

Winback-forbudet har bidratt til bedre konkurranse

9. desember 2020

Saksnummer: 2006092-1



Sammendrag

Ekomforskriften § 3-6 forbyr avgivende tilbyder å bruke porteringsinformasjon i egen markedsføring rettet mot sluttbruker som har bestilt portering. Forbudet mot markedsføring gjelder i porteringsperioden og 14 dager etter at porteringen er gjennomført.

Forbudet ble innført i 2016. Av forarbeidene¹ fremkommer det at:

Winback kan medføre diskriminering av sluttbrukere, lav pristransparens og favorisering av tilbydere med allerede sterke posisjoner i markedet og et stort salgsapparat.

Basert på funnene gjort i denne rapporten så kan vi si at forbudet har bidratt til å motvirke konkurranseskadelig atferd og dermed oppnådd ønsket effekt.

Nkom takker Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet og informanter fra bransjen som har bidratt til rapporten.

¹ Se: <https://www.regjeringen.no/contentassets/19781f346b1f4a2cb09499e3a18dadf9/forslag-til-forskrift-om-endringer-i-forskrift.pdf>

Innholdsfortegnelse

1. Hensiktene bak winback-forbudet	3
2. Forbudt å bruke porteringsinformasjon i markedsføring mot sluttbruker som har bestilt portering.....	4
3. Få tilfeller av winback er meldt til Nkom.....	6
4. Erfaringer fra andre organisasjoner og land viser at winback-forbud er utbredt.....	7
5. Forbrukermyndighetene positive til winback-forbudet.....	8
6. Markedet for mobiltelefoni er konsentrert på få aktører.....	9
7. Informantene mener forbudet har hatt positiv effekt.....	12
7.1 Datainnsamling ved kvalitative intervjuer.....	12
7.2 Ulike perspektiver på konkurransesituasjonen.....	12
7.3 Winback har tilnærmet stoppet opp.....	13
7.4 Winback har påvirket markedsopptreden	15
7.5 Winback-forbudet har forbedret konkurransen i sluttbrukermarkedet.....	16
7.6 Winback-forbudet har hatt positiv effekt på porteringsprosessene	17
7.7 Winback-forbudet oppleves som hensiktsmessig.....	19
8 Winback-forbudet har hatt ønsket effekt	20
9 Vedlegg	22
9.1 Intervjuguiden til bruk i informasjonsinnhenting	22
9.2 Uttalelse fra Forbrukerrådet.	23

Figurliste

Figur 1: Antall klager til Forbrukertilsynet på telefonsalg av mobiltelefoni.	8
Figur 2: Utvikling i markedsandeler. Kilde: Ekomstatistikken	10
Figur 3: Utviklingen i markedskonsentrasjon (blå stolper), målt i HHI og antall aktører (gul linje). Kilde: Ekomstatistikken	11

1. Hensiktene bak winback-forbudet

Det overordnede formålet med forbudet mot winback er å styrke konkurransen i markedet, ved å øke pristransparensen, redusere diskriminering og forhindre favorisering av tilbydere med allerede sterke posisjoner i markedet. Når sluttbruker inngår abonnementsavtale med en ny tilbyder og ber om få telefonnummeret sitt flyttet, skal ikke avgivende tilbyder kunne utnytte informasjonen som mottas i denne prosessen til å fremme salg av egne tjenester.

Nummerportering innebærer at man ikke behøver å bytte telefonnummer hvis man bytter telefonitilbyder. Nummeret går med over til ny tilbyder. Dette er muliggjort ved at alle telefonnumre i Norge har en bakenforliggende tresifret kode som angir ansvarlig tilbyder. Ved portering sørger Nasjonal Referansedatabase (NRDB) at nummeret gis en ny slik kode for ansvarlig tilbyder. NRDB er et konsortium som eies av tilbyderne og som ivaretar enkelte fellesfunksjoner og som driftes etter non-profit prinsipper.

Nummerportabilitet ble innført i 1999 for mobilnummer og i 2001 for fastnettnummer. Ordningen har vært en viktig faktor for konkurranse i ekomarkedet.

Forut for winback-reguleringen i 2016 ble rundt 30 prosent av alle innporteringer for enkelte tilbydere avbrutt som følge av at kunden hadde ombestemt seg. Sluttbruker ble ikke kunde likevel. Årsaken til avbruddene var blant annet at informasjon fra porteringsprosessene ble formidlet til salgsorganisasjonen som deretter tok kontakt med utgående kunder. Disse kundene fikk tilbud og fordeler som ikke var tilgjengelig for andre kunder.

De hyppige avbrytelsene gjorde at «flyten» i porteringsmekanismene ikke gikk som tiltenkt ved etableringen av porteringsinstituttet.

Muligheten for denne type adferd var en fordel for store aktører med stor salgsorganisasjon, og til ulempe for mindre aktører med begrensede ressurser. Det økonomiske insitamentet for å drive winback, er å holde på kunden. Avgivende aktør vil miste fremtidige inntekter fra kunden, og vil ønske å senke prisen ned til kostnaden av winback-«salget». Winback kan også brukes til å hindre nye aktører å etablere seg på markedet eller forhindre at mindre aktører vinner markedsandeler. Pris kan settes under kost fordi gevinsten av å beholde markedsposisjon er høyere. Netteierne har også mulighet til å gi fordelaktige tilbud fordi de ikke har tilgangskost slik tilgangskjøperne har.

I 2016 foreslo Nkom for departementet å innta et forbud mot winback. Departementet støttet forslaget og sendte det på alminnelig høring. I det opprinnelige forslaget var det ikke inntatt en «fredningstid» etter porteringen var gjennomført, men etter innspill i høringen ble det lagt til en

fredningstid på 14 dager. Departementet ønsket at bestemmelsen skulle trå i kraft raskt og ikrafttredelsestidspunkt ble derfor satt til 9. desember 2016.

2. Forbudt å bruke porteringsinformasjon i markedsføring mot sluttbruker som har bestilt portering

Adgangen til å kunne portere telefonnummer må sees i sammenheng med liberaliseringen av ekommarkedene og det felleseuropeiske regelverket. Porteringskravet har EØS-rettslig forankring i USO-direktivet artikkel 30 og fremover ekomkodeksen² artikkel 106.

Etter ekomloven § 7-3 siste ledd gis myndigheten hjemmel til å gi forskrifter om nummerportabilitet. Dette er gjort i ekomforskriften §§ 3-5 til 3-7. Bestemmelsene er oppdatert i flere omganger, blant annet for å korte ned tiden for nummerportering.

Ekomforskriften § 3-6 forbyr avgivende tilbyder å bruke porteringsinformasjon i egen markedsføring rettet mot sluttbruker som har bestilt portering. Forbudet mot markedsføring gjelder i porteringsperioden og 14 dager etter at porteringen er gjennomført.

