

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Sent til Nkom

11. juni 2020

Klage på Nkoms vedtak om regulering av marked 15

Viser til Nkoms vedtak om regulering av Marked 15 den 14. mai 2020, samt Fjordkrafts høringsvar og svar på den ekstraordinære høringen i januar, samt kommentarer til Telenors anmodning om utsettelse av iverksettelse av bulkprising. Departementets beslutning om at Telenor er gitt medhold i anmodningen om utsettelse av iverksettelse bulkprising gjør det ekstremt viktig med en hurtig klagebehandlingsprosess. Fjordkraft er forøvrig kritiske til beslutningen om utsettelse av iverksettelse av bulkprising. Det er etter vårt syn slik at de positive effektene av innføring av bulkpriser er klart større enn sannsynligheten for potensielle utilsiktede effekter med negativ virkning for kundene. Det er nettopp kundene som taper mest på denne beslutningen. Det er nemlig en effekt av bulkpriser som ingen er uenige i; marginene til Telenor vil gå ned. Og det forklarer sannsynligvis mye av deres iver etter å få stoppet dette tiltaket. Men dersom målet med reguleringen fortsatt skal være reell konkurranse, høyere innovasjonstakt og normalisering av prisnivå til kundene i forhold til sammenlignbare land, så må departementet avvise Telenors varslede klage på bulkprising til tjenesteleverandører og MVNOer.

Nkoms vedtak av 14. mai for marked 15 har blitt fattet etter en lang og omfattende prosess. Det er Fjordkrafts standpunkt at hovedtrekkene i vedtaket er fornuftige og godt begrunnet. Det er for eksempel helt avgjørende for konkurransen i mobilmarkedet at Telenor har blitt utpekt som en aktør med sterk markedsstilling, med tilhørende pålegg om tilgang for tjenesteleverandører og MVNOer til Telenors nett. Det er også helt nødvendig at en slik tilgangsplikt er gjenstand for prisregulering, og prinsippet med marginskvistester er i utgangspunktet en tilfredsstillende metode å gjøre dette på.

I den nye reguleringen har Nkom lagt meget stor vekt på at byggingen av det tredje nettet i Norge. Dette er et viktig virkemiddel for å bryte opp duopolet som har fungert i mobilmarkedet i Norge i mange år. Men det er også svært viktig å samtidig legge til rette for at det kan finnes selskaper som tilbyr mobile tjenester uten å eie eget nett. Fjordkraft mener at bygging av det tredje nettet tillegges for stor vekt i den nye reguleringen. En økning fra 2 til 3 aktører i et marked er på ingen måte godt nok for å oppnå sunn konkurranse. Når det tredje nettet er ferdig bygget vil fort markedsandelen stabilisere seg for de respektive netteierne, og dersom ingen andre utfordrere er tilstede i markedet vil det være mulig å hente svært gode marginer for disse selskapene. Nkom har også derfor anerkjent at det er viktig for markedet at det finnes aktører som opererer uten egne nett, men det mangler fortsatt en del i reguleringen for å balansere dette opp mot bygging av det tredje nettet. Det er helt avgjørende at Telenor blir pålagt å gi tilgang til andre aktører, da det fort bli veldig mye mindre interessant for de andre netteierne å tilby tilgang til tjenesteleverandører og MVNOer dersom Telenor slutter å gjøre det, eller alternativt setter prisen så høyt at ingen uansett vil benytte seg av tilbudet. Så prisregulert tilgangsplikt er derfor etter Fjordkrafts syn kritisk viktig for mobilmarkedet.

