som gjør at det tidligere skillet mellom "smallscreen data" og "largesecreen data" nå mer eller mindre er borte.

Det er således ingen tvil om at det er prispress og at både pris og kvalitet på henholdsvis MBB og mobildata i mobilabonnement påvirker hverandre gjensidig. Ettersom de aller fleste i dag har smarttelefoner og abonnement med inkludert data, går substitusjonen/prispresset særlig den veien (dvs. fra mobilabonnement mot MBB). En tilbyder av MBB er følgelig nødt til å hensynta både prisene på mobilabonnement og størrelsen på datapakkene knyttet til disse abonnementene ved prisingen av MBB-produktene.

Når det gjelder tilbudssiden tilbyr markedsaktørene gjennomgående både MBB og andre mobiltjenester. Det er ingen tekniske hindringer og minimale kostnader forbundet med å utvide tilbudet fra mobiltelefoni (inkludert mobildata) til MBB. Enhver tilbyder kan således tilby både mobiltelefoni (tale og mobildata) og MBB. De aller fleste tilbydere selger også rent faktisk både

telefoniprodukter (inkludert mobildata) og MBB. De aller fleste aktørene som tilbyr MBB tilbød videre mobiltelefoni (inkludert mobildata) før de startet med tilbud av MBB (og ikke motsatt).

- Det avledede grossistmarkedet

Etter Telenors oppfatning omfatter grossistmarkedet tilgang til å tilby tale, sms, mobildata og mobilt bredbånd over mobilnettet i Norge.

c) Er det andre forhold enn de som fremgår av Nkoms nåværende markedsavgrensinger som kan begrunne å fastholde markedsavgrensingene slik de er definert?

Etter Telenors oppfatning er det ikke grunnlag for å fastholde markedsavgrensningene slik de er definert i gjeldende Marked 15-regulering.

d) Hvilken betydning vil 5G få for Nkoms markedsavgrensinger?

5G er en ny teknologi som foreløpig ikke er kommersielt lansert og det er ikke mulig per i dag å forutse om og i hvilken grad denne teknologien vil utøve konkurransetrykk på eksisterende teknologi.

Tre-kriterie-test

2. I analysen 1. juli 2016 konkluderte Nkom med at de tre kumulative vilkårene for sektorspesifikk ex-ante regulering var oppfylt. De tre vilkårene er 1) Det foreligger høye og varige etableringshindre i markedet, 2) Markedet tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse, 3) Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen.

a) Er det grunnlag for endringer i konklusjonene på vurderingen av de tre kriteriene?

Ja, etter Telenors oppfatning er det grunnlag for å endre konklusjonene på vurderingene av de tre kriteriene, særlig kriterie 2 og 3.

b) Hvilke forhold kan begrunne endring i Nkoms konklusjoner under de enkelte kriteriene? Underbygg gjerne svaret med konkrete eksempler.

Vurderingen av hvorvidt markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse i fravær av regulering skal ta utgangspunkt i konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet. Dersom det ikke kan påvises at konkurransen i sluttbrukermarkedet er begrenset, skal konklusjonen være at det ikke er

grunnlag for å regulere grossistmarkedet. Det fremgår klart av de nye SMP Guidelines fra Kommisjonen og særlig i punkt 18:

"If the underlying retail market(s) is (are) prospectively competitive under the Modified Greenfield Approach, the NRA should conclude that regulation is no longer needed at wholesale level."

Etter Telenors oppfatning er det virksom konkurranse i sluttbrukermarkedet, noe også porteringsdata underbygger. Siden forrige markedsanalyse har ICE etablert seg som en utfordrer i både privat- og bedriftssegmentet og flere andre aktører har kommet til (for eksempel Atea, Fjordkraft og Komplett).

I tillegg er det intens konkurranse på innovasjon og utviklingen av nye produkter i sluttbrukermarkedet. Det foregår en sterk konkurranse på en rekke parametere som dekning/kapasitet/hastighet, kundebetjening (kanaler, servicegrad, funksjonalitet), inkluderte tjenester i abonnementene (forsikring, lagring, sikkerhetsprodukter etc.), priser for bruk i utlandet, datapriser, abonnementspriser, familieløsninger, ulike løsninger for kjøp av telefoner (delbetaling/SWAP/Svitsj). Det er videre en tendens til at kunden får stadig mer data inkludert i pakkene og man har sett tendenser til fri-bruk produkter.

Grossistmarkedet er preget av sterk konkurranse mellom sammenlignbare og alternative mobilnett. Dette vises ved at tilgangskjøpere bytter nettoperatør og konkurranseutsetter hele sitt volum jevnlig. Nettoperatørene har så langt Telenor kjenner til ledig kapasitet og har sterke insentiver til å tilby tilgang på konkurransedyktige priser og vilkår i fravær av regulering. I analysens tidshorisont er det sannsynlig at ICE vil få en større utfordrerrolle i grossistmarkedet, basert på tilgang til eget nett og Telias.

