Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet (NKOM)
PB. 93
4791 Lillesand

Deres ref.: 1804194

Oslo, 27.06.19

eRates kommentarer til varslet vedtak i marked 15

Viser til varslet vedtak i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnettet (marked 15) 31. mai 2019.

eRate støtter NKOMs konklusjon om at Telenor på nytt må utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling, og pålegges særskilte forpliktelser.

eRate mener endringene er marginale og virkemidlene som er foreslått ikke er tilstrekkelig, og må skjerpes, for å legge til rette for bærekraftig drift, innovasjon og konkurranse i det norske mobilmarkedet.

eRate ser frem til egen høring vedr. marginskvismodell og operasjonelle prinsipper for denne.

Tekst som skal unntas offentlighet er merket gult i dokumentet.

eRate stiller gjerne til møte for å utdype sine kommentarer.

Med vennlig hilsen
eRate Norway AS

Ove Vik
CEO

tlf. +47 997 55 550
epost: ove@erate.no

eRates kommentarer

til varsel om vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett

eRate støtter NKOMs konklusjon om at Telenor på nytt må utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling, og pålegges særskilte forpliktelser. Dette er i tråd med eRate sin besvarelse om regulering av mobilmarkedet.

Det er bred enighet om at konkurransen i mobilmarkedet ikke fungerer, dvs. det er ikke bærekraftig konkurranse. Vi stiller oss derfor svært undrende til at endringene i forslag til ny regulering er såpass begrensede. Bortsett fra endringen i modellert markedsandel fra 5 % til 3 %, er det minimale justeringer fra dagens regulering. Her er det en selvmotsigelse.

Dersom dette har å gjøre med ICE og det tredje nettet, og troen på at dette vil skape den nødvendige konkurransen, er det verdt å nevne følgende:

ICE, og det tredje nettet, vil ikke drive konkurranse i seg selv. Markedet er stort nok til å deles mellom tre aktører. Derimot vil konkurransen ICE kan skape gjennom tilgangskjøpere, og grossistprising, på sikt kunne gjøre at konkurransedynamikken endrer seg, og markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse. Det blir de mindre tilgangskjøperne som driver konkurransen innenfor de tre nettene som da vil være tilgjengelig. Utfordringen nå er at de to eksisterende nettene i Norge er overinvestert med hensyn til bruk og belastning, og fremstår blant verdens beste og mest solide nett. Det gjør oppgaven til ICE betydelig vanskeligere, og det vil dessverre ta mange år før infrastrukturen til ICE vil kunne være en viktig faktor i utviklingen av bærekraftig konkurranse i markedet.

eRate mener at virkemidlene som foreslås bør skjerpes ytterligere, særlig overfor Tjenesteleverandør og MVNO.

NKOM ønsker å stimulere tjenestekonkurranse og innovasjon på produktnivå for fremtidsrettede mobiltjenester. Det er avgjørende å legge til rette, og stimulere til at aktører kan etablere seg med rammebetingelser som gir mulighet for lønnsomhet, langsiktighet og innovasjon på grossistnivå. Den økte konkurransen og nyetableringer i det norske markedet har i hovedsak skjedd på grunnlag av eRate sitt tilbud ved å tilrettelegge for nye aktører.

Tilgangsforpliktelse og prisregulering

Konklusjonen om å pålegge Telenor generell tilgangsforpliktelse for tjenesteleverandører og MVNO er avgjørende for eRate. Det er avgjørende at priser på grossistnivå er regulert slik at eRate som Tjenesteleverandør kan tilby konkurransedyktige priser og positiv margin til aktører som går mot sluttbrukermarkedet og skaper konkurranse. eRate mener formen for prisregulering her bør skjerpes, da prisene aldri blir lavere enn hva som er den regulerte pris.

Markedsandel referanseoperatør

Det er positivt at man går inn for å redusere markedsandel for referanseoperatør, men 3% er ennå altfor høyt. eRate mente at denne burde reduseres til 2% i sin besvarelse i september 2018, men ser at konkurransen ikke fungerer og mener denne må reduseres til 1% for både Tjenestetilbyder- og MVNO-tilgang. Bakgrunnen for dette er at de største uavhengige aktørene i dag er på 1% markedsandel. Det er svært krevende så det er ikke sikkert at vi ser en aktør med mer enn 2% markedsandel i neste periode. Vi mener med bakgrunn i det norske markedet, og aktørene som er der, er for bruttomargintestene en endring fra 5% til 1% på modellert aktør en viktig endring. Dette må gjelde både bruttomargin- og marginskvistestene for henholdsvis Tjenesteleverandører og MVNO´er. Det samme gjelder Nasjonal Roaming, der det vil komme nye aktører, hvor dette kan være en aktuell tilgangsform.

Investeringer og innovasjon for økt konkurranse

Det hevdes at Tjenesteleverandørtilgang innebærer begrensede investeringer i infrastruktur, og begrenset risiko. eRate vil påpeke at det også er store investeringer forbundet med å være Tjenestetilbyder, men lavere i forhold til MVNO.

Det bør imidlertid være større forskjell mellom MVNO-tilgang i forhold til tjenesteleverandørtilgang. Med det mener vi at man må skjerpe tiltakene ytterligere overfor Tjenesteleverandør, men enda mer overfor MVNO. [redacted]

eRate er overbevist om at i fremtiden med NB-IoT, LTE-M, 5G og farten på teknologiutviklingen er at aktører må investere seg opp i tilgangsform for å bidra positivt til konkurransearenaen, med innovasjon, nye produkter og tjenester samt konkurransedyktige priser. eRate gjør som kjent store investeringer i en MVNO-plattform og avtale som har til hensikt å skape konkurransekraft for våre kunder, og kunders sluttkunder i form av konkurransefordeler i form av produkt og tjenester, ut over pris. Pris er dog en nødvendighet for å ha et overskudd til å drive med utvikling av tjenester og drive innovasjon. eRate er veldig tydelige på at en bør ha større fordeler i pris oppover i investeringsstigen mht. tilgangsform, på både brutto pris og volumrabattintensiver. Dette er en nødvendig forutsetning for å skape konkurranse på andre nivåer enn pris alene.

[redacted]

Markedsavgrensning

NKOM opprettholder sin avgrensning mot IoT/M2M. eRate mener dette ikke bør avgrenses. NB-IoT og LTE-M er avgjørende kommunikasjonsteknologi for et IoT/M2M marked som er forventet å vokse betydelig. Det vil være konkurransevridende dersom man stenger aktører ute slik at operatørene med egne nett kan bygge seg en sterk markedsposisjon, og samtidig holde andre aktører ute i startfasen. Dette er et marked som er meget prissensitivt, og det er lite som skal til for at produkter og tjenester ikke er konkurransedyktige med ikke regulerte priser. Prisen for pakkedata vil bety mye for produkter som benytter NB-IoT og LTE-M, og gjerne bundlet inn i et ordinært mobiltilbud.

Dersom en ikke klarer å ta med ny transmisjonsteknologi som NB-IoT, LTE-M og 5G etc. blir en nødt til å se på markedsavgrensninger på nytt. Vi har i dag fått tilbud på NB-IoT og LTE-M som har en annen prisstruktur enn for annen data, noe vi frykter ikke vil være konkurransekraftig. For oss er det viktig at en oppfatter data uavhengig av teknologi.

eRate anser 5G som ny transmisjonsteknologi som må falle inn under de etablerte markedsavgrensningene. Det er helt essensielt at 5G inkluderes i de markedsavgrensinger som er etablert for å bevare konkurranse i markedet. Det vil si at det er likegyldig om data sendes over 2G,3G,4G eller 5G.

Sammendrag fra eRate sin besvarelse om regulering av mobilmarkedet

Utvikling i markedsandeler, prisnivå og dataforbruk sammenliknet med naboland, lønnsomhetsberegninger til tilgangskjøpere, og rapportert EBIT/EBITDA fra Telenor og Telia, viser at det ikke er bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet. Dette opplever vi det er bred enighet om, og det har vært kommunisert gjentatte ganger både fra Nkom, SD og uavhengige observatører. Reguleringen må derfor strammes opp for at den skal kunne bidra med ønsket effekt - nemlig bærekraftig konkurranse. Konkurransen har blitt svekket i perioden fra nåværende vedtak ble fattet. Bakgrunnen for dette er at det har blitt færre utfordrere og konkurrenter i markedet med volum som er relevant for konkurransen (Hello, Phonero, NextGenTel, TDC/Get og Komplett Mobil). I samme periode har, som nevnt over, Telenor og Telia økt sine markedsandeler målt i omsetning, Telenor med organisk vekst og Telia ved oppkjøp av aktører.