Fjordkraft er, med over 110 000 mobilkunder, Norges 4. største mobilleverandør, etter Telenor, Telia og Ice. Fjordkraft har Norges kanskje største salgsorganisasjon, uavhengig av bransje, og driver avregning,

fakturering, markedsføring og salg av strøm til over 1,5 millioner mennesker enten hjemme eller på jobb (målt etter gjennomsnittlig antall personer pr husstand og ansatte i SMB-bedrifter). Salg av strøm til slutt kunder er en lavmarginbransje, og Fjordkraft er en av de mest kostnadseffektive aktørene i strømbransjen. Dette har vi klart gjennom mange år med utvikling av systemer og organisasjon. Fjordkraft gikk inn i mobilmarkedet fordi det finnes klare synergier mellom salg av strøm og salg av mobile tjenester til kunder. Forutsetningene for effektiv drift er dermed meget gode. Organisasjonen håndterer i dag begge forretningsområdene parallelt innenfor kundeservice og salg. Dette gjør det mulig for Fjordkraft å oppnå en større effektivitet i driften av mobilsegmentet enn for andre mobilaktører uten en eksisterende organisasjon og systemplattform. Til tross for dette er det fortsatt svært vanskelig å oppnå lønnsom drift i mobilsegmentet.

Koronatiltakene som har blitt iverksatt har ført til en betydelig vekst samtaletrafikken. Det har blitt en bransjestandard at kundene betaler en fast pris for en gitt datamengde, sammen med fri bruk av tale og sms/mms. Dette kan kanskje sies å være en pris- og produktorisiko som alle leverandører må leve med, og at man derfor bare må heve prisen til kunde for å motvirke dette. Tjenesteleverandørene må imidlertid konkurrere med lavprisselskapene til de store aktørene på pris. Disse opererer med priser på helt andre nivåer enn Telenor og Telias egne merkevarer. I marginskivistestene måles kundeporteføljene både i Telenor og datterselskapene. De «sovende» kundene hos Telenor er dessverre ikke representative for markedet som Fjordkraft og de andre tilgangskjøperne må konkurrere i, men er likevel med i marginskivistesten. Marginskivistesten gir derfor et skjevt bilde av virkeligheten sett fra tilgangskjøpernes ståsted, og den gjør det mulig for Telenor å sette tilgangskjøperne i marginskvis, selv om de består selve testen.

Fjordkraft mener at Nkom undervurderer størrelsen på de investeringer som må gjøres for å etablere seg som tjenesteleverandør i Norge. De klart største kostnadspostene er markedsføring og salg, samt etablering av en organisasjon som skal håndtere kundeservice og salg, Selv investeringer for å bli MVNO blir små i forhold til disse. Fjordkraft mener derfor at tjenesteleverandører i likhet med MVNOer må bli vurdert basert på en full marginskvistest, og ikke bare en positiv bruttomargin som i dag.

I reguleringen av marked 15 gis Telenor anledning til å lage standard prismodell for tilgang. Dette gir Telenor anledning til å prise tilgangen på en måte som ikke korrelerer med den faktiske kostnadsdannelsen i nettet, og på denne måten styre konkurransen i den retningen som er mest hensiktsmessig for dem selv. I den forrige reguleringen bruke Telenor denne muligheten til å bruke en

Dette var etter Fjordkrafts syn en helt åpenbar omgåelse av forbudet mot fastbeløp pr SIM. I skrivende stund er ny standard prismodell ikke kjent, men Fjordkraft mener prinsipielt at Telenor ikke burde ha mulighet til å utforme standard prismodell selv. Nkom burde utforme modellen basert på hva som faktisk genererer kostnader i nettet, deretter kan Telenor sette prisene. Dette ville også fjerne mye unødvendig støy rundt håndteringen av reguleringen. En lineær prismodell ble foreslått for alle tilgangsformer i det opprinnelige utkastet til vedtak. I den nye reguleringen er lineær prismodell forbeholdt aktører med najsional gjesting. Dette gir en skjevhet og gjør det umulig for tjenesteleverandører og MVNOer å konkurrere på like vilkår. I forbindelse med utrulling av 5G ser det ut til at det vil dukke opp produkter med ekte fri bruk av data, kanskje med hastighetsbegrensninger som differensiering. Bulkprising og lineærprising, da gjerne i kombinasjon, er det som vil gjøre det mulig for tjenesteleverandører og MNVOer å kunne tilby konkurransedyktige og lønnsomme produkter til kundene.