Etter Telenors oppfatning vil alminnelig konkurranserett være tilstrekkelig til å hindre konkurransebegrensende atferd i dette markedet.

c) Hvilke forhold kan begrunne å opprettholde Nkoms konklusjoner under de enkelte kriteriene? Underbygg gjerne svaret med konkrete eksempler.

Etter Telenors oppfatning er det ikke grunnlag for å opprettholde Nkoms konklusjon på tre-kriterie testen.

d) Hvilken rolle vil det tredje nettet spille i de nærmeste årene for muligheten til å oppnå bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet?

Etter Telenors oppfatning er det allerede sterk konkurranse i grossistmarkedet. ICE har etablert seg som en konkurransedyktig aktør sluttbrukermarkedet og har sannsynligvis sterke insentiver til å styrke sin grossistvirksomhet basert på eget og Telias nett.

En sentral forutsetning for at ICE skal lykkes i grossistmarkedet er at tilgang til Telenors nett ikke reguleres slik at ICE ikke vil ha mulighet til å konkurrere om grossistkundene. En streng regulering av Telenors tilgangspriser og tilgangsvilkår for MVNO og tjenesteleverandørtilgang vil således heller virke mot sin hensikt og gjøre det vanskeligere for den tredje nettoperatøren å etablere en konkurransedyktig grossistvirksomhet.

3. Hvilken betydning bør 5G få for konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedene og grossistmarkedet de nærmeste årene?

5G er ikke er kommersielt lansert og det er ikke mulig per i dag å forutse hvilken betydning denne teknologien vil kunne få på konkurransesituasjonen.

Utpeking av tilbyder(e) med sterk markedsstilling

4. I vedtaket 1. juli 2016 konkluderte Nkom med at Telenor alene hadde økonomisk styrke innenfor det relevante markedet til å i stor grad kunne opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere, med andre ord sterk markedsstilling.

   a) Er det grunnlag for å endre konklusjonen om at Telenor har sterk markedsstilling?

Ja, etter Telenors oppfatning er det grunnlag for å endre konklusjon om at Telenor har sterk markedsstilling.

   b) Hvilke forhold kan begrunne endring i Nkoms konklusjon?

Utgangspunktet for vurderingen av sterk markedsstilling i grossistmarkedet er en analyse av konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet. Dersom konkurransen i sluttbrukermarkedet er velfungerende, er det ikke grunnlag for SMP utpeking i grossistmarkedet.

Etter Telenors oppfatning var det sterk konkurranse i sluttbruker- og grossistmarkedet 1. juli 2016, og det har i perioden etter dette blitt sterkere konkurranse.

Siden forrige analyse har ICE etablert seg med attraktive tilbud i hele sluttbrukermarkedet og har oppnådd en stadig økende markedsandel i løpet av de siste to årene. Videre er Telia en sterk konkurrent i alle segment og har i tillegg styrket sin posisjon gjennom oppkjøp av Tele 2, Phonero og nå TDC.

Videre har det vokst frem flere nye aktører som i løpet av kort tid har tatt en stor del av veksten i markedet. Eksempler på dette er tjenesteleverandører slik som Fjordkraft, Komplett og GET, som utnytter muligheter for kryssalg til eksisterende kunder for å vokse i markedet. Atea har etablert seg som tjenesteleverandør og blitt en aktør i bedriftssegmentet, og har vunnet flere anbudskonkurranser. Et ytterligere eksempel er Chilli Mobil, som før sommeren lanserte et abonnement med «Fri bruk» av data. Dette tilbudet har også hatt innvirkning på konkurransen i markedet. I en situasjon med sterk konkurranse i sluttbrukermarkedet, er det ikke grunnlag for å utpeke noen foretak med SMP i grossistmarkedet.

Den økte konkurransen i sluttbrukermarkedet skyldes således sterk konkurranse mellom både etablerte netteiere og fra tilgangskjøpere basert på kommersiell tilgang til mobilnett. Konkurransesituasjonen som beskrevet over er ikke et resultat av reguleringen. I fravær av regulering ville netteiere tilbudt tilgang til sine mobilnett på konkurransedyktige vilkår.

c) Hvilke forhold kan begrunne å opprettholde Nkoms konklusjon?

Etter Telenors oppfatning er det ikke grunnlag for å opprettholde Nkoms konklusjon. Konkurransen i markedet er etter Telenors oppfatning velfungerende, hvilket må ha en innvirkning på den fremadrettede reguleringen av markedet.

d) Vil dekningsforskjeller og/eller oppfatning av dekning i mobilnettene gi grunnlag for konkurransefordeler som er av betydning for vurderingen av sterk markedsstilling i de nærmeste årene?

