NKOM
Hans Jørgen Enger - hans.enger@Nkom.no
Inger Vollstad – inger.vollstad@Nkom.no

Hudyas kommentarer og innspill til utkast til vedtak NKOM, Sak 1804194

1 - 3
Hudya har ikke mange kommentarer her, og har konsentrert dette mer rundt særlig kapitel 7.

4. Gjeldende særskilte forpliktelse
Regnskapsmessig skille – bør gjelde uavhengig av tilgangsform. Krav til priser for TL, MVNO og NG skal kun være at marginskvistestene bestås, mens samlokalisering skal være til kostnadsorienterte priser. Marginskvistestene er for dårlige og fungerer ikke. Derfor bør alle priser være kostnadsorienterte.

5.3.Vertikal overføring av markedsmakt

I hovedsak er vi helt enige i NKOMs beskrivelser i dette kapitelet.
Dog er løsningene for å bøte på problemene ikke utformet optimalt.

6. Generelt om valg av virkemidler

67 – NKOM fastslår at det er mer lønnsomt for en MNO å ha egne kunder i nettet enn kunder av TL/MVNO. Det er nødvendigvis ikke riktig. Dagens regime vil tvert i mot gi en høyere lønnsomhet for MNO for hver kunde en TL/MVNO har, fordi MNO ikke har noen andre kostnader ved sluttkunden enn nettverkskostnader. Når så marginskvistestene for Telenor feiler, betyr det at Telenors sluttkunder har minst like lave priser som TL/MVNO. Da må nødvendigvis Telenor tjene mer på TL/MVNO kundene.

7. Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

7.1.7.1. Garantier, sikkerhetsstillelse og prognoser
For TL og MVNO som utelukkende bruker en MNO´s nett vil det i alle tilfeller være tilfredsstillende med sikkerhet i kundemassen. Om en TL/MVNO går konkurs eller grovt misligholder sine betalingsforpliktelser mot MNO, vil MNO enkelt kunne ta over kundemassen (as is). MNO må kanskje i noen tilfeller opprette nye prisplaner, men det er etter all sannsynlighet en mindre utfordring. Det vil også være MNO´s valg. Siden MNO i et slikt tilfelle først og fremst skal tjene inn utestående krav på kundemassen, bør de betrakte inntekten som midlertidig. Om utestående representerer 3 mnds omsetning, vil det ta like kort tid å tjene inn kravet. All tid kundene forblir utover 3 måneder er fortjeneste for MNO.

Argumentasjonen forsterkes av hvilke priser MNO-er og andre aktører er villige til å betale pr kunde ved kjøp av selskap/kundebaser. Spesielt tjener MNO slike kjøp raskt inn igjen fordi de ikke bare får abonnements- og trafikkinntektene på disse kundene, men også termineringsinntektene. Dette er grunnen til at vi har sett priser pr kunde på 3000 – 5000. Til sammenligning ligger ARPU hos Telenor på ca. NOK 320. Ergo vil overtakelse av en kundemassen være langt rimeligere enn kjøp av en. Et utestående beløp tilsvarende 3 mnds ARPU (NOK 960), fremstår som et meget rimelig kjøp av en kundemasse.

7.2.Ikke-diskriminering

Det aller meste av NKOMs beskrivelse er meget god. Når vi kommer til det aller viktigste «pris» blir det dog mye vagere.

301. Det vises til at Telenor skal ha regnskapsmessig skille mellom Nettvirksomheten som gir TL/MVNO´s tilgang til infrastruktur, og Telenors egne TL. Så slås det fast at det ikke eksisterer en TL avtale mellom disse enheten, og at det er til hinder for å sette samme vilkår. Her er vi nok ved kjernen av problemet. Telenor burde pålegges å regne ut de reelle kostnadene for de enkelte komponentene TL/MVNO kjøper av nett-delen. Telenors TL må så pålegges å ha samme vilkår som eksterne TL.
Utfordringen i dag er at det kun benyttes marginskvistester (som ikke fungerer) til å avdekke om Telenor er i brudd eller ikke med ikke-diskrimineringsbestemmelsene.
Om testen ikke viser negativ margin, vil Telenor passere testen.

En langt bedre modell er at Telenors nett-del pålegges å tilby alle tjenester til kostnadsbaserte priser, både internt og eksternt.
I årsrapporten for 2018 viser Telenor en EBITDA i den norske virksomheten på ca. 40%. Vi antar at EBITDA for mobil i alle fall ikke trekker ned snittet, og at EBITDA for Mobil dermed kanskje er nærmere 50%. EBIT er oppgitt til snaue 25%, og igjen antar vi at mobil trekker opp. 25% er det teorien betegner som superprofitt. De tilsvarende tallene for 2017 var ca. 42% i EBITDA og ca. 27% i EBIT.
Det burde ikke være noe problem for Telenor å legge frem de eksakte tallene for NKOM. I tillegg burde det også være relativt enkelt å legge frem de totale kostnadene for å drifte mobilnettet (uten TL funksjonene), slik at man kunne finne riktig nivå på prisen for de enkelte elementer.
Telenor må vite hva det koster å produsere hhv et minutt, en SMS, en MMS og en MB data.