Oppsummering av punkter som Fjordkraft mener må endres i den nye reguleringen

Den nye reguleringen representerer et skritt i riktig retning på flere områder, og spesielt vil introduksjonen av bulkpriser være svært viktig, da dette vil gjøre det mulig for tjenesteleverandører og MVNOer til å tilby uavhengige produkter og tjenester til kundene. Men det er imidlertid fortsatt deler av den nye reguleringen som ikke er gode nok for å legge til rette for sunn konkurranse i mobilmarkedet. Fjordkraft vil derfor formelt klage på vedtaket om ny regulering, og ber derfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å gjøre følgende endringer i reguleringen (punktene er prioritert etter viktighet basert på Fjordkrafts syn):

1. Introduksjon av bulkprising som prismodell for deler av kundeporteføljen er kritisk viktig for at tilgangskjøperne skal kunne konkurrere på like vilkår som selskapene med egne nett. Det er derfor avgjørende viktig for utviklingen i mobilmarkedet at Telenor ikke vinner frem med sin kamp mot bulkprising. Dersom Telenor mot formodning skulle vinne frem med sin klage på bulkprising vil det

- øke sannsynligheten for at kundene vil fortsette å betale for mye for mobile tjenester, og at tjenesteleverandører og MVNOer bare vil eksistere en kort stund for å bygge opp en kundemasse som kan selges tilbake til de store aktørene
2. Fjordkraft mener at en lineær prismodell også burde vært tilgjengelig for alle tjenesteleverandører og MVNOer, ikke bare aktører som benytter nasjonal gjesting. Reguleringen gir som den foreligger en fordel til aktørene med eget nett/nasjonal gjesting ift produktinnovasjon og priser
 3. Størrelsen på modellert aktør i marginskvistesten må reduseres ytterligere fra 3% markedsandel til maksimum 2%, aller helst 1%. Fjordkraft har etter 4 år med store investeringer kun kommet opp til 1,6% ifølge Nkoms siste ekom-statistikk, og det virker urimelig at man må doble dette for å oppnå effektivitetskriteriet i reguleringen
 4. Målingene av Telenors kundeporteføljer i marginskvistesten må kun gjøres på produkter/prisplaner som brukes aktivt i salg/markedsføring. Store «sovende» kundegrupper må tas ut av grunnlaget for marginskvistesten
 5. Tjenesteleverandørers margin må i marginskvistesten bli målt ved bruk av full marginskvistest, da investeringen for å bli MVNO er relativt lave sammenlignet de andre etablerings- og driftskostnadene (organisasjon, system, kundeservice, markedsføring og salg). Positiv bruttomargin gir kun marginalt mer enn 0, og dette skal dekke alle andre kostnader og investeringer
 6. Telenor må fratras muligheten til å utforme modellen for standard pris for tilgangskjøpere. Utformingen av standard prismodell må gjøres av Nkom, mens Telenor må legge inn prisene. På denne måten vil man i fremtiden effektivt unngå tilfeller slik som skjulte fastbeløp i den forrige reguleringen
 7. I sin behandling av reguleringen kom ESA med oppfordring om å legge inn et ris bak speilet til Telenor i forbindelse med marginskvistestene. ESA foreslår at dersom Telenor stryker to ganger på rad på marginskvistesten, så bør Nkom tvinge Telenor til å teste nye produkter og prisendringer på produktnivå før lansering, også kalt tvungen ex-ante marginskvistest. Fjordkraft kan ikke se at Nkom har tatt denne meget gode oppfordringen inn i reguleringen, noe vi mener Nkom bør gjøre

Avslutningsvis vil vi gjenta og understreke viktigheten av en rask klagebehandlingsprosess. Det er kun Telenor som vil tjene på at denne prosessen eventuelt drar ut i tid.

Vedrørende konfidensialitet: I dette dokumentet er feltene merket med **gult** konfidensielle tall, og må tas ut av den versjonen som blir offentliggjort.

Med vennlig hilsen

Torkel Rolfseng
Direktør regulatoriske rammebetingelser
Fjordkraft AS

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift