



Konkurransedirektør Knut Eggum Johansen

Konkurransetilsynets rolle i det norske telemarkedet, makt og avmakt

Innlegg på NORTIBs høstseminar 1999

Lillehammer 10. –12 november 1999

Innledning

Jeg vil i dette innlegget gi en oversikt over Konkurransetilsynets fullmakter og praksis i markedene for telekommunikasjon. Jeg vil også gi en kort omtale av enkelte av de utfordringer vi står overfor i disse markedene i tiden som kommer.

Om konkurranseloven

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Loven omfatter ervervsvirksomhet av enhver art, uten hensyn til hva slags varer eller tjenester som omsettes, og uansett om virksomheten er privat eller drives av stat eller kommune.

Konkurranseloven inneholder bestemmelser som skal forhindre at ervervsdrivende tilpasser seg på en måte som begrenser konkurransen. Loven inneholder forbuds- og inngrepsbestemmelser. De konkurransebegrensninger som anses som særlig skadelige, er forbudt. Dette er samarbeid om priser, anbud og markedsdeling, kort sagt kartellvirksomhet. I de tilfeller hvor forbudte konkurransebegrensninger ikke anses som skadelige, kan Konkurransetilsynet ved enkeltvedtak eller forskrift gi dispensasjon fra lovens forbud.

Dispensasjoner kan innvilges dersom tilsynet etter en konkret vurdering finner at den forbudte handling forsterker konkurransen, innebærer tilstrekkelige

effektivitetsgevinster, har liten konkurransemessig betydning eller at det foreligger særlige hensyn.

En rekke konkurransebegrensninger er ikke forbudt etter konkurranseloven. Eksempler er eneforhandler- og eneleverandøravtaler. Tilsynet kan imidlertid gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger om disse har en virkning i strid med formålet om effektiv ressursbruk. Tilsynet har dessuten mulighet til å gripe inn mot bedriftserved og fusjoner dersom ervervet har en vesentlig konkurransebegrensende effekt i strid med formålet i konkurranseloven.

I tillegg til å håndheve forbuds- og inngrepsbestemmelsene i konkurranseloven har Konkurransetilsynet som en av sine oppgaver å påpeke konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak. Tilsynet kan enten ta saker opp på eget initiativ eller uttale seg som høringsinstans. På teleområdet har tilsynet ved flere anledninger tatt opp virkninger av offentlige reguleringer.

Forholdet til telelovgivningen og Post- og teletilsynet

I tillegg til konkurranseloven finnes det et sektorspesifikt regelverk for teleområdet. Dette forvaltes av Post- og teletilsynet (PT). Teleloven med tilhørende forskrifter utgjør det regelverk som PT skal forvalte. På teleområdet skal PT spille en aktiv rolle for å sikre telepolitiske mål herunder effektiv bruk av ressursene gjennom virksom konkurranse.

PTs fullmakter er dels overlappende med Konkurransetilsynets. Det kan oppstå samordningsproblemene mellom de to tilsyn, både som følge av ulik forståelse av sentrale begreper som ”effektiv ressursbruk” og ”virksom konkurranse”, og som følge av uklarhet om hvilke myndigheter som skal behandle ulike enkeltsaker.

På bakgrunn av dette ble det sommeren 1998 samarbeidet om en rapport som redegjør for de to myndighetsorganers overlappende kompetanseområder. Hensikten var å skape en klar og ryddig arbeidsfordeling og god samordning mellom de to tilsynsmyndighetene. Det er min vurdering at rapporten har bidratt til å bedre samarbeidet mellom de to tilsyn blant annet gjennom jevnlige kontaktmøter.

Konkurransetilsynet har hatt flere saker til behandling innenfor telekommunikasjon det seneste året.

Fusjonen mellom Telenor og Telia

Fusjonen mellom Telenor og Telia sto i fokus våren 1999. Det var tidlig klart at det var EU-kommisjonen som hadde inngrepskompetanse. For at myndighetene skulle være godt forberedt til Stortingets behandling av saken og de senere vurderinger av EU-kommisjonen, ble tilsynet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) bedt om å utrede de konkurransemessige virkningene av fusjonen i det norske markedet.

Konkurransetilsynet konsentrerte sin analyse om de delmarkedene i Norge der Telenor og Telia hadde overlappende virksomhet; grovt sett privatmarkedet og bedriftsmarkedet med delmarkeder.

Privatmarkedet

Telenor er den dominerende leverandør av fasttelefoni i privatmarkedet. Telenor eier det eneste aksessnett som gir tilgang til sluttbrukerne, og har som følge av dette et kundeforhold til samtlige kunder gjennom fastavgiften. Konkurrentene er avhengige av samtrafikkavtale med Telenor for å kunne tilby tjenester i markedet. Det kan tenkes at alternative aksessformer på noe sikt vil kunne gi konkurranse i aksessmarkedet, men tidspunktet og virkning er usikker. Telia er Telenors viktigste konkurrent i markedet

for fasttelefoni. Etter en eventuell fusjon vil Tele2 være den eneste operative konkurrent i markedet.

Konkurransen om GSM-mobiltelefoni er i dag vesentlig begrenset. I et marked med høye etableringsbarrierer og differensierte produkter er det bare to leverandører som i begrenset grad konkurrerer på pris. Telia AB er per i dag den eneste aktør som har konsesjon for etablering i dette markedet. Denne konsesjonen vil bortfalle ved fusjonen og dermed redusere det potensielle konkurransepresset. Det kan imidlertid tenkes at konsesjonen vil kunne tildeles en annen tilbyder.

For privat internettaksess er også Telenor den klart dominerende aktør med en markedsandel på 70-75%. Telia og Tele2 er de to viktigste konkurrentene til Telenor i dette markedet. Telias markedsandel var 12% ved utgangen av 1998.

Telenor er en betydelig aktør i hvert av de berørte delmarkeder og en klart dominerende leverandør i en rekke markeder. Telia Norge er i dag den eneste aktør utenom Telenor som vil kunne fremstå som totalleverandør av teletjenester til privatmarkedet. Ved fusjonen mellom Telia og Telenor styrkes det nye selskapets posisjon som dominerende leverandør av et totaltjenestetilbud til privatmarkedet. Det er tilsynets vurdering at fusjonen derved kan forsterke en allerede vesentlig begrensning av konkurransen i privatmarkedet totalt sett.

Bedriftsmarkedet

I bedriftsmarkedet er det spesielt viktig for de større bedriftene å finne en leverandør som også kan tilby en tilfredsstillende løsning for dataoverføringer. For å kunne dekke bedriftskundenes behov for telekommunikasjonstjenester kan det være en forutsetning at operatøren kan tilby et bredt spekter av telekommunikasjonstjenester.

Telia har gjennom flere år satset på å bygge seg opp som et alternativ til Telenor i bedriftsmarkedet, blant annet gjennom å utvikle et eget ATM-nett. Telia konkurrerer

særlig i forhold til store og mellomstore bedrifter. Telia har stor omsetning innenfor oljebransjen, bank/finans, media og reiseliv. Tele2 og de andre aktørene retter seg i utgangspunktet mot små og mellomstore bedrifter, og kan i mindre grad tilby tjenester innen datakommunikasjon.

Selv om det er lettere å få lønnsomhet i etablering av alternativ aksess til bedrifter enn til privatkunder, er dette fortsatt en løsning som i liten grad er blitt benyttet, og da kun av de aller største kundene. Konkurransen i bedriftsmarkedet vil derved etter tilsynets vurdering svekkes vesentlig dersom Telia Norge skulle bli med i det fusjonerte selskapet.

Ettersom fusjonen mellom Telenor og Telia eliminerer Telenors viktigste konkurrent både i privat- og bedriftsmarkedet, mente vi at fusjonen ville forsterke en allerede vesentlig konkurransebegrensning. På denne bakgrunn konkluderte vår rapport med at de konkurransebegrensninger en fusjon medfører, kan motvirkes dersom Telias aktiviteter i telekommunikasjonsmarkedet i Norge avhendes til en eller flere aktører som opptrer uavhengig av fusjonspartene. Disse aktivitetene vil omfatte virksomheten i Telia Norge AS samt Telia ABs aktiviteter i Norge. Europakommisjonen har delt vårt syn. Ved Kommisjonens godkjenning av fusjonen 13. oktober 1999 ble det lagt vekt på partenes forpliktelser til salg av overlappende virksomheter, salg av kabel-tv virksomhet og tilgang til aksessnettene.

Inngrepssaker

Pålegg om meldeplikt

Konkurransetilsynet vurderte i 1999 om og i hvilken grad det kan representere et konkurransemessig problem i GSM-markedet at Telenor Mobil utnytter den informasjonen de har om sine NMT-kunder til å markedsføre og selge GSM.