Nkom har publisert en veiledning med en generell redegjørelse for hvordan kravet skal forstås.³ Her gjennomgås innholdet i forbudet, herunder hvilke aktiviteter som er å anse som markedsføring.

I veiledningen fremgår det på side 5-6:

Alle former for kommunikasjon som er egnet til å fremme salget av avgivende tilbyders tjenester er å anse som «markedsføring» etter ekomforskriften § 3-6.

At kommunikasjonen er egnet til å fremme salg, innebærer at markedsføringsbegrepet både har en side mot innholdet i kommunikasjonen og hvordan kommunikasjonen er utformet. Følgende kommunikasjon er egnet til å fremme salg av avgivende tilbyders tjenester og er dermed omfattet av markedsføringsbegrepet:

- 1) Kommunikasjon som innebærer positiv omtale av egen virksomhet eller produkter og tjenester.*
- 2) Kommunikasjon som innebærer negativ omtale av mottakende tilbyder, dennes produkter og tjenester.*

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>

³ Se link på følgende side: <https://www.nkom.no/ekom-markedet/plikter-og-regelverk/winback-markedsforing-er-ulovlig>

3) Kommunikasjon som innebærer omtale av potensielle og faktiske negative virkninger av tilbyderbyttet, herunder kommunikasjon som kan gi inntrykk av at tilbyderbyttet er komplisert og/eller byrdefullt.

Listen over er ikke uttømmende, men gir en god illustrasjon av hva som er forbudt å kommunisere til sluttbruker som har bestilt portering.

Det må trekkes en grense mellom markedsføring – som er forbudt etter ekomforskriften – og kommunikasjon som innebærer relevant og nøytral informasjon knyttet til avslutningen av abonnementsforholdet. Sistnevnte informasjon vil kunne gi sluttbruker informasjon om forhold han eller hun bør være oppmerksom på. Kommunikasjon av slik informasjon og som gis på en nøytral måte – i motsetning til kommunikasjon som er egnet til å avskrekke sluttbruker fra å gjennomføre tilbyderbyttet – vil i utgangspunktet ikke være å anse som markedsføring i ekomforskriftens forstand.

Winback-forbudet innebærer ikke et kontaktforbud mellom avgivende operatør og en kunde som har bestilt utportering. Nøytral og objektiv informasjon kan formidles. Informantene som Nkom har snakket med i forbindelse med den foreliggende vurderingen av winback-forbudets effekt, har gitt følgende eksempler på informasjon som er gitt til kunder innenfor winback-forbudsperioden:

- Exit-undersøkelser fra avgivende operatør.
- Informasjon om at SIM-kort må byttes.
- Informasjon om at Bank-ID ikke vil fungere og må settes opp på nytt.
- Informasjon om at skytjenester opphører.
- Informasjon om opphør av forsikring knyttet til håndsett, eller andre tjenester.
- Informasjon om betaling for brudd på ev. bindingstid.

Et spørsmål er om at selv om dette objektiv og nøytral informasjon, at totaliteten av disse opplysningene fra en avgivende operatør kan virke avskrekkende på en utporterende kunde. Informasjon om opphør av skytjenester, kan gjøre kunder redd for å miste bilder og annen data med stor affeksjonsverdi. Bytte av Bank-ID på mobil og SIM-kort kan også oppfattes som opplagt konsekvens av å endre mobiloperatør, slik at en kontakt for å informere om dette kan være et forsøk på å få kunden til å angre, innenfor regelverket.

Det henvises til redegjørelsen som gir ytterligere veiledning om hvordan forbudet skal forstås.

3. Få tilfeller av winback er meldt til Nkom

Etter at forbudet mot winback ble innført i 2016 har Nkom kun mottatt et fåtall (åtte stk.) henvendelser der det har vært mistanke om winback. Nkom har ved mottak av slike henvendelser undersøkt de påståtte bruddene på winback-forbudet, samt innhentet forklaring fra aktuelle tilbydere. I syv av tilfellene var den antatte winback-aktiviteten enten for lite dokumentert, eller tilfellene har vist seg å ikke være winback innenfor forbudsperioden for avgivende tilbyder. En av henvendelse var kun en anmodning om veiledning for forståelse av forbudet.

Unntaket er saken fra 2018 som gjaldt winback fra Telenorselskapet Talkmore. Talkmore hadde en praksis der utporterende kunder fikk en SMS med informasjon om hvilke tjenester de ville miste ved bytte av abonnement. Denne meldingen inneholdt også en lenke der kunden kunne trykke på for å avbryte porteringen og forbli Talkmore-kunde.

Etter klage på denne praksisen fra andre aktører ble det opprettet en sak der Nkom påla Telenor om å utlevere informasjon om winback-tilfellene og redegjøre for praksisen rundt kontakt med kunder under portering. Nkom fant i denne saken at Telenor hadde brutt winback-forbudet og ila selskapet et overtredelsesgebyr på syv millioner kroner.

Saken mot Talkmore/Telenor fikk bred omtale i media og dekket blant annet av Dagens Næringsliv, Dinside, Inside Telecom, E24, Finansavisen osv.⁴ En slik pressedekning, som medfører en fare for omdømmetap kan ha hatt en disiplinerende effekt på aktørene i mobilbransjen på å begrense winback-forsøk.

Talkmore-saken bidro også til å heve bevisstheten i bransjen rundt winback. Informanter Nkom intervjuet om winback-forbudet opplyste at Talkmore-saken tydeliggjorde reglene og klargjorde konsekvenser på brudd på forbudet.

Det begrensede antall sakene kan være en indikasjon på at forbudet etterlevs, og at det ikke er stort problem. En annen mulig tolkning er at winback er for vanskelig å dokumentere til at Nkom har mottatt flere saker.

⁴ Eksempel på artikkel fra Dagens Næringsliv: <https://www.dn.no/telekom/telenor-ma-stanse-ulovlig-winback-mot-mobilkunder/2-1-351010>

4. Erfaringer fra andre organisasjoner og land viser at winback-forbud er utbredt

Nært sagt alle europeiske land har innført nummerportabilitet. Det er enkelte variasjoner hva gjelder gjennomføring, men portering er i de fleste land en «one-stop shop» prosess. Det vil si at sluttbruker kun forholder seg til mottagende tilbyder. Prosessen er styrt av mottaker, «recipient led».

CEPT er en organisasjon som favner myndigheter i 48 land i Europa. Organisasjonen har en undergruppe for problemstillinger omhandlende nummer og nettverk. I denne gruppen, WG NaN (Working Group Numbering and Networks), er det utarbeidet en ECC Recommendation(12)02 Number Portability Best Practice⁵: Det fremgår av den sjette anbefalingen:

that disruption of the switching process by the donor operator during the validation phase, or during the portability process, should be prevented, unless in case of slamming;

Nkom deltok i diskusjonene som ledet frem til anbefalingene. Anbefaling nummer seks nevnte ikke winback eksplisitt, men brukte begrepet «disruption of the switching process». Bakgrunnen for dette er at winback er tillatt i flere land.

I en undersøkelse⁶ gjort av gruppen i 2014 fremkom det at winback ikke var tillatt i løpet av porteringsprosessen i Østerrike, Belgia⁷, Bulgaria, Kroatia, Kypros, Danmark, Irland, Italia, Luxemburg, Malta, Montenegro og Slovenia.

Winback var tillat eller ikke-regulert i Sveits, Spania, Serbia, Portugal, Nederland, Polen, Latvia, Litauen, Tyskland, Hellas, Tsjekkia og Ungarn. Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelser etter dette.

Nyere informasjon fremkommer i en publikasjon fra 2020 fra Cullen International, som viser at også Frankrike har innført winback-forbud. Cullen viser også til at Nederland har en bransjestandard inkludert en tre måneders selvregulert fredningstid. Cullen viser også til at Tyskland har mulighet for konkret skjønsmessig saksbehandling. I Cullens publikasjon er Winback oppført som uregulert i Irland og Belgia. Dette kan se ut som en endring fra 2014. Dette kan også skyldes datagrunnlaget. Ved nærmere undersøkelser viser det seg at Belgia

⁵ <https://docdb.cept.org/download/e33e1688-c2d0/REC1202.pdf>

⁶ <https://cept.org/files/5466/Number%20Portability%20Implementation%20in%20Europe%20-%20based%20on%20a%20survey%20of%20CEPT%20member%20countries%20-%20March%202014.pdf>
spørsmål 26

har en «gentleman's agreement» om ikke å drive winback i porteringsprosessen. Nkom har ikke tilstrekkelig informasjon om forholdet i Irland.

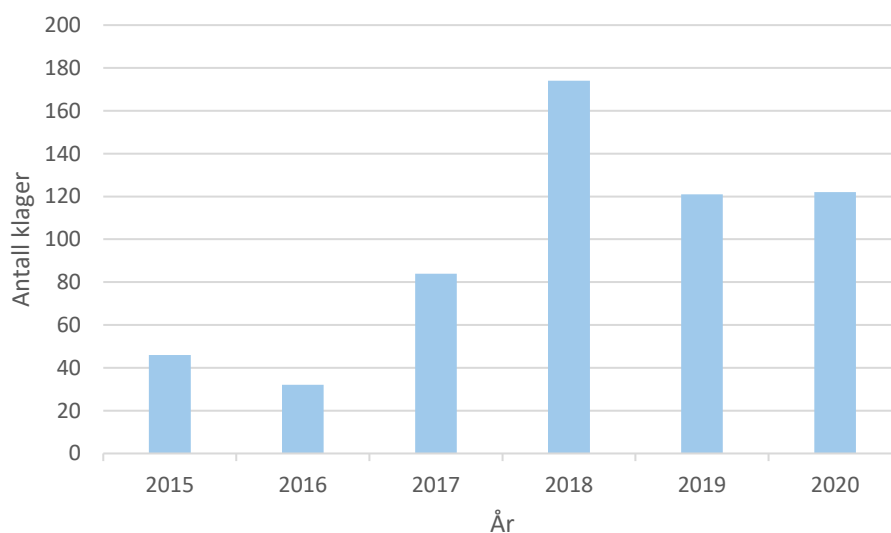
Informasjonen indikerer at winback-forbud er et relativt utbredt regulatorisk virkemiddel. Dette gjelder for selve porteringsperioden. Få andre land har en tilsvarende 14 dagers fredningstid som gjelder i Norge. Dette med unntak for den nederlandske bransjeenigheten som er på 3 måneders fredningstid.

5. Forbrukermyndighetene positive til winback-forbudet

Nkom har gjennomført møter med Forbrukertilsynet og Forbrukerrådet.

Forbrukertilsynet uttrykker at de er positive til winback-forbudet og at det har fungert. Tilsynet opplever at det i dag ikke rapporteres om problemer knyttet til winback i telefonimarkeder. I markeder hvor man ikke har winback-forbud, er det imidlertid flere klager på dette. Blant annet fører flere strømleverandører aktivt telefonsalg mot utgående kunder.

Nedenfor følger en oversikt over antall klager Forbrukertilsynet har registrert på telefonsalg innenfor bransjen «mobiltelefoni» fra 2015 og frem til 1. desember 2020.



Figur 1: Antall klager til Forbrukertilsynet på telefonsalg av mobiltelefoni.

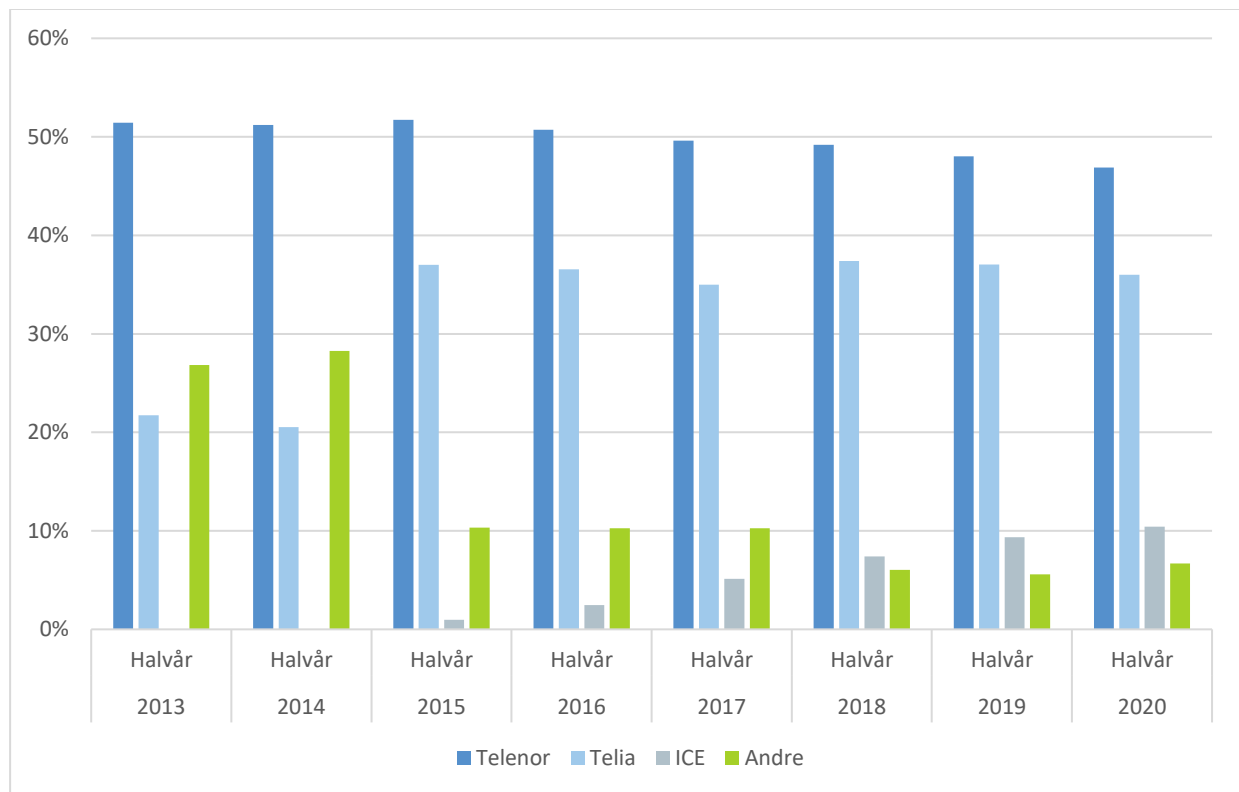
Statistikken viser en økning etter 2016 og så en reduksjon fra 2018. Det er imidlertid ikke mulig å sortere ut hvilke av sakene som gjelder winback og hvilke som gjelder andre forhold. Det er derfor begrenset hva som kan utledes av statistikken mtp. hvorvidt winback-forbudet har hatt

