

Høringssvar til Nkom

Innspill til Nkom – vurdering av Lyse og Telias overføring av frekvenser til felles infrastrukturselskap

Happybytes takker for muligheten til å gi innspill til Nkoms vurdering av Lyse og Telias planlagte overføring av frekvenser til et felles infrastrukturselskap.

Vi deler Nkoms vurdering av at etableringen av et felles radionett kan gi gevinster i form av bedre ressursutnyttelse, økt dekning og mer effektiv bruk av spektrum. Samtidig mener vi at de konkurransemessige konsekvensene for aktører uten eget mobilnett risikerer å bli undervurdert.

Etter vårt syn er den viktigste problemstillingen ikke om Telia og Lyse fortsatt vil konkurrere med hverandre i sluttbrukermarkedet. Den viktigste problemstillingen er om etableringen av et felles radionett vil svekke konkurranseintensiteten i grossistmarkedet og dermed redusere mulighetene for bærekraftig konkurranse fra MVNO-er og andre tilgangskjøpere.

Happybytes har tidligere påpekt en rekke svakheter ved dagens regulering av marked 15. Vi mener flere av disse svakhetene kan gjøre seg gjeldende med enda større styrke ved økt markedskonsentrasjon dersom Lyse og Telia ikke underlegges tilsvarende tilgangsregulering som Telenor.

Vår erfaring er at uklarheter eller mangler i reguleringen systematisk vil kunne utnyttes kommersielt på måter som svekker tilgangskjøperes rammebetingelser.

Happybytes mener derfor at Nkom bør vurdere å innføre tilgangsplikt og forbud mot marginskvis for det felles radionettet etter samme modell som gjelder for Telenor i marked 15 i dag. Et forbud mot marginskvis bør samtidig følges av krav om at eventuelle brudd rettes gjennom reduksjon av grossistprisene.

Fra tre til to radionett er en strukturell endring

Dersom transaksjonen gjennomføres, går Norge i praksis fra tre til to fysiske radionett.

For aktører uten eget nett er dette ikke bare en teknisk eller organisatorisk endring. Det innebærer en betydelig reduksjon i antallet reelle alternative tilgangsplattformer.

Norsk mobilregulering har i mange år vært basert på en implisitt antakelse om at konkurransen mellom flere netteiere over tid skal bidra til bedre vilkår også for tilgangskjøpere. Når antallet radionett reduseres, blir det enda viktigere å etablere konkrete og etterprøvbare mekanismer som sikrer at grossistmarkedet fungerer effektivt.

Mekanismene bør dessuten være transparente, forutsigbare og konsistente, slik at tilgangskjøpere selv kan modellere hvordan endringer i sentrale markedsforutsetninger, eksempelvis økt dataforbruk, påvirker deres rammevilkår og den regulatoriske vurderingen.

Erfaringene fra dagens marked gir grunn til bekymring

I dag er konkurransebildet allerede krevende for MVNO-er og andre tilgangskjøpere.

Reguleringen bygger blant annet på en forutsetning om at en effektiv utfordrer skal kunne oppnå tilfredsstillende lønnsomhet ved om lag 3 prosent markedsandel.

Samtidig viser markedsutviklingen at ingen uavhengige utfordrere uten eget nett har klart å bygge eller opprettholde denne størrelsen organisk over tid.

Dette bør være et varselssignal.

Det relevante spørsmålet er derfor ikke bare om en hypotetisk effektiv aktør kan være lønnsom ved en gitt markedsandel, men om de faktiske tilgangsvilkårene gjør det økonomisk mulig for en uavhengig aktør å vokse frem til denne markedsandelen.

Dersom dagens modell allerede gir begrenset rom for lønnsom vekst for tilgangskjøpere, er det vanskelig å se hvordan ytterligere konsentrasjon på infrastrukturen skal styrke konkurransen.

Tilgangsmarkedet er viktigere enn noen gang

Nkom peker selv på risikoen for at Telia og Lyse kan få redusert behov for å tilby tilgang til andre aktører. Vi mener dette er en helt sentral problemstilling.

Når infrastrukturen konsentreres på færre hender, øker betydningen av at tilgangsvilkårene er:

- ikke-diskriminerende
- kommersielt attraktive
- langsiktig forutsigbare
- egnet til å understøtte reell konkurranse i sluttbrukermarkedet

Det er ikke tilstrekkelig at tilgang formelt tilbys dersom vilkårene i praksis gjør det vanskelig å bygge en lønnsom og konkurransedyktig virksomhet.