Vi mente at det er et konkurransemessig problem at Telenor Mobil benyttet NMT-databasen til å markedsføre sitt eget GSM-abonnement, i forbindelse med at NMT 900-systemet legges ned. Telenor Mobil er derfor blitt pålagt å informere Konkurransetilsynet om fremtidig direkte markedsføring eller annen informasjon om mobiltelefonitjenester overfor eksisterende NMT-kunder hvor NMT-databasen er brukt som kilde for opplysninger om kundenes adresser.

Avtale mellom Telenor og NBBL/OBOS/USBL om rabatt på teletjenester

Telenor inngikk i februar 1998 tilnærmet likelydende samarbeidsavtaler om teletjenester og teleprodukter med henholdsvis NBBL og OBOS/ USBL. Avtalene ga beboerne i borettslagene tilbud om en avtale med Telenor om rabatterte tjenester og produkter. I juni 1998 varslet Konkurransetilsynet Telenor om mulig inngrep. Det ble lagt spesielt vekt på de konkurransebegrensende virkningene av den vederlagsfrie trafikken samt på avtalenes varighet. Det kom i høringsrunden frem en rekke innvendinger mot det varslede vedtaket. Konkurransetilsynet vurdert avtalene på nytt i lys av innvendinger og en del nye regulatoriske endringer (blant annet fast forvalg), og fant ikke å ville foreta det varslede inngrepet. Post- og teletilsynet har imidlertid nå varslet inngrep mot rabattavtalene fordi tilsynet mener rabattene ikke er kostnadsorientert.

Fast forvalg

Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å innføre fast forvalg av teleoperatør innen 1. januar 2000. Tilsynet mente at det burde være mulig å innføre fast forvalg tidligere enn dette, og ønsket å vurdere eventuelt inngrep i saken. Etter dette initiativet har det vært en dialog mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet om vilkår og tidsfrist for innføring av fast forvalg. I september 1998 fattet Post- og teletilsynet vedtak om at fast forvalg skulle innføres i to faser: ett operatørtilpasset fast forvalg innen 1. juni 1999 og to forhåndsdefinerte forvalg innen 1. november 2000.

Høringsuttalelser/deltagelse i arbeidsutvalg

Tilgang til Telenors aksessnett (LLUB)

Konkurransetilsynet har vært opptatt av vilkår for konkurrenters tilgang til Telenors infrastruktur for å sikre effektiv utnyttelse av infrastrukturen. Tilsynets vurderinger av problemstillingen ble oversendt AAD i oktober 1998. Siden markedet for lokalaksess er preget av store faste investeringskostnader, mener tilsynet at Telenors konkurrenter bør få tilgang til Telenors faste aksessnett. Tilsynet drøftet to mulige aksessmåter; ”Local loop unbundling” (LLUB) og ”bit stream”-aksess. Tilsynet antar at LLUB være den aksessform som medfører størst grad av konkurranse da LLUB gir muligheter for konkurranse om teknisk videreutvikling av infrastrukturen.

Utfordringer i tiden som kommer

Markedet for telekommunikasjon er i kontinuerlig endring. Endringene er i stor grad teknologidrevet. Markedsforholdene endres samtidig ved at stadig nye etableringer finner sted. Markedene for telekommunikasjon er altså turbulente.

Bransjeglidning

Konkurransetilsynet forventer at den bransjeglidning (konvergens) som foregår mellom media, telekommunikasjon, multimedia og kringkasting, vil gjøre at skillet mellom disse markedene blir mindre klart i tiden som kommer. Vi i Konkurransetilsynet deler mange av synspunktene på de regulatoriske spørsmål som nylig er fremsatt av Konvergensutvalget (NOU 1999 : 26)

For at Konkurransetilsynet skal være i stand til å drive effektivt tilsyn, er det nødvendig at tilsynet har kunnskap om den betydningen de ulike markedene har for hverandre. Tilsynet vil derfor også i tiden som kommer legge opp til bredest mulig kontakt med aktørene i markedet, andre myndighetsorganer, organisasjoner og faginstanser.

Infrastrukturkonkurranse versus tjenestebasert konkurranse

Den teknologiske utviklingen i telemarkedet har gjort at det er blitt stadig billigere å tilby en rekke tjenester og at nye tjenester utvikles i et raskt tempo. Deregulering og økt konkurranse vil bidra til denne utviklingen og føre til bedre og billigere tjenester enn om en monopolist skal stå for denne utviklingen alene.