Dekning er en av flere konkurranseparametere i markedet som alle netteierne har mulighet til å konkurrere på. De ulike kundene vil vekte kvalitet på dekning ulikt og en bedre dekningskvalitet vil derfor ikke i seg selv være et argument for sterk markedsstilling. Det at Norge hevder seg i verdenstoppen med de beste nettene på dekning og kvalitet er et tegn på velfungerende konkurranse og at det investeres betydelige summer i alle mobilnettene.

e) Hvilken betydning mener dere Telias kjøp av Get TDC Norge vil ha for vurderingen av sterk markedsstilling (forutsatt at kjøpet godkjennes av Konkurransetilsynet)?

Etter Telenors oppfatning er konkurransen i grossistmarkedet sterk og vil fortsette å være sterk også etter foretakssammenslutningen.

5. To eller flere aktører kan også ha sterk markedsstilling sammen, såkalt kollektiv SMP[1]. I en slik vurdering står Kommisjonens/ESAs retningslinjer sentralt. Kommisjonen vedtok nye SMP-retningslinjer 26. april 2018, det forventes at ESA vil vedta tilsvarende retningslinjer. For å kunne påvise at to eller flere aktører sammen har kollektiv SMP, må Nkom vise at markedet har egenskaper som tilrettelegger for koordinert adferd og stilltiende samarbeid. Kommisjonen legger i sine retningslinjer for kollektiv stor vekt på de tre kumulative kriteriene fra Airtours-saken[2]. De tre kriteriene er 1) Markedet må være tilstrekkelig transparent, 2) Stilltiende samarbeid må være mulig å opprettholde over tid, 3) Konkurrenter eller kunder må ikke kunne hindre at målene for den koordinert adferden nås.

   a) Hvilke forhold taler for en konklusjon om kollektiv SMP i det norske markedet?

Det understrekes at en forutsetning for en vurdering av om det foreligger kollektiv SMP i det norske grossistmarkedet er at Nkom identifiserer konkurranseproblemer i sluttbrukermarkedet. Som nevnt ovenfor i spørsmål 2 er Telenor av den oppfatning at konkurransen om sluttkundene er sterk og virksom mellom aktørene i markedet.

Terskelen for å finne at det foreligger kollektiv SMP må kunne anses å være høy. I EU-kommisjonens forklarende merknad til sine retningslinjer til SMP uttales det under «Criteria for collective dominance assessment» at:

«The analysis must identify – through the application of the criteria provided in the relevant case-law – the mechanism of coordination, the incentives for the parties to follow it, its feasibility and sustainability.

For each of these characteristics, on the other hand, the NRA's analysis must consider with the same robust approach, whether their weakness, absence, or interaction with other market characteristics leads to the conclusion that joint SMP is unlikely. In other words, there cannot be a presumption that, in the presence of certain market characteristics joint SMP is present, without an equally thorough assessment of the converse market mechanisms and characteristics that may lead the NRA to conclude that joint SMP is unlikely".[3]

Det er dermed ikke tilstrekkelig at Nkom viser at markedet har egenskaper som tilrettelegger for koordinert adferd og stilltiende samarbeid, som Nkom skriver i spørsmål 5, for å kunne konkludere med at det foreligger kollektiv SMP. Nkom må i sin analyse identifisere og bevise at de tre vilkårene utviklet i rettspraksis er oppfylt, og like grundig identifisere og motbevise hvorfor motargumenter ikke tilsier at det ikke foreligger kollektiv SMP.

---

[1] Kommisjonens nye SMP-retningslinjer benytter «joint SMP» når det gjelder sektorspesifikk regulering og «joint dominance» der det refereres til saker fra alminnelig konkurranserett. Nkom legger tilsvarende terminologi til grunn her.

[2] Airtours v Commission (T-342-99)

[3] Commission Staff Working Document, SWD(2018) 124 final, side 38

Det foreligger dermed ingen forhold som kan tale for en konklusjon om kollektiv SMP i det norske mobilmarkedet, hverken på detaljist- eller grossistnivå.

b) Hvilke forhold taler mot en konklusjon om kollektiv SMP i det norske markedet?

Ingen av kriteriene som er utviklet i rettspraksis (Airtours-saken mv.) er oppfylt.

c) I hvilken grad anses det å være konkurranse mellom de to landsdekkende nettene om å tilby grossisttilgang i det norske markedet?

Telenor vil for det første presisere at de to landsdekkende mobiloperatørene begge tilbyr tilgang til sine nett til både regulerte og kommersielle vilkår, og det er konkurranse om å tiltrekke seg grossistkunder til egne nett. ICE som den tredje nettverksoperatøren har uttalt at det er i deres interesse å fylle ledig kapasitet i sitt nett med trafikk og inntekter. Telia har videre vært en aktør i dette markedet siden begynnelsen av 2000-tallet. Dette i seg selv taler for at det er attraktivt å tilby tilgang til eget mobilnett.