effekt eller ikke. Forbrukertilsynet antar at nedgangen fra 2018 skyldes endringer i markedsføringsregelverket.

Forbrukerrådet er også positive til winback-forbudet og mener det har en positiv effekt. Forbrukerrådet viser til at winback favoriserer de store og at det ville vært uheldig å gå bort ifra winback-forbudet. Rådet opplever at forbudet er til gode for forbruker. Rådet har ikke hørt noe negativt om winback-forbudet og anser det for å være et godt tegn. Forbudet bør ikke avskaffes. Snarere tvert imot; Forbrukerrådet luftet at det er mulig fredningsperioden burde vært lenger, for eksempel 30 dager. Forbrukerrådet oversendte sine vurderinger av winback-forbudet skriftlig, og uttalelsen er lagt ved rapporten.

6. Markedet for mobiltelefoni er konsentrert på få aktører

I perioden etter 2016, har markedsandelene til Telenor og Telia sunket, mens ICE og øvrige aktører har økt sine markedsandeler, målt i antall abonnement. Før 2015 hadde Telia en betydelig lavere markedsandel. Med oppkjøp av tjenesteleverandører som Tele2, med underliggende merkevarer om Network Norway, Mycall og Onecall, så økte Telia sin markedsandel betydelig i 2015. Dette er forklaringen på at andre aktører reduserte sin i den perioden. I samme periode hadde Telenor en dominerende markedsandel i antall mobilabonnement på over 50%.

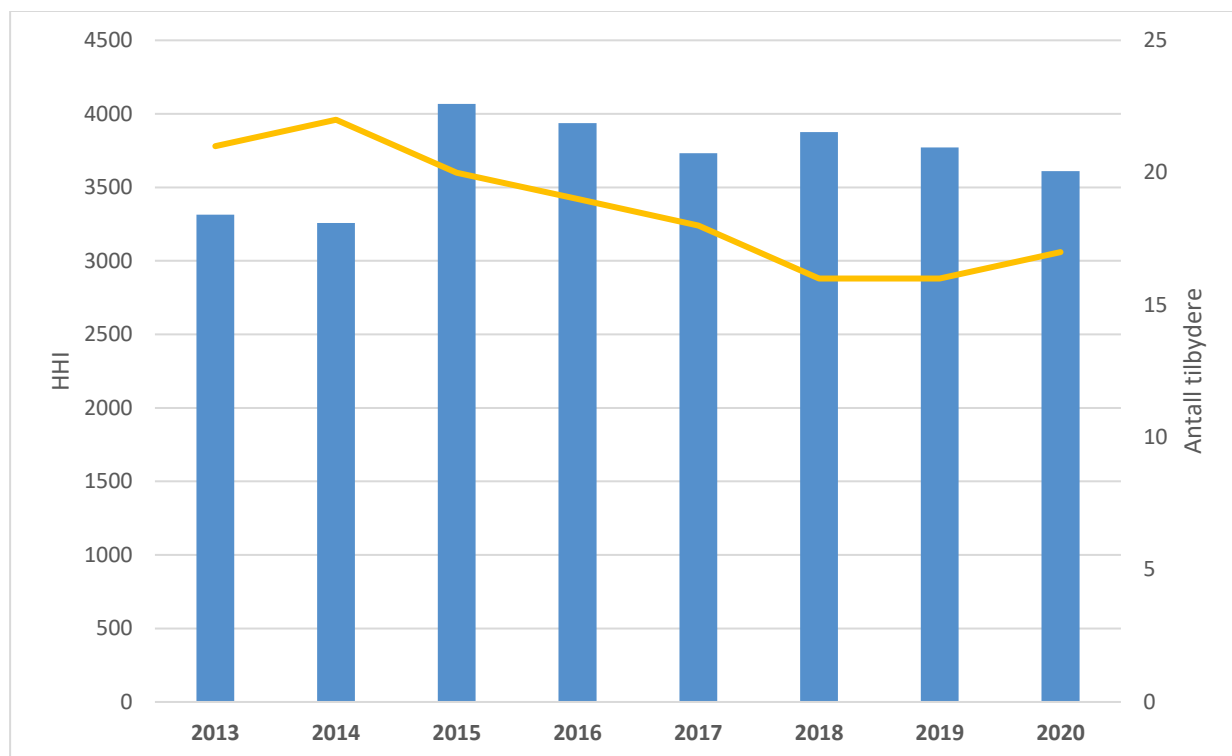


Figur 2: Utvikling i markedsandeler av abonnenter i det norske markedet for mobiltelefoni.

Kilde: Ekomstatistikken

I perioden 2017-2020, etter at winback-forbudet trådte i kraft har markedsandelene til andre aktører, og ICE, det tredje nettet økt. Telia og Telenor har begge tapt markedsandeler til utfordrere. ICE nådde en markedsandel på 10,4% i første halvår 2020, mens de øvrige mobiltilbyderne hadde til sammen en andel på 6,7%

Slår man sammen informasjonen om markedsandeler i Figur 2 til et mål på markedskonsentrasjon får man utviklingen som er vist i Figur 3. Dette målet kalles Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI) og er summen av markedsandelene kvadrert. En monopolist i markedet vil tilsa et måltall på 10000, og jo lavere tallet blir jo bedre konkurranse. Et teoretisk marked med 1000 tilbydere med 0,1% markedsandel hver vil ha en konsentrasjonstall på 10.



