

# Markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett

## Spørsmål til aktørene

Nkom skal ifølge ekomloven §§ 3-2 og 3-3 definere og analysere relevante produkt- og tjenestemarkeder og geografiske markeder i henhold til EFTA Surveillance Authoritys (ESA) anbefaling om relevante markeder<sup>1</sup>. Markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilnett var tidligere utpekt av ESA som et marked som kvalifiserte for sektorspesifikk forhåndsregulering. Dette markedet ble imidlertid fjernet fra anbefalingen i 2008. Nkom har likevel mulighet til å definere andre markeder enn dem som er utpekt av ESA i anbefalingen. Dette forutsetter at visse kriterier er oppfylt (tre-kriterie-testen). Dersom markedet oppfyller kriteriene, skal Nkom analysere markedet med henblikk på om en eller flere aktører har sterk markedsstilling. Tilbyder(e) som utpekes med sterk markedsstilling, skal i henhold til ekomloven § 3-4 pålegges minst én særskilt forpliktelse etter ekomloven kapittel 4.

Spørsmålene nedenfor retter seg både mot markedsavgrensingen, tre-kriterie-testen, analysen av sterk markedsstilling og de regulatoriske virkemidlene som Nkom kan pålegge. Nkom ber om at alle svar begrunnes, gjerne med konkrete eksempler som underbygger svaret. Ved behov vil Nkom på et senere tidspunkt be om ytterligere konkrete innspill.

Oppdatert analyse skal dekke en tidsperiode på to til tre år fra nytt vedtak fattes. Nkom tar sikte på å fatte nytt vedtak høsten 2019. Nkom ber om at aktørene legger denne tidsperioden til grunn i sine svar der det er aktuelt.

Alle besvarelser vil bli publisert på Nkoms hjemmeside. Forhold som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, jf. offl. § 13, jf. fvl. §§ 13 og 19, må merkes.

### 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

---

<sup>1</sup> <http://www.eftasurv.int/media/decisions/College-decision---Revision-of-ESA-Recommendation-on-Relevant-Markets-susceptible-to-ex-a.pdf>

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<sup>2</sup>.

Nkom ber om aktørenes synspunkter på følgende:

- a) Er det grunnlag for endringer i markedsavgrensingene på sluttbruker- og/eller grossistnivå?
- b) Hvilke forhold kan begrunne endring i markedsavgrensingene?
- c) Er det andre forhold enn de som fremgår av Nkoms nåværende markedsavgrensinger som kan begrunne å fastholde markedsavgrensingene slik de er definert?
- d) Hvilken betydning vil 5G få for Nkoms markedsavgrensinger?

### **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 konkurranseret 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?
  - b) Hvilke forhold kan begrunne endring i Nkoms konklusjoner under de enkelte kriteriene? Underbygg gjerne svaret med konkrete eksempler.
  - c) Hvilke forhold kan begrunne å opprettholde Nkoms konklusjoner under de enkelte kriteriene? Underbygg gjerne svaret med konkrete eksempler.
  - d) Hvilken rolle vil det tredje nettet spille i de nærmeste årene for muligheten til å oppnå bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet?
3. Hvilken betydning bør 5G få for konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedene og grossistmarkedet de nærmeste årene?

### **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?
  - b) Hvilke forhold kan begrunne endring i Nkoms konklusjon?

---

<sup>2</sup> Nkoms brev til Telenor 23. mars 2018, sak 1504996-88

- c) Hvilke forhold kan begrunne å opprettholde Nkoms konklusjon?
  - 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?
  - e) Hvilken betydning mener dere Telias kjøp av Get TDC Norge vil ha for vurderingen av sterk markedsstilling (forutsatt at kjøpet godkjennes av Konkurransetilsynet)?
5. To eller flere aktører kan også ha sterk markedsstilling sammen, såkalt kollektiv SMP<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>. 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?
  - b) Hvilke forhold taler mot en konklusjon om kollektiv SMP i det norske markedet?
  - c) I hvilken grad anses det å være konkurranse mellom de to landsdekkende nettene om å tilby grossisttilgang i det norske markedet?
  - d) I hvilken grad har netteierne kjennskap til tilgangsvilkårene hos andre netteiere?

## **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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Airtours v Commission (T-342-99)

- a) Hvilke forhold taler for å endre én eller flere av disse forpliktelsene?
  - b) Hvilke forhold taler for å opprettholde disse forpliktelsene?
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?

### **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?
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?

### **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?
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?

### **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 oppfølgingen av at Telenor ikke diskriminerer på pris mellom selskapets egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang.

- a) Fungerer regnskapsmessig skille effektivt som verktøy for oppfølging 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 oppfølging av kravet til ikke-diskriminering?

### **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 pris-klemmer 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?

#### **Andre forhold**

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

#### **Tilleggsspørsmål til Telenor og Telia**

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

22. Når forventer dere å lansere 5G?

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

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