

Samferdselsdepartementet
Pr. e-post til: postmottak@sd.dep.no

Oslo, 23. mai 2018
Dok.ref: 48516-501-6332866.5
Saksansvarlig advokat:
Kaare M. Risung

DERES REFERANSE 18/829-1 - HØRINGSUTTALELSE 5-SIFREDE NUMMER MV.

1. GENERELT

Vi representerer Puzzel AS, tidligere Intelecom Group AS, (heretter "**Puzzel**") og viser i den forbindelse til høringsbrev av 12. april 2018 vedrørende *forslag til endringer i ekomregelverket om nødnummer, 5-sifrede nummer mv* (heretter bare **høringen**). Denne høringsuttalelsen er inngitt innen fristen 23. mai 2018.

Puzzel har forståelse for at departementet ser behov for å innføre tiltak for å få ned sluttbrukerpriser ved anrop til 5-sifrede nummer og andre spesialnummer. Prisene for anrop til slike nummer har de senere år eskalert og operatørene har ikke fulgt opp de ulike initiativ myndighetene har tatt for å redusere sluttbrukerprisene. Grossistprisen derimot, ligget fast på NOK 0,24/min og økningen i sluttbrukerprisene har ført til at marginen i dag er mer enn 20 ganger så høy i sluttbrukermarkedet som i grossistmarkedet, jf Intelecoms brev til for NKom av 8. April 2016.

Puzzel er til tross for støtten til det mål departementet har satt seg, kritisk til valg av reguleringsform og konklusjoner. Dette gjelder særlig:

1. Innføring av prisklemme for IN-aktørene gjennom symmetrisk grossistprisregulering
2. Fastsettelse av termineringspris ("grossistpris"), uten samtidig tilsvarende fastsettelse av sluttbrukerpris
3. Innføring av ekomregulering på tvers av etablerte metodikk

Problemet med høye sluttbrukerpriser ved anrop til spesialnummer må løses gjennom tiltak rettet mot originerende operatører og ikke veltes over på Puzzel, andre IN-aktører og deres kunder.

Ovennevnte begrunnes nærmere i det følgende.

2. OM PUZZEL

Puzzel tilbyr intelligente nettjenester (IN-tjenester) og selskapet anslår sin markedsandel i grossistmarkedet for terminering av spesialnummer til ca [forretnings sensitivt: █████]. Puzzel har ikke egne sluttbrukere og derfor først og fremst opptatt av den foreslåtte reguleringen av grossistprisen for anrop til spesialnummer. Grossistprisen er i dag på NOK 0,24/min og dette er en svært viktig inntektskilde ved tilbud om bruk av slike nummer.

Puzzel yter IN-tjenester til ulike næringsdrivende som har et stort antall innkommende anrop (heretter "kunder"). Kundene er tilknyttet de ulike operatørens nett. Puzzel må derfor betale termineringsavgift til den operatøren kunden er tilsluttet. Som regel må også Puzzel kjøpe transitt fra sitt nett frem til noden for terminering. Dersom det innføres regulering der Puzzels grossistpris for terminering settes lik alminnelig termineringspris, vil Puzzel som den klare hovedregel utsettes for en prisklemme og måtte betale mer for å bringe samtaler frem til kundene enn hva Puzzel mottar i grossistinntekter. Dersom kunden er tilsluttet et mobilnett, vil Puzzel, i motsetning til andre ekomaktører, aldri kunne generere et overskudd på trafikken og alltid ha underskudd dersom Puzzel må kjøpe transitt-tjeneste.

Utover rene trafikknader og håndtering av trafikk i ordinært teleoperatørutstyr, har Puzzel dessuten knader til investeringer i spesialutstyr og IT-løsninger for å tilby intelligent samtalehåndtering. Til dette kommer at markedet for spesialnummer er begrenset, slik at IN-aktørene har et begrenset volum å fordele sine faste knader på. Knaden for å produsere IN-tjenester er derfor høyere pr minutt enn ordinære telefonsamtaler. En knadsanalyse vil kunne bekrefte dette.

Vi noterer at departementet ikke er bekymret for IN-aktørens prisklemme ettersom kunden da kan betale IN-aktørene for dette underskuddet. Det er imidlertid slik at etter prinsippet om at "calling party pays", så vil det alltid være slik at det er anropende og ikke mottakende aktør som betaler. Det er ikke tilstrekkelig utredet hvilke konsekvenser det har å bryte med dette grunnleggende prinsippet på enkelte nummerserier. Til dette kommer at kontrakter i industrien typisk har en varighet på minst 3 år. Puzzel kan derfor uansett ikke snu seg rundt å få det underskuddet som oppstår ved den foreslåtte reguleringen dekket av sine kunder.