Figur 3: Utviklingen i markedskonsentrasjon av abonnenter i markedet for mobiltelefoni (blå stolper), målt i HHI og antall aktører (gul linje). Kilde: Ekomstatistikken

Før 2015 er konsentrasjonen på et høyt nivå på over målt i 3000 HHI. I 2015 øker konsentrasjonen betydelig til om lag 4000. Konsolideringen av selskaper under Telia-konsernet er blant annet årsaken til det. Deretter går markedskonsentrasjonen noe ned til om lag 3600 HHI per 1. halvår 2020. Samtidig har antallet selvstendige tilbydere (ikke integrert i samme konsern) gått noe ned.

Markedet for mobiltelefoni har blitt noe mindre konsentrert etter winback-forbudet trådte i kraft. Mindre aktørene har økt sine markedsandeler, mens Telenor og Telia har blitt noe mindre, målt i antall abonnenter.

I de fire årene med winback-forbud har det kommet 14 nye tilbydere av mobiltelefoni (frem til 1. halvår 2020). Sammenligner man med de fire årene før winback-forbudet, var det 9 nyetableringer. Samtidig har det vært 16 avviklinger eller oppkjøp i de fire årene etter forbudet mot 9 i de fire årene før forbudet.

Vi skal være forsiktig med å si at winback-forbudet er grunnen til økt nyetablering og lavere markedskonsentrasjon. Men sammenholdt med uttalelser fra respondenter kan det antas at forbudet har bidratt positivt til denne utviklingen.

7. Informantene mener forbudet har hatt positiv effekt

7.1 Datainnsamling ved kvalitative intervjuer.

På grunn av et begrenset grunnlag av sakshistorikk, og uten tilgang til relevant registerdata, ble kvalitative intervjuer valgt som datainnsamlingsmetode. Nkom gjennomførte seks intervjuer med ulike aktører i markedet for mobiltelefoni. Disse representerte ulike selskaper med forskjellige markedsposisjoner og forretningsmodeller. Dette er et begrenset utvalg, men Nkom mener likevel de gir et representativt bilde av aktørene i markedet.

Informanter ble opplyst ved starten av samtalen, at formålet kun var for å tilegne Nkom faktiske opplysninger om winback-forbudets virkning, og ikke et tilsyn. Informantene ble også informert om at svarene deres ville bli anonymisert. Eventuelle opplysninger om konkrete winback-hendelser kunne lede til egne saksløp. Se for øvrig intervjuguiden som er vedlagt.

Nkom forvalter ekomforskriftens regler om winback og kan fatte vedtak som er ugunstig for informantene. Nkom kan ikke utelukke at informantene kan ha svart strategisk. Likevel mener Nkom at vi har fått troverdig og objektiv informasjon fra informantene.

7.2 Ulike perspektiver på konkurransesituasjonen

Nkom startet intervjuene med å få deres synspunkt på den nåværende konkurransesituasjonen. Hensikten med dette var å få en forståelse av hvordan informantene oppfatter markedssituasjon som winback-forbudet fungerer i.

Markedet for mobiltelefoni er konsentrert, og de store aktørene Telia og Telenor hadde over 80 prosent markedsandel i 2020. Informantene ga ulike perspektiver på konkurransesituasjonen. Flere påpekte at konkurransen var hard, og at det i 2020 er hardere konkurranse enn noen gang. Informant 1 pekte på at det er rundt 1 million kunderotasjoner (churn) i markedet, og at dette var et tegn på generell god konkurranse.

Informant 2 karakteriserte det slik i sin samtale med Nkom:

«Det er beinhardt. Jeg vet ikke hvem som tjener penger. Vi må sloss for hver kunde vi har i bedrift- og consumermarkedet. Det er ingen som har anledning til å slappe av.» - Informant 2

Andre informanter har pekt på konkurranseproblemene i markedet for mobiltelefoni. Det ble pekt på at Telenor og Telia, med sine underliggende merkevarer Talkmore og OneCall til

sammen kontrollerer 85 til 90 prosent av markedet. I følge informant 3 gjør denne markedskonsentrasjonen det problematisk for tjenesteleverandører som ønsker å etablere seg og utfordre eksisterende aktører:

«Det er utfordrende å «ta en plass» for en selvstendig SP [Service Provider] i dette landskapet.» - Informant 3.

Informant 4 viste til begrenset dynamikk i markedet, med at Telia og Telenor er ganske like og stabile i markedet.

Det har også blitt pekt på at tilgangskostnadene til mobilnett i grossistmarkedet er høye for data.

«Dataprisene er veldig høye i starten. Det holder konkurransen i sjakk.» - Informant 5

Informant 3 og 5 trekker frem at konkurransen i sluttbrukermarkedet er hard, gitt de premisene som konkurransesituasjonen i grossistmarkedet setter. De aktørene som sitter på størst finansielle ressurser til kundepleie, andre tjenester og tilbud på håndholdte enheter med bindingstid, har størst konkurransekraft.

Andre trender i markedet som aktørene pekte på var:

- Større aktører med etablert salgsinfrastruktur i andre bransjer etablerer seg som ekomtilbydere, for eksempel Vipps mobil. Likeledes har man sett eksempel på at ekomtilbyder etablerer seg i andre markeder, for eksempel ved Talkmore strøm.
- Det dukker opp nye produkter og nye merkevarer (Vipps mobil, Nortel og Release).
- Bindingstid er mindre utbredt nå enn tidligere.
- Andre tjenester kobles på abonnementet (skylagring, forsikring osv.).

7.3 Winback har tilnærmet stoppet opp

Alle informantene opplyste at winback-forbudet er godt kjent i bransjen. De aktørene i bransjen som aktiv drev med salg og opplæring av selgere presiserte at ringelister kryssjekkes og «vaskes» opp mot kunder som er under portering. Dette gjøres sammen med kunder som har

reservert seg mot salg i Brønnøysundregisteret. På denne måten blir winback-forbudet fulgt grunnet teknisk automatisering.

Samtlige informanter medga at de at de ikke opplever winback-forsøk innenfor 14 dager etter portering i dag, sammenlignet med 2016 hvor ca. 30 prosent av porteringen ble avbrutt.

«Vi ser på store volumskifter inn til oss eller fra andre og vi oppdager ikke slike i dag. (...) Vi opplever absolutt at tiltaket har hatt effekt. Det er stoppet.» –Informant 1

En av informantene definerte winback under portering som «Holdback», men at winback ved å ta tidligere kunder tilbake etter 14-dagersperioden blir gjennomført i like stor grad nå fra dag 15 etter portering. Da er de tidligere kundene ikke lenger omfattet av forbudet, og er definert som nye.

Winback kjøres like aggressivt som tidligere. Fredningstiden på 14 dager blir imidlertid overholdt. -Informant 3

Også informant 6 i rekken vår påpekte at det var færre winback-hendelser enn tidligere, men at noen kunder forsvinner igjen etter at forbudsperioden er over:

«Absolutt, det er mye færre. Vi opplever at det er mye lettere å få kunder inn nå enn tidligere. Vi ser at noen utporterer etter 15 dager, men det er færre enn tidligere.» –Informant 6

Informant 4 pekte på at det er vanskelig å bevise winback-forsøk. Slikt må dokumenteres ved at kunden kontakter mobiloperatøren man er under portering til. Det er liten sannsynlighet for at en kunde tar seg bryderiet med slikt. Det ble påpekt at etterlevelse av winback-forbudet, i seg selv vil gjøre det vanskelig for en operatør å kontakte en kunde som har avbrutt portering for å få dokumentert winback-hendelsen. Dette kan være en årsak til at Nkom har mottatt relativt få saker. Informant 4 sier likevel at de har merket en markant nedgang i antall winback-hendelser.

*«2016 var det masse henvendelser på winback. Vi har absolutt en nedgang. (...) Vi tror lovgivningen virker, og er absolutt nødvendig, fordi den virker.»
– Informant 4*

Informant 5 mente også at forbudet hadde stor innvirkning på antallet winback-hendelser:

«Forbudet hadde stor innvirkning. Det er betydelig færre hendelser i dag enn tidligere.» -Informant 5

Sett under ett er responsen fra aktørene vi har snakket med at den ulovlige winbacken har stoppet opp helt. Det er likevel stor virksomhet fra telemarkedsbyrået om nysalg av mobiltelefonitjenester fra dag 15, ifølge informant 3. Denne forflytningen av salgsaktivitet gjør at kundene i større grad likevel blir sikret overgang til ny operatør.

7.4 Winback har påvirket markedsopptreden

Flere av informantene påpekte i sine samtaler med Nkom, at winback-forbudet har endret adferden til aktører i markedet og det fokuseres nå mer på kundepleie og reforhandling mot eksisterende kunder. Et eksempel er re-etablering av ny bindingstid mot at tilbyder gir nytt tilbud.

«Det vi opplever er at aktivitet er flyttet i tid. Det kommer et rush etter disse 15 dagene. Veldig mange konkurrenter gjør kundepleie og er aktive mot eksisterende kunder. Og bruker bindingsverktøy for å binde opp kunder.» - Informant 1

Informant 2 nevner spesifikt winback-saken med Talkmore i 2018, som klargjørende for hvordan regelverket skal tolkes, og at slike saker falt i hyppighet etter dette.

Informant 3 pekte på at winback, som i å ta tilbake tidligere kunder fortsatt forekommer i stor grad, men ikke innenfor 14-dagers perioden som er omfattet av forbudet:

«Tidligere kunder blir ringt opp og tilbudt adskillig bedre priser enn det som Telenor/Telia, har som sine veiledende priser.» – Informant 3

Informant 5 peker på en økt profesjonalisering av bransjen, og en vridning av innsatsen på å bedre kundeopplevelsen:

«Man har redusert cowboy-virksomheten, man stuper ikke etter utgående kunder. Nå er det mer fokus på kundeopplevelser.» – Informant 5

7.5 Winback-forbudet har forbedret konkurransen i sluttbrukermarkedet

Informantene ble spurt om forbudet har hatt effekt på konkurransesituasjonen, og på hvilken måte.

«Fra kundeperspektiv er det greit med 14 dager, når man nettopp har byttet. Da vil man teste og få litt erfaring med abonnementet. (...) Det er bra for markedet generelt og for konkurransen er det greit.» – Informant 1

Informant 4 mente at winback-forbudet har forbedret konkurransen, og at det har en utjevneende effekt mellom konkurrenter i markedet:

«Winback-forbudet har absolutt en positiv effekt, for nå kommer kundene inn i nettet vårt. Vi har fått en fair sjanse i markedet med winback-forbudet.» – Informant 4

Informant 5 mente winback-forbudet gjør det mulig for utfordrere å etablere seg og bygge opp en kundemasse. Det ble fremhevet av informanten at winback-forbudet var veldig viktig for å få opp konkurransen. Risikoen ved å ikke ha et winback-forbud er at de dominante aktørene i markedet ellers kunne plukke de gode kundene med flere mobilabonnement, og la mindre innbringende kunder dra over til konkurrenter.

«Det har absolutt hatt en effekt på konkurransesituasjon. Man får etablert seg.» - Informant 5

Winback-forbudet er ekstremt viktig for mindre aktører ifølge informant 5. Ellers vil de store aktørene kunne plukke opp alle kundene som bestiller portering. Kunder under portering, i et marked uten winback-forbud, vil være de mest verdifulle listene for en telefonselger ifølge informant 5. De store aktørene gjør det man kan for å binde opp kundene, fordi de ha

økonomisk fordel og finansiell styrke til å gi bedre vilkår til en utporterende kunde. Informant 5 var klar på at winback-forbudet burde opprettholdes:

«Det er viktig å opprettholde winback-forbudet. Man tenker kanskje ikke så mye om hvor mye det betyr.» - Informant 5

Et tilleggsmoment er at kundeopplevelser har blitt forbedret, ettersom mobiloperatørene gjør mer for å beholde kundene etter at winback-forbudet trådte i kraft, og ved at de slipper oppringninger fra selgere ved bytte av mobiltelefoniabbonnement.

Informant 6 påpekte i likhet med andre at winback-forbudet hadde positiv virkning for små utfordrere i mobilmarkedet:

«Jeg er veldig tilhenger av winback-forbudet. Det gjør at de små kan få inn kunder uten å miste dem til de med store finansielle ressurser.» -Informant 6

Informant 6 fortalte også at de så mye «Below-the-line»-prising (lavere priser enn listepriene) for å holde på kunder. Informanten mente at slike skreddersydde priser var uheldig for konkurransen. I tillegg oppfattet informanten at det var noe mer bruk av bindingstid knyttet til mobilabbonnement

Informant 3 var litt mer skeptisk til at konkurransesituasjonen i markedet hadde hatt noen forbedring utover 14-dagersperioden som er omfattet av forbudet.

Inntrykket til Nkom etter å ha intervjuet de seks representative aktørene fra mobilmarkedet, er at winback-forbudet:

- har gjort det enklere for utfordrere å tiltrekke seg, og beholde kunder,
- gjør at kundene får prøvd det nye mobilabbonnementet uforstyrret,
- fører til bedre kundepleie og mindre oppringninger fra selgere,
- sikrer bedre konkurranse på lang sikt.

7.6 Winback-forbudet har hatt positiv effekt på porteringsprosessene

Nkom spurte informantene om forbudet har hatt effekt på porteringsprosessene og i så fall på hvilken måte.

Informant 1 opplevde at porteringsprosessen var lik som før winback-forbudet trådte ikraft. Informanten påpekte at det var viktig at winback-forbudet var knyttet til faktisk portering, for at forbudet skal fungere:

«Det at man har satt opp forbud mot 14 dager etter faktisk portering er viktig – istedenfor for avtaleinngåelse eller muntlig bekreftelse. Det er ikke mulig å trikse med portering for å gå rundt forbudet. Det er godt implementert.» - Informant 1

Informant 2 påpekte at selve porteringen er automatisert, slik at mulighetene for å gjøre feil, eller holde tilbake porteringer er begrenset.