Telenor har per i dag fire tilgangskjøpere, hvorav én holder på å flytte til Telias nett. Telenor er jevnlig i dialog med aktører som vurderer å kjøpe grossisttilgang eller bytte leverandør av grossisttilgang. Telenors inntrykk er at disse aktørene henter inn tilbud fra flere tilbydere enn Telenor, både ved førstegangs etablering og ved reforhandling av tilgangsavtale. At det er konkurranse om å tilby grossisttilgang illustreres blant annet ved at det jevnlig er aktører som bytter leverandør av grossisttilgang. Det kan i den sammenheng vises til [redacted] samt Chilis bytte fra Telenors til Telias nett i 2017. Det kan også vises til at ICE i 2017/2018 forhandlet med både Telia og Telenor om ny avtale om nasjonal gjesting, hvor ICE valgte å fortsette avtaleforholdet og inngå ny avtale med Telia. Per i dag har Telia en betydelig større andel av grossistmarkedet enn Telenor.

d) I hvilken grad har netteierne kjennskap til tilgangsvilkårene hos andre netteiere?

Telenor har ingen kjennskap til Telias tilgangsvilkår.

Ettersom Nkom i Marked 15-vedtaket pålegger Telenor å publisere standardavtale for tilgangskjøpere på Telenors hjemmeside, har Telia følgelig tilgang til Telenors standardavtale med tilhørende detaljerte vilkår for tilgang så lenge dette pålegget gjelder. Til illustrasjon vil det på grunn av pålegget bli kjent for Telenors konkurrenter i grossistmarkedet når Telenor tilbyr nye tjenester eller ny teknologi til tilgangskjøpere. Telenor har imidlertid ikke kjennskap til hvilke tjenester og hvilke teknologier Telia tilbyr tilgangskjøpere.

Den eventuelle transparensen dette medfører i markedet skyldes utelukkende Nkoms eget pålegg.

Virkemidler

Dersom analysen av sterk markedsstilling resulterer i at det utpekes én eller flere aktører med sterk markedsstilling, skal den eller disse aktørene pålegges særskilte forpliktelser etter ekomloven kapittel 4. Pålegg av særskilte forpliktelser vil være innrettet mot å avhjelpe faktiske eller potensielle konkurranseproblemer og skal være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse. Spørsmålene i denne delen er stilt under forutsetning om at det er grunnlag for å utpeke tilbyder(e) med sterk markedsstilling.

Tilgangsplikt

6. Telenor er i gjeldende vedtak pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering.
    a) Hvilke forhold taler for å endre én eller flere av disse forpliktelsene?
    b) Hvilke forhold taler for å opprettholde disse forpliktelsene?

Telenor har tilbudt disse tilgangsformene i nærmere 20 år. Flere av tilgangsformene har både fra sin begynnelse og i store deler av perioden blitt tilbudt uten at Telenor har hatt en regulatorisk tilgangsforpliktelse. Det er ingen forhold som tilsier at Telenor ikke vil fortsette å tilby disse tilgangsformene, snarere tvert imot. Som Telenor tidligere har påpekt, vil Telenor alltid ha et insentiv til å videreselge ledig kapasitet i nettet. Telenor har klare insentiver til å fylle nettet med trafikk som genererer inntekter. Isolert sett tilsier dette at det er unødvendig å pålegge Telenor å tilby disse tilgangsformene.

7. Telenor skal i medhold av gjeldende regulering tilby tilgang uten bestemmelser om leveringseksklusivitet. Forbudet innebærer at tilgangskjøper med noen unntak kan inngå parallell tilgangsavtale med flere netteiere.
    a) Hvilke forhold taler for å endre denne forpliktelsen?
    b) Hvilke forhold taler for å opprettholde denne forpliktelsen?

I Norge har vi en mobildekning som overgår de fleste land både befolkningsmessig og arealmessig. Det samme gjelder kvaliteten i mobilnettene i Norge. Vi viser i den anledning til hastighetstesten gjennomført av Ookla på verdensbasis hvor Telenor Norge utpekes til å ha den høyeste hastigheten i verden, og hvor gjennomsnittshastighetene for samtlige mobilnett i Norge også kommer veldig godt ut. En av hovedårsakene til denne suksessen er konkurransen i det norske mobilmarkedet.

Det gjøres enorme investeringer i mobilnettene i Norge hvert eneste år og dette gjøres fordi dekning og kvalitet er viktig for å tiltrekke seg kunder i mobilnettet – enten det være seg sluttkunder eller grossistkunder. Vi går nå inn i en tid hvor det skal tas beslutninger om store investeringer i 5G og dersom norske myndigheter ønsker at Norge også fremover skal ha nett med dekning og kvalitet i verdensklasse er det avgjørende at det legges opp til en regulering som støtter opp om dette.

Reguleringen må ikke åpne opp for at tilgangskjøpere kan inngå tilgangsavtaler med flere netteiere og bruke disse tilgangsavtalene på en slik måte at de enten kan tilby bedre dekning og kvalitet enn en nettoperatør eller gjennom markedsføring o.l. kunne fremstå som å ha bedre dekning og kvalitet enn nettoperatørene. Dette vil kunne svekke samtlige nettoperatørers investeringsinsentiver.

Standardavtale og offentliggjøring

8. Telenor er i gjeldende vedtak pålagt å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for tilgang. Innholdet i en standardavtale skal speile et tilbud om tilgang til de tilgangsformene som omfattes av tilgangsplikten på ikke-diskriminerende vilkår. Standardavtalen skal effektivisere tilgangsplikten og kravet til ikke-diskriminering. Telenor kan i tillegg tilby tilgang til vilkår som fraviker standardavtalen under en forutsetning om at de avvikende vilkårene også gjøres tilgjengelig for andre tilgangskjøpere.
    a) Fungerer Telenors standardavtaler slik de er tiltenkt?
    b) Hvilke forhold taler for at kravene til standardavtale bør endres og hva bør endringene eventuelt bestå i?

For Telenor er det uavhengig av reguleringen naturlig å ha en standardkontrakt med alminnelige avtalevilkår, teknisk grensesnitt mv. som utgangspunkt for enhver forhandling om tilgang.

Dersom Telenor pålegges å ha en standardavtale vil hver enkelt tilgangskjøper kunne inngå en standardavtale som oppfyller de regulatoriske forpliktelsene Telenor er underlagt for den konkrete tilgangsformen. Det bør imidlertid være rom for fleksibilitet i reguleringen for å kunne møte den enkelte tilgangskjøpers behov uten at Telenor er forpliktet til å tilby tilsvarende vilkår til en annen tilgangskjøper. Det er bare på denne måten man vil kunne oppnå kommersielt fremforhandlede avtaler/vilkår.

Etter Telenors oppfatning bør standardavtalen være en avtale som tilbys alle, men at Telenor og tilgangskjøper gjennom forhandlinger kan komme frem til individuelle avtaler som forblir individuelle og ikke skal tilbys eller gjøres kjent for andre i markedet.

Nkom må ha gode grunner for å legge til grunn at aktørene i markedet ikke selv er nærmest til å fastsette de kommersielle vilkårene. Konkurranselov vil være tilstrekkelig for å motvirke avtalevilkår som vil virke negativt på konkurransen. Motsatt vil det være stor fare for å regulere feil «ex ante», og det innebærer en risiko for at reguleringen i seg selv kan være egnet til å svekke konkurransen.

9. Kravet til offentliggjøring av standardavtale omfatter ikke prisinformasjon.
    a) Hvilke forhold taler for å endre dette kravet?
    b) Hvilke forhold taler for å fastholde dette kravet?

Kravet til offentliggjøring av Telenors standardavtaler for Nasjonal Gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang omfatter ikke prisinformasjon. Det er også Telenors forståelse av konkurranseloven at Telenor ikke har anledning til å offentliggjøre disse prisene. Dersom Nkom opprettholder kravet til offentliggjøring av standardavtaler er det åpenbart at det ikke kan omfatte prisinformasjon.

Telenor mener at kravene til Telenors standardavtale innebærer så detaljert informasjon at offentliggjøring av avtalen eksklusiv prisinformasjon vil kunne svekke konkurransen og innovasjons- og investeringstakten i markedet om hvilke teknologier, produkter, tjenester og funksjonaliteter som skal tilbys tilgangskjøperne.

Det bør være tilstrekkelig for å ivareta hensynet til transparens at Telenor på sine hjemmesider beskriver hvilke tilgangsformer selskapet tilbyr og at standardavtale med priser oversender på forespørsel og etter at konfidensialitetsavtale er inngått.

Ikke-diskriminering

10. Telenor er i gjeldende regulering pålagt krav til ikke-diskriminering, både mellom eksterne tilgangskjøpere og mellom tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Kravet innebærer blant annet at eksterne tilgangskjøpere skal ha likeverdige forutsetninger for å kunne konkurrere i sluttbrukermarkedet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

    a) Fungerer kravet til ikke-diskriminering slik det er tiltenkt?
    b) Hvilke forhold taler for at kravene til ikke-diskriminering bør endres og hva bør endringene eventuelt bestå i?

Kravet til ikke-diskriminering mellom tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet

Telenor har i mange år hatt en praksis for at tilgangskjøpere får tilgang til de samme teknologiene som egen sluttbrukervirksomhet. Vi viser i den sammenheng blant annet til at 4G, 4G+. VoLTE og VoWiFi ble tilbudt tilgangskjøperne fra samme tidspunkt som egen sluttbrukervirksomhet. Denne praksisen har også vært gjeldende for ulike funksjonaliteter og tjenester under forutsetning at dette ikke er funksjonalitet og tjenester som tilgangskjøper selv kan utvikle. Telenor følger denne praksisen for å sikre at våre tilgangsprodukter er attraktive i markedet.

Etter Telenors vurdering er kravet til ikke-diskriminering mellom tilgangskjøper og Telenors egen sluttbrukervirksomhet overflødig.

Kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere

Telenor mener det er uheldig for konkurransen å pålegge Telenor et krav om ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere. Vår erfaring er at praksisen som Nkom i mange sammenhenger omtaler som «beste vilkårs læren» reduserer eller fjerner insentivene til å avvike fra standardavtalen i forhandlinger med tilgangskjøpere.

Effekten av å pålegge dominerende aktør denne type likebehandling er for øvrig også diskutert av Konkurransetilsynet – se link til kronikk av Konkurransedirektør Lars Sørgard: http://www.konkurransetilsynet.no/nb-NO/aktuelt/artiklar-og-innlegg/kronikk-prisregulering-av-matvarer/

11. Telenor er i gjeldende vedtak pålagt å tilby en tilgangsavtale uten fastpriskomponenter på abonnementsnivå. Dette vil i praksis si at Telenor må tilby en tilgangsavtale som baseres på trafikkavhengige (variable) priser. Bakgrunnen for kravet er at tilgangskjøpere skal kunne ha likeverdige muligheter til å konkurrere og skape produktmangfold som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

    a) Fungerer dette kravet slik det er tiltenkt?
    b) Bør det stilles krav til å tilby andre prisstrukturer/metoder for at tilgangskjøpere skal kunne ha samme grad av fleksibilitet til utforming av sluttbrukerprodukter som Telenors egen virksomhet?

I forbindelser med Nkoms notifisering til ESA av utkastet til markedsvedtak i 2016, satt ESA i sine kommentarer krav om at Nkom må begrunne kravene til variable priser opp mot de konkurranseproblemer som er identifisert. ESA uttalte spesifikt at Nkom må forklare

"the nature of the competition problem(s) that these new requirements are specifically aimed at addressing and why they are deemed proportionate and justified and not unduly restrictive of wholesale pricing flexibility on a forward-looking basis."

Det følger av dette at ESA ikke kunne se hvilke konkurranseproblemer disse forpliktelsene spesifikt er ment å adressere. ESA kunne videre heller ikke se at det er godtgjort at kravene om variable priser er forholdsmessig eller begrunnet eller godtgjort at krav til variable priser ikke negativt begrenser prisingsfleksibiliteten. ESAs innvendinger er sammenfallende med Telenors oppfatning om hvorfor et krav om variable priser ikke er hensiktsmessig.

Det foreligger i gjeldende marked 15- regulering intet resonnement eller rasjonale for at prisstruktur i seg selv har noen effekt på tilgangskjøpers mulighet til å kunne konkurrere og skape samme produktmangfold som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Det er prisnivået, og ikke prisstrukturen, på det å kjøpe tilgang som er avgjørende for om en tilgangskjøper kan oppnå lønnsomhet ved å tilby samme produktene som Telenor.

Det å pålegge Telenor variabel prisstruktur har flere uheldige effekter. Blant annet innebærer det at SIM med lite eller ingen trafikk ikke skal betale for tilgang til Telenor nett. Dette er åpenbart uheldig.

Utviklingen i markedet mht. nye tjenester, nye bruksområder og endrede preferanser for betaling innebærer at en prisstruktur som synes egnet på et tidspunkt for et bruksområde kan være svært uheldig for et annet bruksområde på et senere tidspunkt eller på samme tidspunkt. For at et myndighetsorgan skal gå så langt at det regulerer prisstrukturen i en bransje forutsetter det detaljert kunnskap om gjeldede marked, markedsutviklingen fremover, nye tjenester som vil komme osv. Dette er kunnskap som det er umulig for et tilsynsorgan å besitte.

Regnskapsmessig skille

12. Telenor er i gjeldende vedtak pålagt å rapportere regnskapsmessig skille Rapporteringen skal vise om Telenor kunne oppnådd lønnsomhet dersom selskapets sluttbrukervirksomhet kjøpte tilgang til de vilkårene Telenor tilbyr i sine standardavtaler, og er et verktøy i oppfølgningen av at Telenor ikke diskriminerer på pris mellom selskapets egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang.
    a) Fungerer regnskapsmessig skille effektivt som verktøy for oppfølgning av kravet til ikke-diskriminering?
    b) Hvilke endringer bør det eventuelt gjøres i kravene til rapportering av regnskapsmessig skille?
    c) Hvilke andre verktøy bør eventuelt erstatte og/eller supplere regnskapsmessig skille som verktøy for oppfølgning av kravet til ikke-diskriminering?

Gitt at Telenor pålegges en plikt om tilgang og ikke-diskriminering, er det Telenors oppfatning at rapportering av regnskapsmessig skille er en funksjonell og god metode for oppfølging av kravet til

ikke-diskriminering på pris mellom selskapets egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang. Resultatet av testen er et godt egnet måleverktøy myndighetene har for å kunne konkludere at kravet til ikke-diskriminering på pris er bestått.