3. VALG AV REGULERINGSFORM GENERELT

Regulering av næringsdrivendes priser gjøres som hovedregel ikke. På ekomsektoren benyttes dog forhåndsregulering av priser etter grundig markedsanalyse og valg av regulering ut i fra hvilket problem som skal løses. Dette kobles så opp mot regelmessig fornyet gjennomgang, slik at valget av virkemidler hele tiden er tilpasset reguleringsbehovet. Ved valg av virkemidler, skal myndighetene aldri benytter sterkere virkemidler enn reguleringsbehovet tilsier.

Det er et radikalt brudd på disse prinsippene å regulere enkeltaktørers grossistpriser symmetrisk uten grundig utredning av konsekvenser. Særlig gjelder dette når problemet som skal løses er overprising av sluttbrukerpriser og ikke for høye termineringspriser.

Puzzel er på denne bakgrunn negative til å innføre symmetrisk regulering av grossistpriser på anrop til spesialnummer uten forutgående markedsanalyse og spesifikk vurdering av virkemidler ut i fra det rammeverket som ellers gjelder innen ekomsektoren.

4. NÆRMERE OM ENKELTE PUNKTER I HØRINGEN

4.1 Grossistprisen

Departementet forslår at grossistprisen for anrop til spesialnummer ikke skal kunne overstige *den til enhver tid regulerte maksimalprisen for terminering i mobilnettet*, altså med dagens regulering ned til NOK 0,032/min f.o.m. 2020. Prisen er i dag NOK 0,24/min, altså en reduksjon på 87 %. Dette går rett på resultatet til en IN-aktør som Puzzel, som ikke nyter godt av reduserte knader til terminering i andre nett og ikke har egne sluttbrukere og dessuten har egne knader til IN-funksjonalitet og knader til terminering og transitt hos nettoperatørene. Puzzel vil med en slik regulering utsettes for en direkte, lovbestemt, prisklemme.

Prisen på grossistterminering har ikke vært ansett som et problem, men reguleres utelukkende for å legge til rette for at de aktører som har tatt overpris i sluttbrukermarkedet ikke selv skal utsettes for en prisklemme. Her retter man altså baker for smed og det er ikke god regulering.

Puzzel ønsker primært at grossistprisen forblir uregulert, i alle tilfelle inntil det måtte foreligge markedsanalyser og virkemiddelbruk vurdert i tråd med ekomregelverket.

Puzzel har ingen planer om å øke sin termineringspris og vil kunne støtte at termineringsprisene ligger fast på dagens nivå.

Under ingen omstendigheter bør reguleringen gjøres symmetrisk. Årsaken til dette er at en IN-aktør som Puzzel, uten egne sluttbrukere, ikke har andre priser å utjevne effekten i. Av det inntektsbortfallet på ca MNOK 100 som departementet har beregnet, faller ca MNOK [forretningssensitivt: ■] direkte på Puzzel alene. Det er høy kostnad å betale for operatørens manglende etterlevelse av myndighetenes signaler. Det er derfor godt grunnlag for å sondre i reguleringen mellom IN-aktører uten egne sluttbrukere og IN-aktører som er operatører med egne sluttbrukere.

Dersom departementet etter dette likevel skulle komme til at det er behov for, og hjemmel til, en symmetrisk regulering av grossistpris for terminering av spesialnummer, må denne fases inn over tid, slik at Puzzel kan ha anledning til å inngå nye avtaler når de allerede inngåtte avtalene løper ut. Som nevnte ovenfor, bør derfor symmetrisk nedregulering av prisene uansett ikke innføres før tidligst 3 år etter at nye regler er vedtatt. Før den tid har ikke Puzzel anledning til engang å forsøke å få kundene til å ta regningen for reguleringen, men må ta regningen alene.

For øvrig bemerkes at dersom kostnadene for å løse operatørens overprising ender opp hos Puzzels kunder på spesialnummer, så må den prisen Nkom tar for slike nummer reduseres vesentlig. Dette bør også reflekteres i vurdering av administrative konsekvenser av den foreslåtte reguleringen.

4.2 "Prisklemme"

Departementet har foreslått en konkret pris for terminering hos IN-aktørene - regulert maksimalpris for terminering i mobilnettet.

Årsaken til å regulere grossistprisen er oppgitt å være at operatørene skal unngå prisklemme når de setter sluttbrukerprisen - den andre halvparten av regnestykket som eventuelt skulle utgjøre prisklemme for originerende aktør.

Når det kommer til hva sluttbrukerprisen skal være, så har departementet ingen forslag, men viser kun til etterfølgende forskriftsarbeid og henvisning til at denne ikke skal være høyere enn *hva anrop til nummer for landmobile tjenester koster for innringer*.

Hva en slik "basic rate", i jungelen av ulike prispakker, skulle være, sies det ingenting om. Det sies ikke engang at denne skal være den samme for alle aktører eller alle prispakker. Den balansering operatørene foretar mellom abonnement og ringepris på samtaler til nasjonale faste og mobile nett gjør at det er vanskelig å fastsette en reell "basic rate". Det er da naturlig å se til de abonnement som ikke har en slik abonnementskomponent, nemlig kontantkort. Om man ser på Telenors¹ og Telias² kontaktkort-tilbud så har begge startpris på NOK 0,89 og minuttpris på NOK 0,99 til nasjonale geografiske nummer. Prisen for en samtale på 2 minutter er da NOK 1,435/min. Med en

¹ <https://www.telenor.no/privat/mobil/mobilabonnement/kontantkort>

² <https://telia.no/privat/kontant>

grossistpris på NOK 0,032/min uten oppstartavgift, ville mobiloperatørene med andre ha en bruttomargin på over NOK 1,4/min for en 2-minutters samtale.

En regulering av en fast definert grossistpris uten samtidig regulering av en fast definert sluttbrukerpris løser ikke det problemet departementet søker å løse. Man har tatt det som er "lettest" å regulere, men som per i dag ikke utgjør en regulatorisk utfordring, men har skjøvet foran seg den del av regnestykket på prisklemme hvor problemet egentlig ligger. I mangel av klar lovregulering av sluttbrukerpriser er det lett å tenke seg et langvarig etterfølgende reguleringsarbeid med å fastsette en eller flere ulike "basic rate" sluttbrukerpriser og sedvanlige klagerunder. En reduksjon av Puzzels grossistpris må derfor under ingen tilfeller settes ned før den operatøren som sender trafikk til Puzzel har satt ned sine sluttbrukerpriser til et nivå der det potensielt kunne oppstå en prisklemme med en termineringspris på NOK 0,24/min.

4.3 Andre virkemidler

Innføring av symmetriske grossistpriser uten forutgående markedsanalyse og konkret vurdert virkemiddelbruk bør og skal være siste utvei for å bøte på et reelt problem som er klart større enn ulempene som innføres.

Det er i høringsbrevet og tidligere initiativer vist til andre virkemidler som treffer bedre på problemet som skal løses – overprising av sluttbrukerpriser.

Problemet oppstår i dag fordi operatørene i stor grad har lagt anrop til spesialnummer utenfor prisplaner, uten at sluttbrukere er tilstrekkelig oppmerksomme på dette. Blant de naturlige virkemidler som da burde uttømmes før innføring av symmetriske grossistpriser som velter kostnadene over på IN-aktørene er:

1. Plikt til å innlemme spesialnummer i faste prisplaner
2. Innføre makspris på spesialnummer slik man har gjort i Finland, og som beskrevet i høringsnotatet.
3. Endring av priskalkulatortjenester gjennom å legge inn anrop til spesialnummer

Dette er alle tiltak som er mer treffsikkert og uten den regulatoriske skjevheten som høringen legger opp til.

5. KONKLUSJON OG ANBEFALING

Som det fremgår ovenfor har Puzzel forståelse for at departementet ser behov for å innføre tiltak for å få ned sluttbruker-priser ved anrop til 5-sifrede nummer og andre spesialnummer.

Puzzel mener imidlertid at temaet bør adresseres slik:

1. Løse problemet der det oppstår – på sluttbrukerprisene. Dette kan gjennomføres med forbedret informasjon, eller ved direkte prisregulering.
2. Grossistprisene for IN-aktører uten egne sluttbrukere bør ikke reguleres. En eventuell regulering bør ikke settes lavere enn til NOK 0,24/min. Lavere pris kan uansett ikke iverksettes før utløpet av IN-aktørens allerede inngåtte kundeavtaler.
3. Grossistprisen bør uansett ikke innføres symmetrisk før operatørene kan dokumentere en reell "basic rate" som hensyntar faste månedlige priser, oppstartavgifter og annet, ned mot NOK 0,24/min (reell prisklemme).

Puzzel er tilgjengelig for å utdype sitt høringssvar.

Med vennlig hilsen

ADVOKATEFIRMAET SCHJØDT AS



Kaare M. Risung
partner

KAARE.RISUNG@SCHJODT.NO