Det er svært viktig at det blir ny skjerpet prisregulering med skarpere og mer korrekte verktøy for å teste priser for både Tjenesteleverandører, MVNO og NR. Det er således viktig å tette «hullene» i dagens vedtak som tillater Telenor å holde sine tilgangskjøpere i kontinuerlig marginskvis. Dette kan gjøres ved at brudd får tilbakevirkende kraft, eller et vedtak som tar høyde for «periodisering» i testene. Problemet med dagens regulering er at den gir Telenor insentiver for å holde markedet i marginskvis. Det at den er tilbakeskuende gjør at markedet konstant kan være i marginskvis, noe den også er, og verken Nkom eller tilgangskjøpere har i dag virkemidlene til å endre på dette. Det må modelleres en vekstmatrise basert på historisk utvikling, for de elementene tilgangskjøperne betaler for, som simulerer utviklingen i markedet. Dette må så tas i bruk for å beregne marginskvis i kommende periode. Insentivene for å bryte reguleringen må fjernes. Brudd på marginskvis må straffes med erstatning til tilgangskjøpere som har lidd under marginskvisen, samt bøter for at Telenor ikke respekterer reguleringen. I dag er det ingen konsekvenser for Telenor om de stryker på testen, de blir bare bedt om å justere prisene i etterkant – og da blir det forretningsmessig rasjonelt for Telenor å holde markedet i konstant marginskvis, dvs. holde grossistprisene høye lengst mulig.

Det må legges til rette for konkurranse på andre arenaer enn kun pris alene. Vi ser det som samfunnsnyttig og stimulerende for konkurransen at det drives innovasjon i nye produkter og tjenester for sluttbrukeren. Lønnsomhet er en grunnforutsetning for å finansiere tjenesteutvikling og innovasjon.

eRate hadde 2 konkrete forslag for å skape konkurranse på andre områder enn pris:

I. Ta tilbake prinsipper fra tidligere vedtak om investeringsstigen. Det må i større grad være mer lukrativt å kjøpe tilgang som MVNO og NR enn Tjenesteleverandør. MVNO´er er ofte industrielle og langsiktige aktører som vil bidra til konkurranse og innovasjon over tid. Dette er aktører som er villige til å investere bredere og langsiktig.

II. Når nettverksoperatører lansere nye tjenester til sine sluttbrukere må tilgangskjøper ha samme mulighet til å lansere produktet til samme tid. Det betyr at tilgangskjøper må få teknisk dokumentasjon samtidig som operatør selv har tilgang til å jobbe med det. Test må kunne gjøres til samme tid også med pilotkunder.

eRate hadde 4 konkrete forslag til endringer til dagens prisregulering

I. Størrelse på modellert aktør i marginskvistesten på 5% er en urealistisk stor aktør i det norske markedets neste vedtaksperiode. De største uavhengige aktørene i dag er på 1% markedsandel. Vi mener med bakgrunn i det norske markedet, og aktørene som er der, er for bruttomargintestene en endring fra 5% til 2% på modellert aktør en viktig endring. Dette må gjelde både bruttomargin- og marginskvistestene for henholdsvis Tjenesteleverandører og MVNO´er. Det samme gjelder Nasjonal Roaming der det vil komme nye aktører hvor dette kan være en aktuell tilgangsform.

II. Marginskvistesten må gjelde grossistpriser, forbruksmønster og inntekt fra samme periode. Testen må ta for seg priser som var gjeldene i perioden for inntekter og forbruksmønster hentes fra, ikke det som er gjeldene når testen utføres. Ved kun to tester per år, kan en regulert operatør kontinuerlig holde sine grossistkunder i skvis uten korrekt «periodisering» i testene. En annen måte å gjøre dette bedre på vil være å gjøre testene mye hyppigere. Det er viktig at dersom en avdekker at markedet har vært i skvis må det få konsekvenser i form av tilbakebetaling til aktør som har betalt overpris. Dette bør være automatikk i slik at det ikke blir en uthalende og kostbar prosess for få tilbake.

III. I marginskvistesene bør det være et like representativt utvalg av prisplaner som inngår i testene, som på bruttomargintetene. Som kommentert før, har bruttomargintestene vært skarpere enn marginskvisteten. Konkurransen omfatter i stor grad kun produkter som har vært i salg siste 12 måneder. Årsaken til dette er at Telenor har en rekke kunder på gamle og dyre prisplaner som gir et helt feil bilde av inntektene, forbruksmønsteret og derav kostnadene. Disse prisplanene er heller ikke representative i det konkurransebildet tilgangskjøpere møter. Dersom en ikke klarer dette, må det på plass en mekanisme som beskytter investeringsstigen.

Modellen som brukes under marginskvistestene må ta hensyn til den enorme utviklingen i datakonsumet. I dag legger man kun til grunn historisk forbruk av data uten å legge på vekstrate i datakonsumet. Dette medfører at beregningen av marginskvis ikke legger til rette for kommende periode prisene skal gjelde for. Dette fører til at tilgangskjøperne raskt settes i marginskvis igjen etter en test.