Nkom bør vurdere dynamisk konkurranse – ikke bare statiske markedsandeler

Etter vårt syn bør vurderingen ikke begrenses til dagens markedsstruktur.

Det sentrale spørsmålet er om beslutningen styrker eller svekker mulighetene for fremtidig konkurranse.

Konkurransopolitikken bør ikke bare vurdere hvordan markedet fungerer når en aktør allerede har oppnådd betydelig størrelse. Den bør også vurdere om nye utfordrere faktisk har realistiske muligheter til å vokse frem.

Et mobilmarked hvor tilgangskjøpere gradvis får svakere forhandlingsposisjon, vil over tid kunne gi:

- høyere sluttbrukerpriser
- mindre innovasjon
- svakere produktdifferensiering
- redusert valgfrihet for forbrukerne

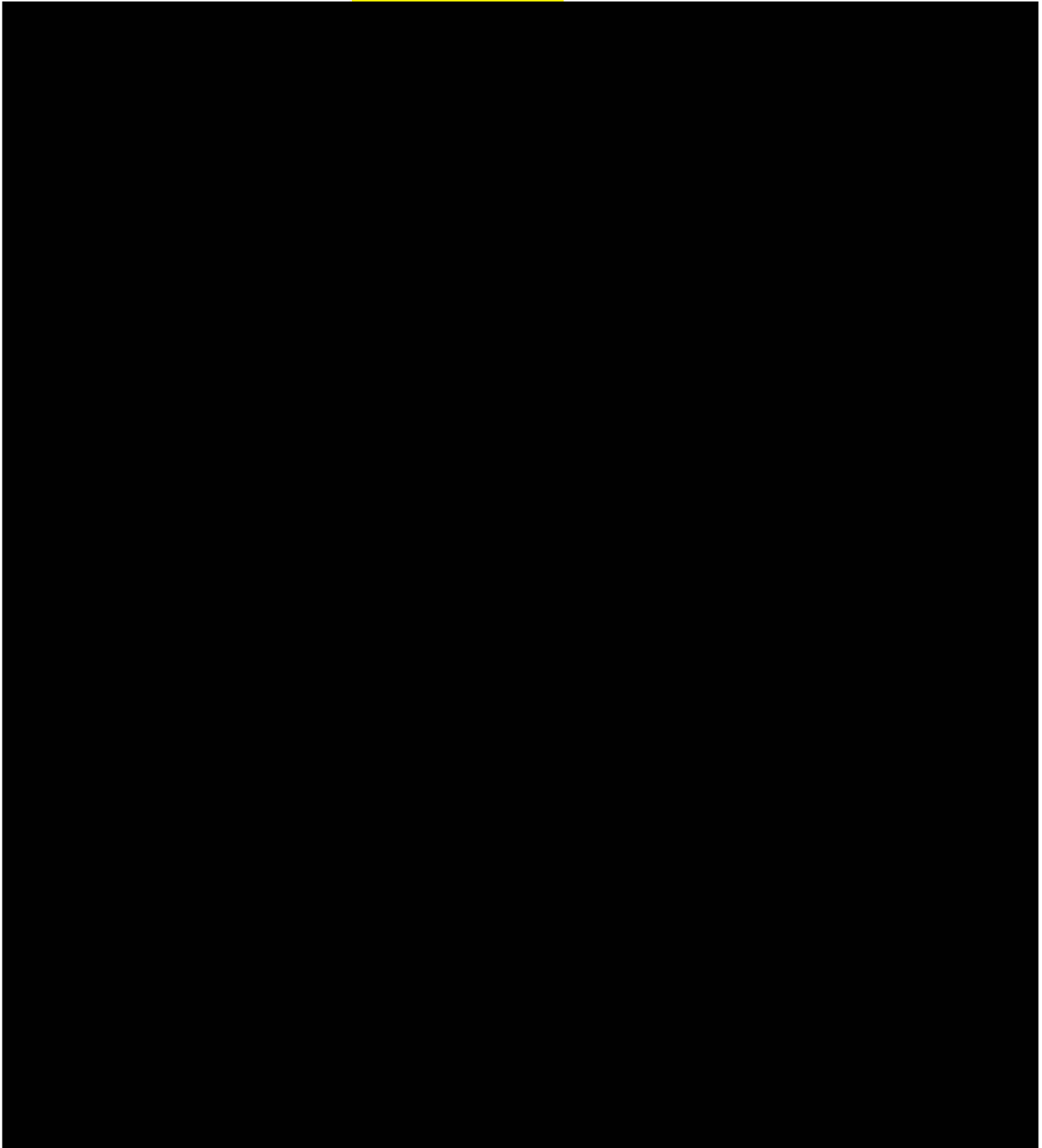
Vi nevner i denne sammenheng også bortfallet av halvårlig rapportering i eKomstatistikken. Dette begrenser informasjonstilgangen særlig for mindre aktører som ikke har store industrielle eiere. Resultatet er økt informasjonsasymmetri, som i særlig grad rammer tilgangskjøpere som er avhengige av løpende benchmarking mot andre aktører i markedet.