Til tross for at den teknologiske utviklingen eksisterer det antageligvis fremdeles betydelige stordriftsfordeler i bygging og drift av telenettverk. Et viktig mål for myndighetene bør derfor være å forhindre unødvendig duplisering av eksisterende infrastruktur. En måte å forhindre unødvendig utbygging av nettverk på er å sørge for at nyetablerere får tilgang til allerede utbygd infrastruktur. Konkurransetilsynet ser det derfor som en oppgave å bidra til effektiv bruk av eksisterende infrastruktur.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning er ikke all investering i ny infrastruktur nødvendigvis å betrakte som en duplisering. Nye telenett kan innebære andre muligheter enn eksisterende nett. Et eksempel på dette er oppgradering av eksisterende kabel-tv-nett. Oppgraderingene av kabelnettene har som formål å tilby noe mer enn tradisjonell taletelefoni, for eksempel flere tv-kanaler, mer avanserte former for betalings-tv, multimedia-produkter som interaktiv tv og internettilkobling. I tillegg til dette vil kabel-tv-operatørene kunne tilby tjenester som tradisjonelt tilbys av telekomoperatører.

De nye muligheter som oppstår som følge av oppgradering av alternative nett gir en konkurransesituasjon mellom nettverk. Eksisterende nettoperatører vil som følge av den nye konkurransesituasjonen kunne komme til å oppgradere sine nettverk for å møte konkurransen fra de nye operatørene. Nettverkskonkurranse kan på denne måten fremskynde og føre til innovasjoner som kan komme forbrukerne til gode.

Allokering av knappe ressurser

Nummertilgang og radiofrekvenser er eksempler på innsatsfaktorer som kun er tilgjengelig i et begrenset omfang. Etter tilsynets oppfatning bør allokering av knappe ressurser være basert på auksjoner, og tildeles de aktører som har høyest betalingsvilje. Dette fremmer effektiv bruk av samfunnets ressurser, fordi det normalt vil være slik at de aktører som har høyest betalingsvillighet for en knapp ressurs også vil være dem som utnytter ressursen på best mulig måte. Det er derfor etter tilsynets oppfatning nødvendig med en debatt om de prinsipper som i dag benyttes for tildeling av frekvens og nummerressurser.

Prinsipper for prisregulering

Under dagens regulering er aktører med sterk markedsstilling pliktige til å ha kostnadsorienterte priser. Dette følger av EU/EØS-regelverket. Det er behov for en diskusjon om dagens prisreguleringsprinsipper, og tilsynet hilser Post- og teletilsynets initiativ til en slik debatt velkommen.

Et problem som bør diskuteres er mengden informasjon tilsynsmyndighetene må forholde seg til når de skal prisregulere. Under dagens "kost pluss"-regulering vil overskuddet til de prisregulerte være bestemt av prisene som myndighetene tillater fratrukket kostnadene. Dersom en kostnadsreduksjon kun får det resultat at myndighetene reduserer prisene tilsvarende, forsvinner et viktig incitament til kostnadsreduksjoner. Derfor bør etter Konkurransetilsynets oppfatning andre prisreguleringsmetoder diskuteres.

Når myndighetene ikke kjenner den regulertes kostnader, kan det være nødvendig å gi de regulerte en form for "informasjonsrente" for at de skal tilkjenne sine faktiske kostnader og tilpasse seg med de laveste kostnader de er i stand til å realisere.

Sett i et dynamisk perspektiv bør en prisregulering også ta sikte på å gi riktige investeringsincentiver til de regulerte. Myndighetene må i sin "reguleringsiver" påse at

samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir privatøkonomisk ulønnsomme som følge av prisreguleringen. Alternativt må myndighetene sørge for finansiering av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som ellers ikke blir realisert av aktørene i markedet.

Avslutning

Jeg håper gjennom denne presentasjonen å ha fått frem at Konkurransetilsynet spiller en rolle i det nylig deregulerte markedet for telekommunikasjon. Avregulering og innføring av virksom konkurranse som middel for å oppnå effektiv bruk av samfunnets ressurser gir imidlertid betydelig utfordringer i et marked med en meget rask teknologisk utvikling. En åpen og god dialog med bransjen og de teknologiske miljøene er en forutsetning for at vi skal kunne lykkes med å finne frem til best mulig løsninger for forbrukere og næringsliv.

Takk for oppmerksomheten!