Prisregulering

Prisregulering kan pålegges dersom en tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukere ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

I gjeldende regulering er Telenor pålagt å gi tilgang til sitt mobilnett med priser som forhindrer at tilgangskjøper settes i marginskvis. Pålegget følges opp av marginskvistester med seks måneders intervaller, og testene baseres på Telenors representative produkter og gjeldende tilgangspriser.

Tilgangspriser for tjenesteleverandørtilgang skal bestå en bruttomargintest, hvor kravet konkret innebærer at alle representative produkter skal hver for seg vise inntekter fra sluttbrukervirksomheten som overstiger de korresponderende tilgangskostnader.

Tilgangspriser for MVNO-tilgang skal bestå en full marginskvistest, hvor kravet konkret innebærer at en aggregert test av de representative produktene skal vise inntekter fra sluttbrukervirksomheten som overstiger summen av de korresponderende tilgangskostnader og kostnader til sluttbrukervirksomhet. Testene av tjenesteleverandørtilgang og MNVO-tilgang forutsetter et effektivitetskrav som tilsvarer fem prosent markedsandel i privatmarkedet (samlet for telefonikoblede mobiltjenester og dedikerte abonnement for mobilt bredbånd) og fem prosent markedsandel i bedriftsmarkedet (samlet for telefonikoblede mobiltjenester og dedikerte abonnement for mobilt bredbånd).

Tilgang til nasjonal gjesting testes på samme måte som MVNO-tilgang, men her oppstilles det et effektivitetskrav som tilsvarer 20 prosent av det samlede markedet.

Nkom ønsker informasjon om erfaringene aktørene har fra gjeldende prisregulering.

13. Det bes om en vurdering av hvordan gjeldende prisregulering fungerer.

14. Hvilke forhold taler for å fastholde gjeldende prisregulering?

15. Hvilke forhold taler for å endre gjeldende prisregulering?

16. Det bes om eventuelle konkrete forslag til endringer av gjeldende prisregulering.

17. På hvilken måte er eventuelt vurderingene på de ovenstående spørsmålene om prisregulering ulike ved tilfellet én utpekt tilbyder med SMP og ved tilfellet kollektiv SMP?

Dersom myndighetene opprettholder målsettingen om infrastrukturkonkurranse er det ikke formålstjenlig å pålegge prisregulering av MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang.

Dersom myndighetene likevel pålegger prisregulering må reguleringen utformes slik at den legger til rette for etablering av effektive tilgangskjøpere. Det må ikke være mer lønnsomt å være tilgangskjøper enn nettoperatør dersom målet er å oppnå infrastrukturkonkurranse.

Under gjeldende reguleringsregime opplever Telenor å kunne være mindre fleksible i forhandlingene med tilgangskjøpere, enn det Telia og andre kan være jf. diskusjonen over mht. at Telenor ikke kan fremforhandle individuelle prisavtaler med tilgangskjøperne. Dette bidrar til å gjøre Telenors tilgangsavtaler blir mindre attraktive for tilgangskjøperne.

Gjeldende prisregulering oppleves som meget uforutsigbar for Telenor, og slik vi forstår det, også for tilgangskjøperne. Det foreligger ingen klar definisjon av hvordan Nkom kommer frem til hva som er de representative produktene – dermed er det uforutsigbart for Telenor hvilke produkter som testes og således uforutsigbart hvilke regulatoriske krav som stilles til Telenors tilgangspriser.

Reguleringen av prisene for tjenesteleverandørtilgang begrenser videre Telenors insentiver til å gi sluttkunder velkomstilbud de første månedene. Dette skyldes måten bruttomargintesten er utformet på. Nkom legger til grunn at hele velkomstilbudet må inndekkes i marginen de månedene velkomsttilbudet gis, og ikke gjennom kundens levetid slik tilbyderen legger til grunn. Reguleringen fører således til at sluttkundene i markedet tilbys mindre gunstige produkter enn de ellers ville fått. Denne effekten av reguleringen er uheldig for sluttbrukerne og konkurransen i markedet.

Gjennomføringen/modelleringen er dessuten unødvendig detaljert og omfattende, og vi vil i den sammenheng peke på følgende eksempler:

Nkom ber om svært detaljert informasjon til sin marginmodell. Arbeidet med å fremskaffe disse detaljene er omfattende, uten at alle detaljer benyttes for å beregne en mer presis margin i modellen. For eksempel bes Telenor rapportere inntekter splittet på trafikk til 8xx nummer, trafikk til 18xx nummer og trafikk til 3&5 siffer nummer. Tilsvarende skille bes rapportert for trafikk til de samme numrene. Hverken inntektssplitten eller trafikksplitten benyttes for å fordele inntekter eller volum i modellen. For begge grupper summeres Telenors rapporterte verdier før disse behandles videre i modellen.

Det samme tilfellet gjelder for roamingtrafikk i og utenfor EU/EØS. Her bes Telenor rapportere inntekter fra samtaler i utlandet, mottak av samtaler i utlandet, SMS i utlandet og data i utlandet,

alle splittet på trafikk i og utenfor EU/EØS. Tilsvarende detaljgrad bes rapportert for minutter, SMS og data i utlandet. Inntektssplitten og volumsplitten benyttes ikke i marginmodellen, for begge gruppene blir Telenors rapporterte tall i og utenfor EU/EØS lagt sammen før disse behandles videre i modellen.

Eksemplene viser at det etterspørres detaljer som ikke benyttes i modellen. Ved hver datainnsamling til Nkoms marginmodell må Telenor fremskaffe/beregne mer enn 50 tusen verdier. Det er et omfattende arbeid som medgår for å fremskaffe og kvalitetssikre dette materialet, og det er derfor viktig at informasjonsinnhentingen ikke er mer omfattende enn nødvendig. Dette vil i så fall kunne påvirke kvaliteten i leveransen, samt fremstå som en unødvendig tyngende forpliktelse.

Andre forhold

18. Er det andre forhold som er relevante for de vurderinger Nkom skal gjøre?

Telenor anser det som viktig at Nkom følger metodikken for markedsanalyse og utpeking av SMP operatør(er) slik dette angis i de nye retningslinjene for markedsanalyse og SMP vurdering under EEA rammeverket (jf dokumentene EC Communication 2018/C 159/01 av 5. mai 2018 og i medfølgende Staff Working document av 27 april 2018). Det betyr mer vektlegging av korrekte avgrensninger av sluttbrukermarkedet og at det tydelig er identifisert hvilket konkurranseproblem regulering i avledet(e) grossistmarked(er) skal løse. Kommisjonen angir at Modified Greenfield metoden skal anvendes. Det betyr at utgangspunktet for analysene av eventuelt reguleringsbehov, i tillegg til å være framoverskuende, skal vurdere utvikling av markedsstrukturen i en hypotetisk situasjon uten regulering av SMP aktør(er). Dette gjøres for å vurdere om eventuelle konkurranseproblemer er varige. Motsatt, dersom sluttbrukermarkedene tenderer mot effektiv konkurranse i neste reguleringsperiode, skal det ikke reguleres i grossistmarkedet.

Regulerende myndighet bør legge til grunn den EU harmoniserte metoden for å kunne gjøre mest mulig korrekte markedsavgrensninger. Dette innebærer bl.a. å gjennomføre konkrete analyser av markedet for å forstå adferd både på tilbuds- og etterspørselssiden. Analysen, særlig av etterspørselssiden, bør være empirisk fundert og knyttet opp mot en anerkjent angitt konkurranserettslig metodikk (SNIP-test eller lignende). Tilsvarende må SMP vurderinger gjøres på bakgrunn av relevante kriterier med betydning for adferd i markedet slik at terskelen for å pålegge regulering av en, eller flere, aktør(er) korrekt og i samsvar med konkurranserettslig metode.

Telenor vil også henstille til at Nkom følger Kommisjonens anvisning på regulatoriske prinsipper, disse angitt både i direktiv og i retningslinjene, som støtter opp under regulatorisk forutsigbarhet, effektive investeringer og innovasjon samt nettverksbasert konkurranse dersom det pålegges konkrete virkemidler for å avhjelpe et identifisert konkurranseproblem i sluttbrukermarkedet.

Tilleggsspørsmål til Telenor og Telia

Opplysningene som fremkommer nedenfor skal i sin helhet unntas offentlighet, jf. offl. § 13, jf. fvl. §§ 13 og 19 da dette er konkurransesensitiv informasjon som skal hemmeligholdes.

19. Lønnsomhet er et av momentene som skal vurderes i analysen av sterk markedsstilling.
    a) EBITDA og EBITDA-margin for Telenors og Telias norske virksomheter som helhet fremgår av offisiell finansielle rapportering. Nkom ber Telenor og Telia beregne EBITDA og EBITDA-margin for mobilvirksomheten i de norske selskapene for perioden 2015 til 2017.
    b) For å vurdere lønnsomhet kan ROCE (Earnings Before Interest and Tax (EBIT) / Capital Employed) være et aktuelt måltall. Nkom ber Telenor og Telia beregne ROCE for deres norske virksomheter som helhet og for den norske mobilvirksomheten for årene 2015, 2016 og 2017.

Se tabellen under.

[redacted]

20. Fra hvilke aktører har dere fått anmodning om tilgang til NB-IoT?

[redacted]

21. Har dere inngått grossistavtaler om tilgang til NB-IoT?

[redacted]

[redacted]

22. Når forventer dere å lansere 5G?

[redacted]

23. I hvilket omfang (dekningsmessig) forventer dere å lansere 5G innenfor analysens tidshorisont?

[redacted]

24. Hvilke tjenester vil benytte 5G innenfor analysens tidshorisont?

[redacted]

Med hilsen
Telenor Norge AS

Siri Kalager
Regulatorisk direktør