Informant 3 opplyste at forskjellen fra før winback-forbudet ble innført, er at porteringen nå blir gjennomført. Unntaket var de få tilfeller der SIM-kort bruker for lang tid i posten.

Informant 4 var de eneste som aktivt hadde endret spesifikt på sine porteringsprosesser som følge av winback-forbudet. Hensikten var å få den nye kunden inn så raskt som mulig på det nye abonnementet, slik at kunden får lengst mulig erfaring i løpet av skjermingstiden:

«Vi har prøvd å effektivisert porteringen så raskt som mulig. Vi har selv prøvd å tune for å få kunden raskt over. Det er alltid noen problemer som f. eks juridisk eier. Vi opplever ikke angring på samme nivå som i 2016». – Informant 4

Informant 5 påpekte at tidligere ble det meste av administreringen av nytt abonnement gjort i forkant av portering, slik at tiden selve porteringen til nytt SIM-kort skulle ta så kort tid som mulig. Det var for å gi avgivende operatør kortest mulig tid til å gjennomføre eventuelle forsøk på å vinne kunden tilbake. Etter winback-forbudet har det ifølge informanten blitt mer ro i prosessen, noe som reduserer risikoen for feil.

Informant 6 peker også på at prosessen har endret seg til det bedre for kundene:

«Før var det slik at man gjorde alt for å holde avgivende operatører i blinde så lenge som mulig. Nå er fokuset på å åpne døren for kunden. Og få en god «onboarding»-opplevelse. Prosessen er nå snudd på hodet, og fokuset er mer på kunden.» -Informant 6

Oppsummert har informantene løftet frem følgende punkter fra winback-forbudets effekt på portering:

- At winback-forbudet gjelder fra porteringstidspunkt forsterker virkningen av forbudet.
- Automatisering av portering bidrar til etterlevelse av winback-forbudet.
- Enkelte operatører har effektivisert porteringsprosessen for å ha kunden lengst mulig på nytt abonnement i løpet av forbudsperioden.
- Økt fokus på gode kundeopplevelser ved portering

7.7 Winback-forbudet oppleves som hensiktsmessig

Når Nkom spurte om winback-forbudet er hensiktsmessig, eller om det burde endres, var responsen stort sett at forbudet var ansett rimelig og fungerer etter hensikten. Enkelte aktører ønsket seg i likhet med forbrukerrådet, en lenger periode enn 14-dager.

«Vår holdning er at det kan være som det, og at det er et ålreit forbud. Det gjør at det en åpen konkurranse.» Informant 1

Informant 1 og 2 hadde ingen sterke synspunkter utover at forbudet var rimelig, og ellers ønsket å beholde dagens regler. Informant 2 vektla at reglene måtte være tydelige og at eventuelle endringer måtte bli kommunisert på en tydelig måte.

Informant 3 ønsket at «fredningstiden» burde bli utvidet til 60 dager, og påpekte at det ville være en stor fordel for mindre aktører i bransjen:

«Det er en uting at de store spillerne i markedet, med store ressurser, får benytte egne spesialpriser til å vinne kunden tilbake, før kunden har fått testet ut å være kunde hos sin nye leverandør.» – Informant 3

Informant 4 var tydelig på at forbudet var hensiktsmessig, og ønsker en utvidet periode på 1-2 måneder for at kundene kunne få sin første faktura.

«Vi er helt avhengig av dette forbudet fra å trekke kunder inn i vårt nett. For å få folk til å prøve. Det er nå andre metoder for å påvirke kundene våre.» - Informant 4

Videre ønsket informant 4 en oppstramming av winback-forbudet, til å være et kontaktforbud mellom avgivende operatør og kunden. Dette er fordi mengden av den objektive og nøytrale informasjonen kan virke avskrekkende.

Informant 5 trakk også frem at selvfølgheter ved bytte av mobilabonnement, som bank-ID og nytt SIM-kort ikke trengtes å informeres om fra avgivende operatør.

Informant 6 hadde også et ønske om en utvidet periode med winback-forbudet:

Vi skulle gjerne hatt 3 måneders winback-forbud. Da har kundene gjerne fått en eller to fakturaer og erfart tilbudet. –Informant 6

- Alle aktørene Nkom intervjuet oppfattet winback-forbudet som hensiktsmessig, og mente at forbudet burde opprettholdes.
- Et flertall av aktørene ønsket utvidelser av forbudstiden til 1-3 måneder, eller fram til første faktura hos ny operatør
- Én informant ønsket et kontaktforbud mellom avgivende operatør og kunden
- Mengden av objektiv og nøytral informasjon fra avgivende operatør burde begrenses

8 Winback-forbudet har hatt ønsket effekt

En generell usikkerhetsfaktor er å konkludere basert på kun seks aktørintervjuer og samtaler med forbrukermyndighetene. Dette gir undersøkelsen begrenset validitet. Nkom mener likevel at informantene har tilstrekkelig bredde til at man kan utlede enkelte generelle konklusjoner når man sammenligner informasjonen med markedsutviklingen fra 2016.

Et sentralt funn er at omfanget porteringsavbrytelser har gått kraftig ned fra tidligere å ha ligget på rundt 30 prosent. Aktørene opplyser at winback har bortfalt helt. Tall fra NRDB høsten 2020 viser likevel fremdeles en andel avbrutte porteringsprosesser, i overkant av 10 prosent av gjennomførte porteringer. Datagrunnlaget er begrenset. Nkom har bedt NRDB gi ytterligere informasjon om denne andelen. Dette funnet endrer ikke rapportens hovedkonklusjon, men kan gi grunn til oppfølging av enkelte aktører.

Dette indikerer at forbudet er respekteres. Porteringer blir gjennomført uten avbrytelser.

Basert på innhentet materiale samt egne vurderinger kan det fastslås at i perioden etter at winback-forbudet trådte i kraft har Nkom registrert følgende:

- Nkom har hatt begrenset med saker om winback-forbudet.
- Antallet winback-tilfeller under portering har tilnærmet stoppet opp.
- Winback-forbudet har fungert etter hensikten ved at det har rendyrket porteringsprosessene.
- Kundeopplevelsene har blitt bedre ved at kunder som har bestemt seg, slipper «mase-telefoner» fra avgivende tilbyder. Kunder som har bestemt seg for å bytte, får tid til å prøve det nye tilbudet hos mottagende aktør.
- Forbudet har bidratt til en bedre konkurransesituasjon i sluttbrukermarkedet særlig for mindre eller nye aktører. Det er lettere å tiltrekke seg og beholde nye kunder.
- Forbudet har endret praksiser i bransjen. Aktørene bruker nå mer tid på kundepleie mot eksisterende kunder, enn tidligere. Det er mindre useriøs aktivitet i bransjen som følge av forbudet.
- Økt profesjonalisering og automatisering i bransjen generelt, har bidratt til å redusere winback-hendelser

Forbudet har etter Nkoms vurdering fungert etter hensikten.