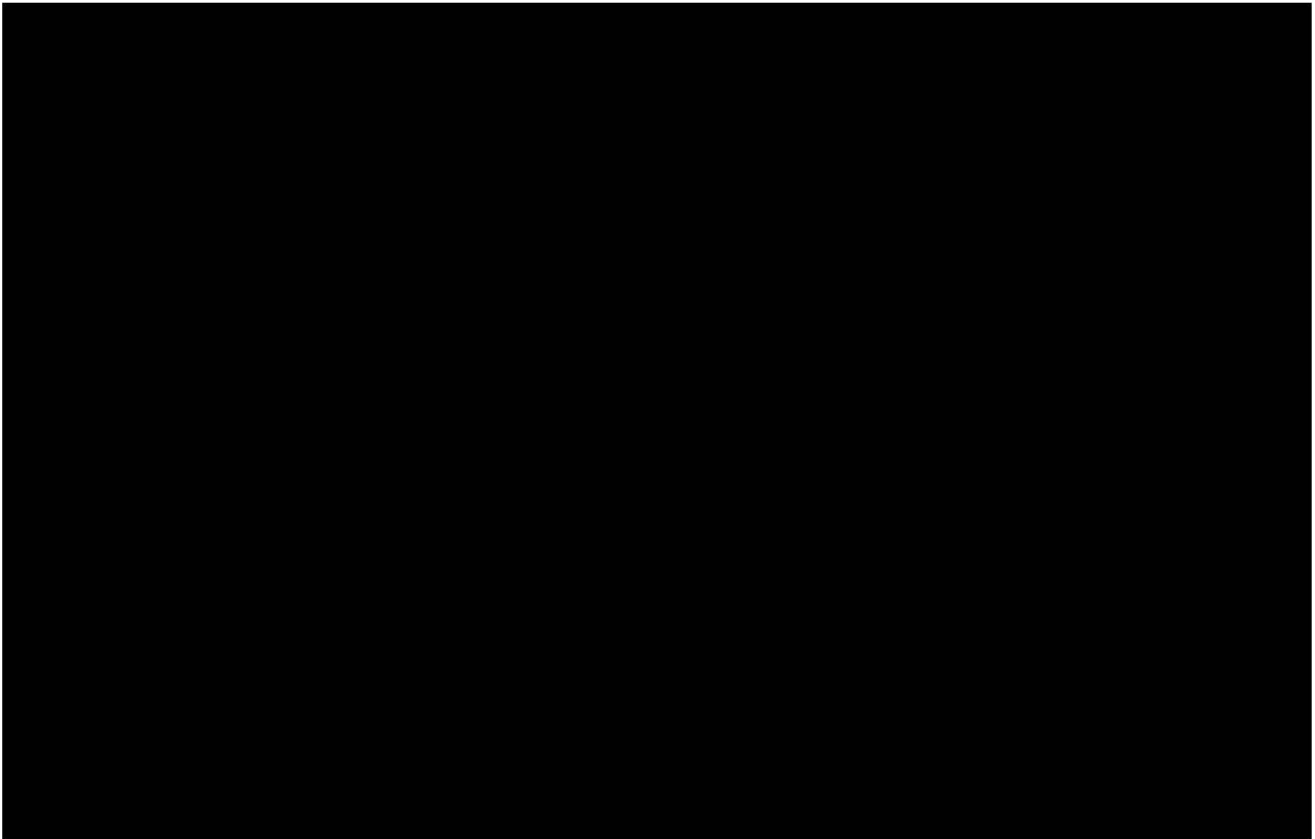
Forslag til tiltak

Dersom Nkom godkjenner overføringen, mener vi det bør vurderes avbøtende tiltak som sikrer:

1. Effektiv tilgang til de berørte nettene på vilkår som muliggjør bærekraftig konkurranse.
2. Økt transparens rundt grossistvilkår og tilgangsbetingelser.
3. Løpende overvåking av utviklingen i grossistmarkedet etter etableringen av det felles radionettet.
4. En særskilt vurdering av hvordan transaksjonen påvirker MVNO-er og andre tilgangskjøpere.
5. Kontrollmekanismer som i større grad reflekterer den faktiske konkurransesituasjonen i markedet, herunder prisene som tilbys kunder som aktivt vurderer å bytte operatør.

6. Happybytes ber konkret om at tabellen «Utvikling i margin gitt økning i datamengde» i resultatdokumentene fra marginskvestestene ikke unntas offentlighet. Når denne informasjonen sladdes, oppstår betydelig usikkerhet om hvordan økt dataforbruk påvirker de regulatoriske rammevilkårene. Dette skaper en informasjonsasymmetri som gjør det vanskeligere for tilgangskjøpere å modellere forventet kostnadsutvikling og foreta langsiktige kommersielle tilpasninger.





Avslutning

Happybytes støtter tiltak som gir bedre ressursutnyttelse og mer effektiv bruk av frekvensressurser. Det er bærekraftig.

Samtidig mener vi at en reduksjon fra tre til to radionett representerer en betydelig strukturell endring som krever særlig oppmerksomhet rundt konkurranseforholdene i grossistmarkedet.

Dersom tilgangsmarkedet svekkes, vil konsekvensene først og fremst ramme de aktørene som i dag bidrar mest til prispress, innovasjon og produktutvikling i sluttbrukermarkedet. Over tid vil dette også ramme norske forbrukere.

Nkom bør derfor legge betydelig vekt på hvordan beslutningen påvirker konkurransemulighetene for aktører uten eget mobilnett.

Etter vårt syn ligger en av de viktigste svakhetene ved dagens reguleringsmodell i at den i stor grad vurderer om en utfordrer kan være lønnsom når den har blitt stor, mens den i langt mindre grad vurderer om utfordreren faktisk har realistiske muligheter til å bli stor.

Dette er ikke en akademisk problemstilling. Antallet selvstendige utfordrere av en viss størrelse har falt over tid, og markedet fremstår i dag mer konsolidert enn for få år siden. Dersom rammevilkårene for tilgangskjøpere svekkes ytterligere, reduseres også

sannsynligheten for at nye eller eksisterende utfordrere kan bygge tilstrekkelig skala til å utøve et varig konkurransepress.

Konsekvensen er ikke først og fremst færre selskaper som sådan, men svakere konkurransepress på de etablerte aktørene. Forbrukerne vil da over tid kunne møte et marked med høyere priser, mindre innovasjon og redusert valgfrihet.

En slik utvikling vil etter vår vurdering være vanskelig å forene med både reguleringens formål og myndighetenes uttalte ambisjon om sterkere konkurranse og lavere mobilpriser i Norge.

Internasjonale sammenligninger, blant annet dokumentert gjennom Tefficient-rapportene, viser allerede at norske mobilkunder betaler relativt høye priser sammenlignet med øvrige nordiske land. I en slik situasjon bør reguleringen i størst mulig grad styrke – ikke svekke – forutsetningene for at uavhengige utfordrere kan vokse frem og utøve et effektivt konkurransepress i markedet.

Happybytes har en rekke databaserte funn og innsikter som belyser sentrale aspekter ved tilgangskjøperes situasjon ved utgangen av gjeldende reguleringsperiode, herunder sammenhengen mellom tilgangsvilkår, prisposisjon og muligheten for organisk vekst. Vi tror disse kan være nyttige for Nkom, og deler dem gjerne i et digitalt eller fysisk møte dersom det skulle være formålstjenlig.

Ved spørsmål kan undertegnede kontaktes på e-post kjetil@happybytes.no, alternativt mobil 926 15 008.

Med vennlig hilsen

Happybytes AS

Kjetil Kristensen
Daglig leder