Først da kan man begynne å snakke om konkurranse på ikke diskriminerende vilkår, og konkurransen i sluttbrukermarkedet vil bli reell.

Et annet svært viktig element (og sterkt økende i viktighet) er at Telenors tilbud til SMS-tjenesteleverandører har ca. dobbelt så høye priser sammenlignet med en TL avtale. Denne delen av markedet er tydeligvis på en eller annen måte unntatt reguleringen så langt. Konsekvensene blir at alle TL og MVNO - og alle bedriftskunder - får en ekstrem høy SMS kostnad når man sender ut markedsføring eller service/tjeneste SMS til sine kunder. Hadde Telenor blitt pålagt kostnadsorientering også her, ville selvsagt prisen ikke blitt høyere enn for ordinære SMS (sannsynligvis heller lavere). Dagens praksis gir Telenor ytterligere mye bedre margin og profitt, og dette forskyver markedsmakten anda mer i favør av Telenor (og Telia).
Etter Hudyas mening er selvsagt en avtale mellom en Tjenesteleverandør av slike SMS mellom denne TL og Telenor også en Tjenesteleverandøravtale, og skal derfor reguleres på samme måte. Det faktum at en slik leverandør kun kjøper en av telefonitjenestene (SMS),

endrer ikke på dette. Telenor har så langt omgått dette ved å kalle en slik avtale for leveranse av SMS ACCESS (et produkt), mens dette ikke kan være noe annet enn en TL avtale med kjøp av *en* tjeneste. Se https://developer.telenor.no/api/communication/smsaccess/

7.2.5. Nærmere om krav til ikke-diskriminerende prisstrukturer

305. Her argumenterer NKOM med at aktører som har Nasjonal gjesting (ICE) vil få både negative incentiver til å videre utbygge eget nett om Telenor har fastpris pr abonnement (pr MSISDN), men også i siste avsnitt at det gir positive insentiver ved å kvitte seg med hele gjestingsavtalen. Generelt er det i alle fall slik at høy pris gir større insentiver, og lav pris gir mindre insentiver til å bygge eget. Et fastpriselement i avtalen styrker isolert insentivene til å bygge ut eget (og kvitte seg med hele kostnadsbasen for avtalen), selv om det kan gi kortsiktige insentiver til ikke å bygge i perioder om den variable kostnaden er lav. *Generelt er imidlertid fastpris pr MSISDN ulogisk, og bør ikke tillates.*

308. Her er vi helt enige i NKOMs argumentasjon, som konkluderer med fast enhetspris. Det springende punkt er hva denne faste enhetsprisen blir for hver trafikktype og tilgangsform. Som tidligere nevnt er den eneste korrekte prisen for å oppnå målene med reguleringen, kostnadsbaserte priser. Den største utfordringen mener vi ligger i korrekte priser for Nasjonal Gjesting, da man som nevnt må passe på at NG avtalen ikke blir så gunstig at den gir negative insentiver til bygging av eget nett.

310. Her mener Hudya det er en kortslutning i NKOMs argumentasjon. Selv om Telenor i dag ikke har interne grossistavtaler, er det ingenting i veien for at de pålegges å ha det. Det er ingen forskjell mellom en intern og en ekstern TL i prinsippet. Siden Telenor mener at vi får tilgang på akkurat de samme nett-tjenestene, kvalitetene og data vi trenger som interne, gjenstår bare å finne kostnadene for dette og avtalefeste prisene både for interne og eksterne TL. Da ville Telenor (TL), Talkmore og Dipper få den samme kostnaden for TL-avtalen som oss, og vi kan i alle fall på DB-nivå sammenligne direkte. Om prisene er kostnadsbaserte, vil det føre til mye lavere enhetspriser enn i dag, og tilbyderne vil kunne sette ned prisene i markedet. Dette er jo hele intensjonen bak reguleringen.

Det vi tror vil skje er at Telenors interne TL må få krav til å opprettholde en god nok margin, men for å henge med i konkurransen, må den nok reduseres fra ca. 50% til kanskje 25-30% på EBITDA nivå. For oss øvrige er en slik margin et drømmescenario sammenlignet med dagens situasjon hvor vi sliter med i det hele tatt å ha positivt DB (altså at marginskvistesten viser 0 margin). Det gir i nesten samtlige TLs tilfeller som kjent negativ EBITDA og et enda mye større negativt driftsresultat.

311. – 321. Her følger en fremstilling og argumentasjon rundt Bulk-kjøp. Prinsipielt er vi for Bulk-kjøps modellen, og slik det er fremlagt kan dette fungere. Imidlertid vil en slik modell kun passe for store etablerte aktører, hvor volumet for trafikktypene er relativt enkelt å spå for kommende periode.
Nye og små aktører som vokser (varierende), vil nok ikke ha mulighet til å benytte en slik modell. Ergo blir Bulk kjøp et verktøy for de store spillerne (og eventuelt de som vil ta en stor risiko).

Det er svært mye viktigere slik Hudya ser det at de variable prisene blir kostnadsbaserte.

7.2.7. Særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering

331. – Bullet 6. Her slår NKOM fast at prisene skal være de samme som de prisene Telenor kunne tatt fra egen sluttbrukervirksomhet. *Da må NKOM rett og slett ta skrittet fullt ut, og knesette prinsippet om en kostnadsbasert modell. En modell som inkluderer normal avkastning på investert kapital vil holde insentivene oppe til nettutbygging og vedlikehold.*

Hvis NKOM knesetter dette prinsippet, er ellers argumentasjonen god, og de prismodellene som foreslås fornuftig.

Eksempelvis vil variabel MB pris på 0,3 øre (bare brukt som eksempel – vi vet ikke hva den reelle kostnaden er), gi en varekostnad eks mva på NOK 300 for 100 MB. Dette er svært langt under dagens prisnivå, som ikke er kostnadsbasert.
En Bulk avtale for et årsvolum vil typisk kunne sammenlignes med et finansielt produkt med muligheter til å spekulere i hvor stor andel av Bulken man greier å utnytte – og ikke minst hvor mye man selger. I tillegg bør Bulkkjøpet premieres med prosentvis reduksjon sammenlignet med den variable prisen – f.eks. 1- 10% avhengig av Bulkens størrelse. Risikoen bør ligge på underforbruk, ikke på overforbruk som bør kunne handles til normale variable priser.

Det vi er skeptiske til er at Telenor skal «tjene inn» tapet basert på de høye prisene i lave intervaller i dag, uten å få krav til reell kostnadsorientering. Det vil kunne føre til at TL eller MVNO får reelle prisøkninger i stedet for det motsatte.

7.4.2. -7.4.5 Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille

Hudya er enige i at det er behov for regnskapsmessig skille. Imidlertid er det like viktig at det innføres kostnadsorientering for alle tilgangsformer. Marginskvistestene er ikke egnet for å følge opp reguleringen.
Det eneste prinsipp som noenlunde kan følges opp, er prinsippet om kostnadsorientering, og at Telenors interne TL pålegges å inngå samme TL avtaler som alle andre.

7.5.2. Valg av metode for prisregulering av tilgang til nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang

Her argumenterer NKOM med at kostnadsorienterte priser er vanskelig fordi det kan bli for attraktivt å knytte seg til eksisterende nett vs bygge ut et eget.
Dette er et merkelig argument i dagens situasjon.
For det første har ICE allerede investert så mye i eget nett, at en reversering er umulig. I en situasjon hvor de får tilgang på nasjonal gjesting permanent, kunne dette argumentet vært gyldig. Imidlertid vil NG avtale alltid være tidsbegrenset. Hele poenget med å legge til rette for det 3. nettet er jo at hvert nett skal *konkurrere* med de andre to. Målet med dette er at det skal bli et fungerende grossistmarked, hvor TL og MVNO kan velge nett-leverandør, slik at vilkårene blir best mulig og det igjen slår ut i bedre priser i sluttmarkedet.
NG er uansett et midlertidig virkemiddel, og vi kan ikke legge opp til en varig policy basert på midlertidige tiltak.
For det andre vil kostnadsorienterte priser med normal kapitalavkastning inkludert være attraktivt å tilby for en nett-eier. Man vil alltid være interessert i å ha tilleggsinntekter på store

investeringer, og om man kan få dekket alle kostnader inkl normal avkastning på kapitalen, vil det være attraktivt.

NKOM mener videre at prisskvistestene skal videreføres, og at det vil sikre at reguleringen overholdes. Hudya mener;

- En prisskivstest som kun skal gi positivt bidrag er i utgangspunktet for dårlig. Det gir ikke en TL/MVNO noen margin til å dekke øvrige kostnader, og da vil man før eller siden forsvinne fra markedet. Typisk blir man kjøpt opp eller går konkurs. Mao ingen god langsiktig situasjon. Minimum må man kunne ha et DB som dekker øvrige kostnader. Dette vil selvsagt variere etter hvor effektiv man er, men at man minimum bør ha 20% er åpenbart.
- Prisskvistestene gjennomføres i ettertid – til dels lenge etter at aktuelle situasjon har satt andre aktører i skvis. Dermed vinner Telenor «dobbelt». De har i lang periode påført konkurrentene en skvis, og beholdt /vunnet mange kunder. I tillegg greier de som regel å endre prisene innen noe vedtak fattes, og slipper unna med det. Skaden er allikevel skjedd.
- Kostnadsbaserte priser er mer treffsikkert, da det ikke er behov for å estimere hva fornuftig DB bør være i en prisskvistest.