9 Vedlegg

9.1 Intervjuguiden til bruk i informasjonsinnhenting

Bakgrunn

NKOM er bedt om å vurdere effekten «winback»-forbudet som ble innført i 2016 (§ 3-6 i ekomforskriften) i tildelingsbrevet for 2020. Dette intervjuet er et ledd i informasjonsinnhenting for å kunne vurdere om dette forbudet har hatt en effekt. Informasjon om forbudet er gitt på Nkom hjemmesider [her](#). Dette intervjuet er ikke en del av et tilsyn, og informasjon fra dette intervjuet vil ikke bli offentliggjort, men inngå i et rapport som vil bli oversendt til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD).

Intervjuene vil bli anonymisert og informasjonen fra disse vil inngå i en rapport, som vil bli oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. En offentlig versjon av rapporten vil bli publisert i nyhetssak på Nkoms hjemmesider.

Intervjuene er ikke en del av et tilsyn, formålet med informasjonsinnhenting er å vurdere effekten av forbudet. Imidlertid vil informasjon gitt i intervjuene om mulige brudd på «winback»-forbudet, kunne undersøkes i egne saksløp.

1. **Hvordan opplever du generelt at konkurransesituasjonen i markedet for mobiltelefoni for sluttbrukere er nå?**
2. **Opplever dere færre eller flere winback-hendelser i dag, sammenlignet med 2016.**
3. **Har du inntrykk av at winback-forbudet har endret måten man opptrer på i bransjen?**
4. **Har forbudet hatt effekt på konkurransesituasjonen og på hvilken måte?**
5. **Har forbudet hatt effekt på porteringsprosessene og på hvilken måte?**
6. **Har dere interne rutiner for informering og opplæring av selgere som går på å etterleve forbudet, og hvordan følges rutinene opp?**
7. **Oppfatter du forbudet mot winback som hensiktsmessig eller bør det endres, og på hvilken måte?**
8. **Oppfatter du at winback-forbudet er godt kjent i bransjen?**
9. **Hvordan synes du Nkom håndhever forbudet, begrunn gjerne svaret?**
10. **Til slutt, er det noe du ønsker å legge til?**

9.2 Uttalelse fra Forbrukerrådet.



Innspill til evaluering av Winback-forbud for mobiloperatører

Forbrukerrådet ønsker med dette å gi innspill til det pågående arbeidet i Nkom om evaluering av winback-forbudet for mobiloperatører. Forbrukerrådet vil anbefale Nkom at forbudet mot Winback-tilbud videreføres.

Mer konkurranse i mobilmarkedet

Winback-tilbud fra mobiloperatørene foregår som regel ved at næringsdrivende tar kontakt med forbruker gjennom telefonsalg. Næringsdrivende benytter kundens porteringsinformasjon i markedsføringen ved å gi et nytt tilbud for å hindre at forbruker bytter leverandør. Forbudet mot winback for mobiloperatører ble vedtatt av samferdselsdepartementet i 2016. Bakgrunnen for vedtaket i samferdsdepartementet var å styrke konkurransen i mobilmarkedet. I en pressemelding fra 2016 skriver departementet at aktører som Telenor og Telia dominerer både privat og bedriftsmarkedet, og at winback som virkemiddel favoriserer disse.¹

Forbrukerrådet mener at disse argumentene fortsatt er gjeldende i 2020. I Ekomstatistikken som publiseres hvert halvår av Nkom, ser vi at Telenor og Telia til sammen har over 80 prosent av markedsandelene og nesten 90 prosent av den totale omsetningen i markedet². Hvis winback-forbudet opphører kommer mest sannsynlig de største aktørene til å tjene på dette. Årsaken er at de har mer kapasitet og økonomiske ressurser til å drive med målrettet telefonsalg og oppfølging av kunder. Forbrukerrådet mener derfor at dagens regulering om winback-forbud bør videreføres. Hvis forslaget reverseres frykter vi at det vil ha en konkurransevridende effekt.

Lav byttefrekvens kan bli en utfordring

Forbrukerrådet har jevnlig dialog med mange av aktørene i mobilmarkedet. En tilbakemelding vi ofte får fra mindre aktører er at de ønsker seg mer aktive forbrukere som bytter oftere. Vi har ikke tall på antall leverandørbytter, men ifølge Epsi sin undersøkelse om kundetilfredshet i mobilmarkedet for 2020,

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forbud-mot-winback-for-mobiloperatorene/id2524029/>

² <https://ekomstatistikken.nkom.no/#/article/ekom1h2020>



oppga kun 16 prosent at de vurderte å bytte mobil-selskap.³ At forbrukere er mer trofaste til sin mobiloperatør er ikke utelukkende negativt, men antall leverandørbytter kan gi en indikasjon på om det er god konkurranse i et marked eller ikke. Før winback-forbudet ble innført oppga de mindre selskapene at 30-40 prosent av nysalget deres forsvant⁴ Gitt at winback-forbudet har klart å dempe en slik utvikling mener vi det er utelukkende positivt for konkurransen i markedet.

Er winback-tilbud en fordel for forbruker?

Et argument som ofte benyttes mot forbud av winback er at forbruker tjener på konkurransen. I en situasjon der forbruker har byttet fra et mobil-selskap til et annet vil kunden oppnå en gunstigere pris hvis to selskap kommer med konkurrerende tilbud. Slike situasjoner kan likevel misbrukes av aktørene til å villede kunden til å godta en tilsynelatende billigere avtale, men som over tid viser seg å være dyrere. Forbrukerrådet jobber i andre markeder der vi ser at det er tilfelle. I strømmarkedet har vi sett eksempler der kunden får en tilsynelatende billigere avtale på kort sikt, men hvor prisen skrur opp etter betraktelig etter to eller tre måneder.

På sikt mener vi det er mer hensiktsmessig for forbruker at markeder har en transparent prisstruktur, der prisen som tilbys er tilgjengelig for alle og ikke kun for de kundene som skal «vinn tilbake». I markeder der winback-strategier er utbredt kan det fort oppstå situasjoner der de som sier opp avtalen får tilbud om en gunstigere avtale, men med uoversiktlige avtalevilkår. Slik vi ser det er forbruker mer tjent med at alle aktørene er åpne om hva de tilbyr til hvilken pris. Det gjør det enklere for forbruker å sammenligne tilbud, som igjen gjør det enklere å ta informerte valg.

Oslo, den 17. november 2020

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Finn Myrstad (s.)
Fagdirektør digital og strøm

³ <https://www.epsi-norway.org/bransjestudier/mobil-selskap/>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forbud-mot-winback-for-mobiloperatorene/id2524029/>

