

14. december 2022

Afgørelse på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telenor Danmark A/S mobilnet

Markedsafgørelse over for Telenor Danmark A/S

ERHVERVSSTYRELSEN

Dahlerups Pakhus
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

Tlf. 35 29 10 00

CVR-nr 10 15 08 17

E-post erst@erst.dk

www.erst.dk

ERHVERVSMINISTERIET

Markedsafgørelse

I medfør af § 40, stk. 4, jf. § 39, i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (teleloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 955 af 17. juni 2022, træffer Erhvervsstyrelsen følgende afgørelse:

Følgende forpligtelser over for Telenor Danmark A/S (herefter benævnt Telenor), som er pålagt i Erhvervsstyrelsens afgørelse af 17. november 2020 på engrosmarkedet for mobilterminering, bortfalder:

- forpligtelse til netadgang,
- forpligtelse til priskontrol,
- forpligtelse til ikke-diskrimination og
- forpligtelse til transparens

Denne afgørelse træder i kraft den 14. december 2022. Samtidig ophæves de forpligtelser, som Telenor er pålagt i afgørelsen af 17. november 2020 på engrosmarkedet for mobilterminering.

Med venlig hilsen



Frederik Rygaard
Kontorchef

Erhvervsstyrelsen
Langelinie Alle 17
2100 København Ø

Klagevejledning

Erhvervsstyrelsens afgørelse kan påklages til Teleklagenævnet, Toldboden 2, 8800 Viborg, tlf.: 72 40 56 00, e-mail: tkn@naevneneshus.dk.

En klage skal være Teleklagenævnet i hænde senest fire uger efter, at Erhvervsstyrelsen har truffet denne afgørelse.

Opmærksomheden henledes på, at der i medfør af § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 383 af 21. april 2011 om Teleklagenævnets virksomhed skal betales et gebyr på 4.000 kr. for behandling af klager af denne type i Teleklagenævnet. Beløbet vil blive opkrævet af Teleklagenævnets sekretariat.

Indholdsfortegnelse

Markedsafgørelse	2
Klagevejledning	3
Forord	5
1 Markedsafgrænsning	6
1.1. Uændret markedsafgrænsning	6
2 Trekriterietest	7
2.1 De tre kriterier	7
2.2 Analyse af de tre kriterier	7
2.2.1 Kan der konstateres hindringer for markedsadgang?	7
2.2.2 Tenderer markedet mod effektiv konkurrence?	8
2.2.3 Er det muligt alene ved anvendelse af konkurrenceretten at imødegå eventuelle markedssvigt?	9
2.3 Konklusion på trekriterietest	9
3 Afgørelse	10

Forord

Dette dokument indeholder Erhvervsstyrelsens trekriterietest og markedsafgørelse på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telenors mobilnet.

Den seneste markedsafgørelse over for Telenor på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet blev truffet den 17. november 2020.

Efterfølgende har Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) i december 2020 udsendt en ny henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder¹. Det er Kommissionens henstilling, som definerer, hvilke markeder der er egnet til sektorspecifik regulering. I den seneste henstilling er termineringsmarkederne ikke længere omfattet. Det vil sige, at engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet ikke længere vurderes egnet til sektorspecifik regulering på et tværoeuropæisk plan.

Markeder, som nærværende engrosmarked for mobilterminering, der ikke (længere) fremgår af henstillingen, men som på baggrund af tidligere markedsundersøgelser er reguleret, bør ifølge henstillingen analyseres, såfremt den nationale tilsynsmyndighed kan påvise, at markederne opfylder de tre kriterier i deres nationale kontekst. Hvis markedet derimod ikke opfylder trekriterietesten, og styrelsen derfor vurderer, at der er grundlag for reel konkurrence på markedet, skal Erhvervsstyrelsen i medfør af telelovens § 40, stk. 4, ophæve alle forpligtelser, der i medfør af loven, eller regler udstedt i medfør heraf, er pålagt SMP-udbyderen på det pågældende marked.

Da markedet for nuværende er reguleret med afsæt i tidligere henstillinger, har Erhvervsstyrelsen gennemført en trekriterietest for at vurdere, om der i et dansk perspektiv fortsat er berettiget at regulere engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet.

¹ Kommissionens henstilling (EU) 2020/2245 af 18. december 2020.

1 Markedsafgrænsning

1.1. Uændret markedsafgrænsning

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at markedsafgrænsningen fra afgørelserne i 2017 ikke har ændret sig væsentligt. Der er således fortsat fire MNO'er (Hi3G, TDC, Telenor og Telia) samt en MVNO (Lycamobile) på det danske marked for mobilterminering, ligesom det i høj grad er de samme produkter, der tilbydes til detailkunderne. Evt. forskydninger i markedsandele samt justeringer af forretningsmodeller ændrer ikke på markedsafgrænsningens produkter eller geografi.