7.5.4. Krav til relativt prisnivå mellom tilgangsformer

433. Her slår vel NKOM bare fast at MVNO prisene ikke skal være høyere enn TL prisene (data er likt, og telefoni er 50%, men man betaler for både originering og terminering)

434. Slår så fast at NG prisene ikke skal være høyere enn MVNO prisene.

Oppsummert sier da NKOM egentlig at det faktisk er OK om alle prisene er de samme. Det vil derfor være svært mye enklere om man kort og godt sa at prisene skal være kostnadsbaserte (med rimelig avkastning på investert kapital inkludert).

Om NG pris= MVNO pris, gjenstår kun hva som skal/bør være rimelig forskjell mellom MVNO pris og TL pris.
Den enkleste måten å regulere det på er via volumrabatter.
En MVNO investerer i nødvendige nettkomponenter og SW fordi de ønsker bedre kontroll på tjenesteproduksjonen og få bedre økonomiske betingelser i avtalen med MNO. Er de økonomiske resultatene av dette samlet sett høyere enn finansierings- og avskrivningskostnadene for investeringene, vil det være fornuftig å ta investeringene.
Man gjør ikke det før man har et visst volum, og derfor er volumrabatter en enkel måte å løse dette på.

7.5.Pris- og regnskapsregulering

I kapitelet argumenterer NKOM med at Marginskvistest er best egnede metoder for regulering av de viktigste prisene (Data, Min/SMS/MMS), mens for markeder innen NG argumenteres for at kostnadsorienterte priser er nødvendig.

Hudya kan ikke se at Marginskvistester som metode er mindre byråkratisk og arbeidskrevende for Telenor enn et krav til kostnadsorientering. Det må være bedre å ha et likt prinsipp for den dominerende aktøren i grossistmarkedet. *Dette alene tilsier at Telenor alltid*

skal ha kostnadsorienterte priser i grossistmarkedet – uavhengig av hvilken tjeneste de selger til sine grossistkunder.

Marginskvistester fungerer svært dårlig av følgende grunner:

1. Kravet om positiv margin (>0) medfører at TL/MVNO vil ha liten eller ingen margin for øvrige kostnader. Ingen kan leve lenge med negative driftsresultater.
2. NKOM argumenterer med at aktører som ikke tjener penger, bare kan snu seg rundt å selge selskapet/kundeporteføljen. Imidlertid er det store kostnader forbundet med slike transaksjoner, og markedet ser at nye aktører dukker opp og forsvinner. Dermed stoler ikke markedet på nye aktører, og de forblir hos de dominerende. Dette sementerer derfor dagens markedsbilde.
3. Det er forutsigbart når testene gjennomføres (hver 6. mnd på faste tidspunkt). Telenor kan derfor tilpasse tilbudet for å bestå testene. For hver måned de greier å sette konkurrentene i marginskvis, vil de ha hatt en for høy pris mot grossistkundene. De vil på denne måten også opprettholde sin svært høye markedsandel.
4. Pålegg om endringer ser kun fremover – ikke tilbake på den perioden man har testet (eller lenger tilbake). Mao får kan ikke kompensert overprisen automatisk. Rett nok kan man kreve kompensasjon, men det blir kun tatt stilling til på individuell basis av NKOM. Dette er alt for dårlig når systemet skal sørge for at aktører ikke diskrimineres.
5. Marginskvis baserte priser vil alltid være høyere enn kostnadsorienterte priser. Dette medfører derfor at Telenors markedsandel sementeres, prisene i sluttmarkedet blir høyere enn de behøver å være og hensikten med reguleringen blir vanskeligere å oppnå.

Ved å innføre krav om kostnadsorientering generelt for Telenor i grossistmarkedet har man ett felles prinsipp som skal etterleves. Følgelig blir dette mye enklere å følge opp. Vi kan ikke se at det gir Telenor større administrative byrder, snarere tvert i mot.
Prisene i sluttbrukermarkedet blir så lave de kan bli, uten at dette går på bekostning av nettutbygging.

Oslo, 14. januar 2020

Pål Eivind Vegard
Product Director Telecom
+47 400 00 101 | paleivind@hudya.no
HUDYA