

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)

Kun sendt per e-post til: firmapost@nkom.no med kopi til ivo@nkom.no og mma@nkom.no

Oslo, 12. mai 2023

MARKEDSANALYSE AV MARKED 15 - HØRINGSUTTALELSE FRA TELAVOX

1 INNLEDNING

Vi viser til Nkom sitt utkast til markedsanalyse av marked 15, sak 2300455, datert 22 mars 2023 og invitasjon til å gi kommentarer til analysen innen 14. mai 2023.

Nkom ber denne gangen først om markedsaktørenes kommentarer på markedsanalysen. Nkom vil deretter vurdere innspill som mottas og utforme varsel om SMP-utpeking og særskilte forpliktelser. Deretter vil dette varselet med vedlegg (markedsanalysen og oppsummering av hørings svar) bli gjenstand for en ny høringsrunde.

Denne høringsuttalelsen gis på vegne av Erate AS, som ble ervervet av Telavox AB i januar 2022 og som etter en re-branding tilbyr ulike telekommunikasjonstjenester i Norge under navnet Telavox (heretter "Telavox").

I denne høringsuttalelsen vil det etter oppsummeringen i punkt 2 bli gitt en kort beskrivelse av Telavox i punkt 3. Deretter vil enkelte deler av markedsanalysen bli kommentert i punkt 4 og det vil som følge av Nkoms todelte tilnærming også bli gitt noen innledende overordnede synspunkter på de kommende reguleringer i punkt 5.

Til slutt kommer noen avsluttende merknader i punkt 6.

2 OPPSUMMERING

For Telavox er det viktig at markedsanalysen blir så god som mulig. Dette er fordi markedsanalysen danner grunnlaget for en regulering som Telavox er helt avhengig av. Uten at denne reguleringen er god, vil ikke Telavox kunne bidra til virksom konkurranse til glede for norske forbrukere.

Telavox sine hovedsynspunkter kan oppsummeres som følger:

- Telavox er generelt enige i hovedpunktene i markedsanalysen om at **markedet ikke tenderer mot effektiv konkurranse**. Markedsforholdene i Marked 15 innebærer at Telenor må pålegges særskilte forpliktelser som en SMP-aktør.
- Telavox mener **at markedsanalysen er mangelfull i hvordan den beskriver grossistmarkedet** og hvordan konkurransen fra tjenesteleverandører og MVNO-er utspiller seg i praksis. Deler av Nkoms analyse synes å bygge på en forutsetning om at tjenestetilbydere kjøper tilgang fra nettverksoperatører (MNO-er) som Telenor og Telia, mens de i praksis velger å kjøpe tilgang fra grossister som Telavox. Telavox bidrar gjennom dette til en vesentlig verdiskapning i grossistmarkedet, som styrker konkurransen på sluttbrukernivå. På bakgrunn av dette er Telavox bekymret for at den upresise beskrivelsen av markedet i Nkoms konkurranseanalyse kan gi utslag i hvordan reguleringen utformes, og at kommende regulering blir lite treffsikker ved at den ikke i tilstrekkelig grad hensyntar hvordan konkurransen reelt sett utspiller seg.
- Telavox er videre **uenig i Nkoms foreløpige vurdering om at tilgang til å tilby til mobilt bredbånd og M2M/IoT ikke skal inkluderes i markedsavgrensningen**. Vurderingen kan ha implikasjoner for reguleringen og kan føre til at tilgangskjøpere er hindret fra å tilby et fullsortiment av mobilbaserte tjenester til sluttbrukere. Dette svekker dermed MVNO-er og tjenesteleverandører sin mulighet og evne til å utfordre Telenor sin dominerende posisjon.
- Telavox er videre **bekymret for at svakheter i dagens regulering videreføres i kommende regulering**. Markedet for tilgang i dag kjennetegnes i praksis ved at Telenor på kort sikt gjennomfører plutselige endringer på tilgangsvilkårene med direkte konsekvenser for Telavox' rammevilkår og lønnsomhet av investeringer for å tilby bedre grossisttjenester. Eksempler på dette er forsøk på å fjerne volumrabatter og å øke priser på MVNO-tilgang.
- Telavox har i klager på tidligere Markeds 15-vedtak fremmet krav om **innføring av bulkpriser**. Dette tiltaket vil medføre en vesentlig forbedring i tilgangskjøperes forutsigbarhet og vil begrense Telenor sin mulighet til å misbruke sin dominerende stilling i grossistmarkedet. I tillegg gjør en bulkprismodell det mulig å sette egne prismodeller til sluttbrukere, og på den måten sikre et større mangfold av mobilprodukter.

3 KORT OM TELAVOX

Telavox AB ervervet eRate i 2022. Gjennom dette oppkjøpet har Telavox blitt en større aktør og styrket sin konkurransekraft innen mobiltjenester og utgjør i dag en sterkere disiplinerende faktor mot Telenor. Telavox ble etablert i Sverige i 2002 og har siden den gang vokst til å bli en stor aktør med virksomhet i 49 land. Gjennom oppkjøpet av eRate i 2021 vil Telavox styrke sin posisjon og vekst ytterligere i det norske markedet [REDACTED]

3.1 Erfaringer fra inneværende reguleringsperiode

Telavox har i inneværende reguleringsperiode erfart at rammebetingelser og Telenors opptreden har vanskeliggjort og forverret Telavox markedsbetingelser. Dette er saker som Nkom er vel kjent med og en kort oppsummering gis nedenfor:

- **Telenors fjerning av bulkpriser i 2020:**

Like etter at Nkom fattet inneværende Marked 15 vedtak ba Telenor om utsatt iverksettelse av krav om å tilby bulkprising, noe som ble etterkommet av departementet. Deretter fattet Nkom et endringsvedtak som presiserte innholdet i Telenors forpliktelse til å tilby bulkprising. Også dette vedtaket ble det gitt utsatt iverksettelse på som følge av anmodning fra Telenor. Telavox, Telenor og Ice påklaget Nkoms endringsvedtak datert 1. september 2020 i klager som ble sendt i slutten av september 2020. For Telavox og andre aktører vil bulkprising innebære forutsigbarhet og stordriftsfordeler. Klagesaken er ennå under behandling hos Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

- **Telenors ensidige fjerning av volumrabatter i tilgangsavtaler i 2020:**

I 2020 fant det sted en ensidige endringer av standardvilkårene fra Telenors side, ved fjerning av volumrabatter for tilgangskjøpere. Dette innebar økte kostnader for store tilgangskjøpere (med høyt volum), som Telavox (tidligere eRate), selv om det senker prisen for mindre aktører. Fjerning av volumrabatt reduserte marginen til Telavox, [redacted]

[redacted] Nkom fattet vedtak den 10. november 2021 som fastslår at Telenor har opptrådt i strid med Marked 15-vedtaket. Telenor påklagde vedtaket i klage av 1. desember 2021. Telavox kom med sine merknader til Telenors klage i begynnelsen av januar 2022. Også denne klagen er fortsatt til behandling i departementet..

- **Telenors forsøk på øking av priser på MNVO-tilgang i 2022:**

Høsten 2022 varslet Telenor at det skulle foretas prisendringer på MVNO-tilgang med virkning fra 1. januar 2023. Endringene vil medføre svekkelse av vilkår for MVNO-er. MVNO-er har høyere kostnader enn SP-er og endringen svekket derfor konkurransekraften til Telavox ytterligere. Prisendringen skjedde samtidig som Telavox var i ferd med å migrere sine kunder over på MVNO-plattformen. Telenor hevder at prisreguleringen er innenfor Marked 15-vedtaket. Nkom har stilt Telenor spørsmål om omstendighetene bak prisendringen og har vist til at Telenor ikke kan endre avtalevilkår ensidig. [redacted]

I tillegg til de så ble Telenor nylig ilagt et overtredelsesgebyr av Nkom i forbindelse med at Telenor ikke utleverte dekningskart til Telavox (på vegne av Nortel) for å kunne gi tilbud i en anbudskonkurranse for Narvik kommune.

Disse tilfellene mener Telavox at er illustrerende for svakheter i tidligere vedtak. Videre understreker disse sakene nødvendigheten av å fortsatt regulere dominerende aktørers (Telenors) handlingsrom i dette markedet. Telavox' opplevelse er at tidligere vedtak har skapt rom for omgåelse og uthuling av regelverket, [redacted] Dette forsterkes ved at klagesaksbehandlingen tar svært lang tid, noe som også kan utnyttes av Telenor. Telavox frykter at de pågående klagesakene ikke får en avklaring for inneværende reguleringsperiode løper ut. Derfor

er det viktig at kommende reguleringer blir mer treffsikre og presise enn det de har vært i innværende reguleringsperiode, og at disse reguleringene håndheves på en langt mer effektiv måte.

4 NÆRMERE KOMMENTARER TIL ENKELTE DELER AV MARKEDSANALYSEN

4.1 Innledning og oversikt

Telavox sine innspill av avgrenset til kapittel 2 i Nkoms utkast til markedsanalyse. Vi redegjør for disse i det følgende:

4.2 Oppsummering av Nkoms markedsavgrensning

Nkom har foretatt markedsavgrensninger på to nivåer i verdikjeden for mobilbaserte tjenester: På sluttbrukernivå (kap. 2.4) og på grossistnivå (tilgang til mobilnett) (kap. 2.5).

På sluttbrukernivå vurderer Nkom at salg av telefonikoblede mobiltjenester til privat- og bedriftskunder utgjør to separate sluttbrukermarkeder (avsnitt 103). Mobilt bredbånd vurderes videre til et eget produktmarked. Innenfor mobiltelefoni vurderes kontantkort og etterbetalte abonnement å inngå i samme marked (avsnitt 43).

Grossistnivå likestilles med tilgang til mobilnett i Nkoms vurdering. Nkom konkluderer med at det relevante grossistmarkedet omfatter grossisttilgang for å kunne tilby originering av tale, sms og datatjenester for tilgangsformene nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang (avsnitt 149). Tilgang til å tilby mobilt bredbånd ikke er inkludert i det relevante markedet (avsnitt 150). Heller ikke mobilbasert M2M/IoT er inkludert i det relevante produktmarkedet, og det er beskrevet at Nkom på et senere tidspunkt kan vurdere grunnlaget for en eventuell regulering av M2M/IoT (avsnitt 77).

4.3 Beskrivelsen av den vertikale strukturen reflekterer ikke den reelle vertikale strukturen i markedet

Slik Telavox ser det, er det tre ledd i verdikjeden for mobiltjenester:

- Tilgang til mobilnett
- Salg av tilgang til operatører på sluttbrukernivå (grossistnivå)
- Salg av mobilbaserte tjenester til sluttbrukere (sluttbrukernivå)

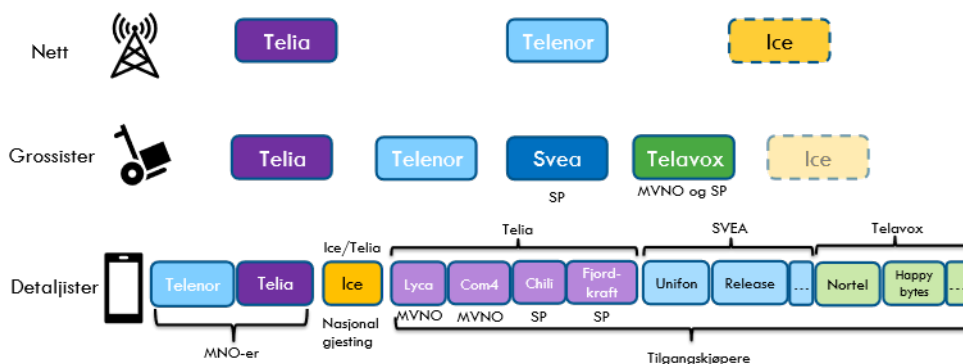
Nkom har i praksis slått sammen nivåene «tilgang til mobilnett» og «grossistnivå» i sin analyse. Etter Telavox sin oppfatning inkluderer grossistnivået også tilbydere som ikke eier eget fysisk mobilnett.

Den største andelen av tilgangskjøperen trafikk på sluttbrukernivå går i dag gjennom grossister uten eget nett som Telavox og Svea. MVNO-en Telavox har videre gjort betydelige investeringer i eget kjernenett, slik at Telavox kan tilby en rekke ulike typer tjenester som styrker tilgangskjøperes sin konkurransekraft i sluttbrukermarkedet. At tilgangskjøperer velger å benytte seg av Telavox fremfor Telenor er et klart bevis på at det foregår en vesentlig verdiskapning i det rene grossistleddet. Tilgangskjøperes rammebetingelser på grossistnivå er dermed avgjørende for konkurransekraften på

sluttbrukernivå.

En riktig markedsbeskrivelse må derfor belyse dette leddet i verdikjeden i en tilstrekkelig grad.

Figuren under gir en overordnet beskrivelse av tilstedeværelse av ulike aktører i de tre leddene i verdikjeden, slik som Telavox ser det.



Telavox påpeker at skillet mellom tilgang til mobilnett og grossisttjenester neppe gir utslag for de overordnede konklusjonene fra Nkoms tre-kriterie-test og SMP-vurdering. Telavox er imidlertid bekymret for at den upresise beskrivelsen av markedet i Nkoms utkast til markedsanalyse kan gi utslag i hvordan reguleringen utformes og at den kommende reguleringen ikke i tilstrekkelig grad hensyntar hvordan konkurransen reelt sett utspiller seg.

4.4 Tilgang til å tilby mobilt bredbånd på nettverks- og grossistnivå må inkluderes

I avsnitt 150 av analysen presiseres at tilgang til å tilby mobilt bredbånd ikke er inkludert i det relevante markedet. Dette antas å skyldes at man for mobilt bredbånd på sluttbrukernivå ikke har identifisert en aktør med markedsandel på over 40 prosent (avsnitt 129).

Telavox klarer ikke å se at et eventuelt fravær av dominans innenfor et relevant marked på sluttbrukernivå skal implisere at tjenesten avgrenses ut på nettverksnivå, ettersom det på nettverksnivå klart foreligger dominans.

Telavox og andre tilgangskjøpere er avhengig av konkurransedyktige tilgangsbetingelser fra Telenor for å tilby en bred portefølje av mobilbaserte tjenester – inkludert mobilt bredbånd. Dersom tilgangskjøpere ikke kan oppnå positive marginer på mobilt bredbånd, vil også dette gi svekket konkurransekraft innen mobiltelefoni og øvrige mobilbaserte tjenester.

Per i dag har imidlertid Ice ingen aktivitet på grossistnivå som tilgangskjøpere kan dra nytte av. Ice sin dekning er per i dag langt i fra tilstrekkelig for at Ice kan være en relevant leverandør av grossisttjenester. Nkom oppsummerer selv i avsnitt 328 at «*kommersielle grossisttilbud ikke trekker i retning av at markedet tenderer mot effektiv konkurranse*». Ice sin relativt sett sterke posisjon på sluttbrukernivå synes derfor ikke relevant for konkurransen på nettverksnivå.

Telavox er videre uenig i påstanden i avsnitt 131: «*Aktører som etterspør tilgang til mobilnett for å tilby tradisjonelle mobiltelefonikoblede produkter, vil likevel kunne tilby dedikert mobilt bredbånd basert på samme innsatsfaktor*». Det er på ingen måte gitt at en regulering som sikrer tilgang til å tilby mobiltelefonitjenester også sikrer tilgang til å tilby mobilt bredbånd. I fravær av

tilgangsregulering på mobilt bredbånd, kan Telenor skru opp priser for høye datavolumer, slik at tilgang til mobilt bredbånd blir satt i marginskvis. Dette vil også få konsekvenser for tilgangspriser for mobiltelefonkunder med høyt datavolum.

Så lenge markedet på nettverksnivå ikke tenderer mot effektiv konkurranse, må også tilgang til å tilby mobilt bredbånd være inkludert i markedet på grossistnivå. Telavox er dermed bekymret for at denne vurderingen kan ende i en regulering som begrenser tilgangskjøperes mulighet til å tilby en full portefølje av mobilbaserte tjenester.

4.5 Tilgang til å tilby M2M/IoT på grossistnivå må inkluderes

På bakgrunn av substitusjonsvurderinger vurderer Nkom at mobilbasert M2M-kommunikasjon ikke inngår som en del av sluttbrukermarkedet for telefonkoblede mobiltjenester (avsnitt 77). Videre forventet Nkom at Telenor i fravær av regulering vil inngå avtaler på kommersielle vilkår med aktører som ønsker å tilby M2M/IoT (avsnitt 76).

Slik Telavox ser det, er det på ingen måte garantert at Telenor – som innehar en dominerende stilling på nettverksnivå og sluttbrukernivå – skal tilby tilgang til M2M/IoT til sine konkurrenter i fravær av regulering.

For Telavox og andre mobiloperatører er det avgjørende å kunne tilby en full portefølje av mobilbaserte produkter, herunder mobiltelefoni, mobilt bredbånd og M2M/IoT. Dette er fordi disse produktene er komplementære og flere av våre kunder etterspør alle disse produktene. Det er derfor avgjørende av reguleringen sikrer at tilgangskjøpere kan utøve et konkurransepress mot Telenor på alle produkter som benytter tilgang til mobilnett som innsatsfaktor

5 OVERORDNETE INNSPILL TIL DEN KOMMENDE REGULERINGEN

5.1 Innledning og oversikt

Markedsanalysen danner grunnlaget for kommende reguleringsperiode. Telavox har følgende konkrete innledende innspill til ny regulering som i hvert fall og som et minimum bør være innebefattet i kommende marked 15-vedtak:

- Reguleringen må sikre konkurransedyktige MVNO-er
- Reguleringen må være tilpasset et marked med effektive grossister uten fysisk mobilnett
- Reguleringen må sikre tilgang til å tilby mobilt bredbånd og M2M/IoT-tjenester, i tillegg til mobiltelefoni
- Reguleringen må være presis og sikre forutsigbarhet for tilgangskjøpere. En plikt om bulkprising vil kunne gi en slik økt forutsigbarhet

Vi redegjør nærmere for dette i det følgende.

5.2 Reguleringen må sikre konkurransedyktige MVNO-er

MVNO-er har høyere faste og variable kostnader enn SP-er. Blant annet har MVNO-er høye kostnader knytte til investeringer og drift av kjernenett og tilgrensende aktiviteter. Dette innebærer

at MVNO-er må ha en merkbart lavere tilgangspriser enn SP-er for å kunne oppnå en sammenlignbar margin og kunne oppnå en sammenlignbar konkurransekraft som SP-er.

MVNO-er har samtidig et særlig potensial til innovasjon og kan produsere et rikere produktspekter av mobiltjenester enn SP-er. MVNO-er har særlig sin styrke i grossistmarkedet og i bedriftsmarkedet der kunder etterspør avanserte kommunikasjonsløsninger. For eksempel har Nortel (gjennom tilgangsavtale med Telavox) vokst til å bli den tredje største aktøren i bedriftsmarkedet.

For å sikre en fungerende konkurranse er det derfor helt sentralt at kommende regulering sikrer konkurransedyktige MVNO-er, der det skal lønne seg å investere og vedlikeholde kjernenett og annen infrastruktur.

5.3 Reguleringen må være tilpasset slik konkurransen faktisk utspiller seg – grossister uten eget mobilnett tilrettelegger for effektiv konkurranse på sluttbrukernivå

Som påpekt tidligere, står Telavox for en høy andel av alt salg som skjer gjennom grossister. Telavox står dermed for en vesentlig verdiskapning og tilrettelegger for mobiloperatører på sluttbrukernivå kan tilby konkurransedyktige priser til sluttbrukere. Ved å kombinere tjenester som er muliggjort gjennom investeringer i kjernenett og vår kommunikasjonsplattform, får mobiloperatører tilgang til en rekke tjenester og teknologier som muliggjør produktinnovasjon og et bredt spekter med kommunikasjonsløsninger.

I utformingen av kommende regulering er det dermed helt avgjørende at Nkom konkret vurderer hvordan foreslått regulering tilrettelegger for konkurranse på grossistnivå – som i sin tur styrker konkurranse på sluttbrukernivå. Dersom vurderingene kun baserer seg på et fiktivt marked der operatører på sluttbrukernivå kjøper tilgang til direkte fra Telenor, er det en risiko for at reguleringen ikke i tilstrekkelig grad vil ivareta effektiv konkurranse – det vil si høyere priser og mindre innovasjon.

5.4 Reguleringen må sikre tilgang til å tilby mobilt bredbånd og M2M/IoT

5.4.1 Innledning

Vi kommenterer først nødvendigheten av at alle mobilbaserte produkter må reguleres, før vi peker på at Nkom beklageligvis allerede kan ha konkludert om det motsatte.

5.4.2 Tilgangskjøpere må kunne tilby alle produkter som benytter mobilnett som innsatsfaktor

Leverandører av mobilbaserte tjenester er avhengig av å kunne tilby et fullsortiment av tjenester til sine kunder. Alle disse tjenestene forutsetter tilgang til mobilnett.

Utgangspunktet for reguleringen er dermed fravær av effektiv konkurranse på nettverksnivå – ikke snevert avgrensede sluttbrukermarkeder. Mobiltelefoni, mobilt bredbånd og M2M alle er avhengig av den samme fundamentale innsatsfaktoren – tilgang til mobilnett. På nettverksnivå innehar Telenor uansett en dominerende stilling. For at øvrige mobiloperatører skal kunne utøve et effektivt konkurransepress på Telenor, må det også sikres tilgang til å kunne tilby tilsvarende produktportefølje som MNO-ene.

Særlig i bedriftsmarkedet er det viktig for en aktørs konkurransekraft å kunne tilby kunder et fullsortiments utvalg av mobilbaserte produkter. Dersom tilgang på øvrige mobilbaserte produkter ikke reguleres, vil tilgangskjøpere tape konkurransekraft i bedriftsmarkedet og Telenor vil styrke sin dominerende stilling i disse sluttbrukermarkedene.

5.4.3 Nkom synes å ha konkludert om ikke å regulere mobilt bredbånd og M2M/IoT – til tross for at utkastet på markedsanalysen kun er på høring og ikke er ferdig utredet

Den 24. april 2023 lyste Nkom ut en anbudsforespørsel knyttet til kostnader som skal inkluderes i marginskvisestene i kommende regulering (saksnr. 2303739). I «Appendix 1» av utlysningen finnes følgende utdrag (vår utheving):

*The current retail cost assumptions in the margin squeeze tests, including the proportion of fixed and variable costs and the split between the residential and business market, are based on figures from 2015, whilst the variable cost trends were updated in 2019. **The retail cost assumptions include costs related to dedicated mobile broadband products and M2M/IoT. The upcoming marked definition does not include these products as a part of the relevant market.** The costs related to these products should therefore be excluded from the cost base. Based on this, there is a need to review and update the retail cost assumptions in the margin squeeze tests as well as parts of the model manual related to retail costs.*

Ordlyden synes altså å indikere at Nkom allerede har avgjort at tilgang til mobilt bredbånd og M2M/IoT ikke skal reguleres i kommende reguleringsperiode. I lys av at markedsanalysen som dette høringssvaret er gjenstand for er beskrevet av Nkom som et utkast og er på høring, mener Telavox at det er problematisk hvis Nkom allerede har konkludert før høringsinnspill er mottatt og før problemstillingen er ferdig utredet.

5.5 Reguleringen må bli mer presis og sikre større forutsigbarhet for tilgangskjøpere

5.5.1 Forutsigbare rammebetingelser avgjørende for effektiv konkurranse

Inneværende reguleringsperiode har vært preget av uforutsigbare rammebetingelser som med potensial til å begrense konkurransekraften til MVNO-er og grossister. Telavox erfarer at Telenor i flere tilfeller har forsøkt å endre tilgangsavtaler [redacted]

Disse sakene nevnt i punkt 3 viser at nåværende regulering ikke er tilstrekkelig presis. Telenor har i dag en for stor mulighet til å utnytte upresisiteter i form av stadige justeringer i tilgangsbetingelser som gjør rammebetingelsene for tilgangskjøpere uforutsigbarhet og som helt klart er i strid med formålet med Marked 15-vedtaket. Denne regulatoriske usikkerheten har konsekvenser for MVNO-er sine investeringsvalg og kan begrense innovasjon og konkurranse.

5.5.2 Bulkprising vil gi den nødvendige forutsigbarheten

Kommende regulering må gi Telenor plikt til å tilby bulkprising på ikke-diskriminerende vilkår. Bulkprising er avgjørende for effektiv konkurranse av flere årsaker:

- Bulkprising gir tilgangskjøpere større forutsigbarhet og vil begrense Telenor sin mulighet til å misbruke sin dominerende stilling i grossistmarkedet gjennom plutselige justeringer i tilgangsbetingelser
- Bulkprising gir tilgangskjøpere større fleksibilitet til å utforme egne prismodeller til sluttbrukere.
- Bulkprising gir tilgangskjøpere fleksibilitet til å fokusere på lønnsomhet på hele kundeporteføljen og ikke taktisk på enkeltkunde og/eller produkt
- Bulkprising vil gi grossistledet økt konkurransekraft som igjen vil gi økt konkurranse i siste ledd
- Bulkprising vil tilrettelegge for ytterligere innovasjon gjennom større frihet i utforming av produkter.

6 AVSLUTTENDE MERKNADER

Opplysningene merket i gult er opplysninger som bes unntatt offentlighet, jf. forvl. § 13 nr.2.

Vi er tilgjengelige for spørsmål og kommentarer som Nkom måtte ha, og vi inviterer oss også til et møte med Nkom for å utdype og å diskutere våre synspunkter nærmere.

Undertegnende vil kontakte Nkom for å avtale et tidspunkt for et slikt møte.

Med vennlig hilsen
Telavox

Ove Vik
Senior Vice President