Det er ligeledes fortsat Erhvervsstyrelsens vurdering, at der ikke er produkter, som er substituerbare med terminering af et taleopkald i Telenors mobilnet. Det er derfor styrelsens vurdering, at engrosmarkedet for terminering af taleopkald omfatter engrosterminering af taleopkald i individuelle mobilnet i Danmark.

På den baggrund er det Erhvervsstyrelsens vurdering, at en trekriterietest kan foretages med afsæt i markedsafgrænsningen i afgørelserne fra 17. november 2020.

2 Trekriterietest

Engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet er som anført ovenfor ikke længere omfattet af Kommissionens henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder.

Den primære årsag til dette er vedtagelsen af Kommissionens delegerede forordning (EU) 2021/654 af 18. december 2020² fælles maksimale EU-dækkende termineringstakster, der har fundet anvendelse fra den 1. juli 2021. Ifølge Kommissionen betyder det, at det mest alvorlige konkurrenceproblem, der er identificeret på termineringsmarkederne, forsvinder, da forordningen sikrer, at selskaberne på markedet ikke længere kan fastsætte uforholdsmæssigt høje termineringstakster.

Idet markedet ikke længere er omfattet af henstillingen om relevante produkt- og tjenestemarkeder, skal Erhvervsstyrelsen indledningsvist foretage en trekriterietest.

2.1 De tre kriterier

For at undersøge om engrosmarkedet for mobilterminering fortsat er egnet til sektorspecifik regulering, vurderes markedet på baggrund af tre kumulative kriterier (trekriterietesten). De tre kriterier er:

1. Der kan konstateres store og varige hindringer for markedsadgang.
2. Markedet tenderer ikke mod en reel konkurrence inden for den relevante tidshorizont.
3. Det er ikke muligt alene ved anvendelse af konkurrenceretten at imødegå de pågældende markedssvigt.

Kun hvis alle tre kriterier er opfyldt, vurderes markedet at være egnet til sektorspecifik regulering.

2.2 Analyse af de tre kriterier

Erhvervsstyrelsen gennemfører i det følgende trekriterietesten for engrosmarkedet for mobilterminering.

2.2.1 Kan der konstateres hindringer for markedsadgang?

Det første kriterium indebærer en undersøgelse af, om der på engrosmarkedet for mobilterminering foreligger store og varige hindringer for markedsadgangen i form af strukturelle, retlige eller reguleringsmæssige hindringer.

Ligesom det er tilfældet for terminering af taleopkald i fastnet, er det alene de pågældende teleselskaber, der – som netejere – kan terminere opkald i mobilnet til de slutbrugere, der er tilsluttet de

² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:54e4cc97-414d-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF

pågældende net. Erhvervsstyrelsen er således enig med Kommissionens formulering på side 77 i Explanatory Note³:

“Call termination can only be provided by the operator of the called party. No other network operator can replicate this service. The barrier to provide termination by any network operator other than that of the called party is unsurmountable. Consequently, the first criterion of high and non-transitory barriers to entry is satisfied”.

Det er derfor Erhvervsstyrelsens vurdering, at det første kriterium er opfyldt, idet der er store og varige hindringer for markedsadgang.

2.2.2 Tenderer markedet mod effektiv konkurrence?

Det andet kriterium er, at markedet ikke tenderer mod reel konkurrence inden for den relevante tidshorisont.

I Kommissionens henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder fra 2014 var en af begrundelserne for at forhåndsregulere termineringsmarkederne, at et selskab på markedet ikke var forhindret i at fastsætte uforholdsmæssigt høje termineringstakster. Erhvervsstyrelsen fremhævede således også i afgørelserne fra 2017, at hvis selskaber ikke blev pålagt en forpligtelse til at udbyde terminering af taleopkald til regulerede priser, ville de alt andet lige have incitament til at fastsætte termineringspriserne på et niveau, som ville overstige de effektive omkostninger ved termineringen. Dette ville føre til høje omkostninger hos de øvrige selskaber, og dette ville være til skade for konkurrencen. Desuden vil høje termineringspriser normalt også føre til unaturligt høje detailpriser for udgående opkald, hvilket vil nedsætte forbrugervelfærden.

Med udgangspunkt i det konkrete konkurrenceproblem vurderede Erhvervsstyrelsen i 2017 således, at det var såvel berettiget som forholdsmæssigt at pålægge de SMP-udpegede selskaber en forpligtelse om priskontrol, idet en priskontrolforpligtelse var en væsentlig faktor for at sikre konkurrencen på mobilmarkedet som helhed. En priskontrolforpligtelse ville efter Erhvervsstyrelsens vurdering heller ikke være mere vidtgående, end de aktuelle konkurrenceproblemer på markedet tilsagde.

Ovenstående argumentation fra 2017 flugter med teksten i Explanatory Note til Kommissionens henstilling fra 2020, som fremhæver muligheden for at kunne fastsætte uforholdsmæssigt høje termineringstakster som værende den mest alvorlige trussel mod konkurrencen på termineringsmarkederne gennem mange år, fordi selskaberne – på grund af 100 procents markedsandel i eget net – potentielt har mulighed for at fastsætte termineringstakster uafhængigt af konkurrencesituationen.

Ifølge Explanatory Note medfører implementeringen af den Delegerede Forordning om nye fælles maksimale EU-dækkende termineringstakster pr. 1. juli 2021, at det mest alvorlige konkurrenceproblem identificeret på termineringsmarkederne forsvinder. Det skyldes, at forordningen sikrer, at selskaberne på markedet ikke længere kan fastsætte uforholdsmæssigt høje termineringstakster.

³ EXPLANATORY NOTE Staff working document - Recommendation on relevant markets: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

Dermed er den ifølge Kommissionen mest alvorlige trussel mod konkurrencen på termineringsmarkederne ikke længere til stede.

Priskontrol er imidlertid ikke den eneste forpligtelse, som selskaberne kan pålægges. Det er fortsat muligt at pålægge selskaber forpligtelser om fx adgang, ikke-diskrimination og transparens, som kan forhindre konkurrencebegrænsende adfærd. Men Kommissionen finder det ikke videre sandsynligt, at selskaberne efter implementeringen af forordningen skulle begynde at opføre sig uhensigtsmæssigt ved fx systematisk at afvise adgang, diskriminere eller indføre ikke-gennemsigtige betingelser, idet en sådan adfærd vil skade det pågældende selskabs egen forretning:

“Furthermore, the incentives for operators to refuse access or discriminate is much more limited than charging high termination rates. High termination rates increase the revenues and profits of the terminating operator and increase the costs of the originating operator, who is often a competitor of the former. Thus, terminating operators benefit twofold from high rates, increased profits and improved competitive position relative to other operators. Refusing access harms competitors as well but at a cost. Operators refusing to terminate calls from other networks would become less attractive to customers and thereby undermine their own business.”⁴

Erhvervsstyrelsen er enig med Kommissionen i konklusionen om, at det andet kriterium, om at markedet ikke tenderer mod reel konkurrence, ikke er opfyldt.

2.2.3 Er det muligt alene ved anvendelse af konkurrenceretten at imødegå eventuelle markedssvigt?

Hvis det viser sig, at et af de tre kriterier ikke er opfyldt, så er det ifølge Explanatory Note ikke nødvendigt at analysere de øvrige kriterier⁵. Eftersom det er styrelsens vurdering, at det andet kriterium ikke er opfyldt, er det således ikke nødvendigt at analysere det tredje kriterium.

2.3 Konklusion på trekriterietest

For at kunne regulere et marked, skal alle tre kriterier, for at markedet er egnet til ex ante-regulering, være opfyldt.

På baggrund af analysen i afsnit 2.2 anser Erhvervsstyrelsen ikke trekriterietesten for opfyldt, idet mindst ét af de tre kriterier ikke er opfyldt. Markedet er derfor ikke egnet til ex ante-regulering, og Erhvervsstyrelsen vil derfor ikke foretage en nærmere analyse af dette marked.

⁴ Explanatory Note 2020 side 78.

⁵ Explanatory Note 2020 side 79.

3 Afgørelse

I medfør af § 40, stk. 4, jf. § 39 og § 40, stk. 1, i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (teleloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 955 af 17. juni 2022 træffer Erhvervsstyrelsen følgende afgørelse:

Med udgangspunkt i trekriterietesten, som er gennemført ovenfor, bortfalder forpligtelserne over for Telenor, som er pålagt i Erhvervsstyrelsens afgørelse af 17. november 2020 på engrosmarkedet for mobilterminering.

Den aktuelle trekriterietest af engrosmarkedet for mobilterminering viser, at mindst ét af de tre kriterier ikke er opfyldt, og markedet er derfor ikke egnet til ex ante-regulering. Erhvervsstyrelsen har på den baggrund ikke foretaget en yderligere analyse af markedet, og har således heller ikke fundet grundlag for at udpege en (eller flere) udbydere med en stærk markedsposition.

Det følger bl.a. af telelovens § 40, stk. 4, at Erhvervsstyrelsen – hvis en udbyder ikke længere har en stærk markedsposition på markedet – skal ophæve alle forpligtelser, som er pålagt udbyderen på det pågældende marked.

Uanset ovenstående skal Erhvervsstyrelsen henlede opmærksomheden på telelovens § 33, stk. 1, hvoraf det fremgår, at udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester har pligt til indbyrdes at forhandle sig frem til aftaler om samtrafik med henblik på at udbyde offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester.

Det skal yderligere bemærkes, at engrosmarkedet for mobilterminering vil være underlagt konkurrenceloven, som i sidste ende sætter grænser for et selskabs mulighed for at udnytte en eventuel dominerende stilling på et marked. Konkurrenceloven forbyder således misbrug af en eventuel dominerende stilling.

Konkurrencebegrænsende adfærd vil kunne indbringes for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og behandles efter reglerne i konkurrenceloven.