



Telenor ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:1505331-230
Vår dato: 30.11.2021

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Jan Gerhard Rødal

Vedtak - Prisregulering for fast mobilt bredbånd

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fattet 20. desember 2018 vedtak (Marked 3b-vedtaket) om utpeking av Telenor ASA (Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b).

I kapittel 2.4.4.2 i markedsanalysen som ble utarbeidet i tilknytning til Marked 3b-vedtaket, konkluderte Nkom på generelt grunnlag med at grossisttilgang til faste radioaksessnett inngår i Marked 3b.

I løpet av 2019 lanserte Telenor produktene «Hjemmebredbånd Mobil» i privatmarkedet og «Bredbånd Bedrift Mobil» i bedriftsmarkedet. Begge produktene har nå betegnelsene «Trådløst Bredbånd» og tilbys som erstatning for DSL-basert bredbånd i deler av Telenors nett der Telenor legger ned kobberaksesser.

Nkom har vurdert Telenors produkter «Trådløst bredbånd» i lys av reguleringen i Marked 3b. I det videre brukes betegnelsen «fast mobilt bredbånd» (FMBB) siden denne betegnelsen har vært brukt i Nkoms tidligere vurderinger av disse produktene og tilhørende grossisttjeneste.

1.2 FMBB-vedtaket

I vedtak 2. september 2020 (FMBB-vedtaket) konkluderte Nkom med at grossisttilgang til FMBB som muliggjør tilgangskjøpers levering av sluttbrukerprodukter tilsvarende Telenors sluttbrukerprodukter, er en form for fast radioaksess som inngår i Marked 3b. På bakgrunn av

dette påla Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til FMBB. Videre fremgår det i FMBB-vedtaket at krav om ikke-diskriminering får anvendelse for FMBB-tilgang på samme måte som for øvrige tilgangsprodukter i Marked 3b. Det fremgår også at krav om utarbeidelse av standardtilbud og innhold i dette gjelder for Telenors grossisttilbud for FMBB. Det er imidlertid ikke krav om offentliggjøring av prisbilaget i standardtilbudet eller av detaljert dekningsinformasjon i form av adresselister.

I FMBB-vedtaket har Nkom vurdert behovet for å regulere prisen Telenor kan ta for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB. En uforholdsmessig høy pris for etablering av tilgang er egnet til å virke som en etableringshindring for aktuelle tilgangskjøpere og dermed til å undergrave formålet med tilgangsplikten. For å avhjelpe dette potensielle konkurranseproblemet, har Nkom funnet det nødvendig å stille krav om at Telenors priser for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB skal være rimelige. Nkom har i FMBB-vedtaket også gitt visse føringer for rimelighetsvurderingen.

FMBB-vedtaket stiller også krav til at tilgangspriser for etablering og abonnement for den enkelte kundetilknytning skal være ikke-diskriminerende, jf. kapittel 5.1 i FMBB-vedtaket. Kravet innebærer særlig at tilgangsprisene ikke skal settes høyere enn at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ville oppnådd en rimelig margin gitt Telenors egne kostnader og dersom sluttbrukervirksomheten kjøpte tilgang av Telenors grossistvirksomhet til slike vilkår som Telenor tilbyr til eksterne tilgangskjøpere.

Når det gjelder prisene på øvrige elementer for kjøp av FMBB, og da særlig pris på etablering og abonnement på grossistnivå for den enkelte tilknytningen, har Nkom i FMBB-vedtaket gitt uttrykk for at de samme konkurranseproblemene som for tilgangsimpementering gjør seg gjeldende. Det fremgår at Nkom ser det som hensiktsmessig å gjennomføre en separat høring om slik prisregulering og eventuelt krav om regnskapsmessig skille i medhold av ekomloven § 4-9.

1.3 Varsel om prisregulering og regnskapsmessig skille for FMBB

Nkom varslet 13. oktober 2020 at Telenor vil bli pålagt å tilby tilgang til FMBB til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. For å sikre at denne forpliktelsen overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester. I varselet fremgår det at Nkom vil ta utgangspunkt i metoden og prinsippene for marginskvistesten som gjelder for VUA fiber, jf. kapittel 7.3.4.3 og vedlegg 3 i Marked 3b-vedtaket, og at Nkom vil gjennomføre en egen høring om den konkrete utformingen av marginskvistesten for FMBB før vedtak om prisregulering for FMBB fattes.

Nkom mottok kommentarer fra GlobalConnect og Telenor til varselet om marginskvisregulering for FMBB.

GlobalConnect ba om at Nkom i stedet pålegger en kostnadsorientert prisregulering som sikrer bærekraftig konkurranse. For det tilfellet at Nkom holder fast ved å pålegge et forbud mot prisdiskriminering, må Nkom som et minimum sikre økonomisk replikerbarhet gjennom tilpasninger i marginskvistesten og ved at eventuelle prisendringer på sluttbruker- og/eller grossistnivå må godkjennes før de settes ut i livet (ex ante).

Telenor anførte at det ikke er grunnlag for å prisregulere FMBB. Etter Telenors syn er regnskapsmessig skille et bedre og mer forholdsmessig virkemiddel enn en marginskvistest.

Nkom vurderte kommentarene i den første høringsrunden og konkluderte med at det fortsatt var grunnlag for en marginskvisregulering av FMBB. Nkom utarbeidet derfor en marginskvismodell og tilhørende prinsipper.

15. juni 2021 varslet Nkom hvilke prinsipper som skal gjelde for marginskvisreguleringen for FMBB. Videre varslet Nkom at Telenor vil bli pålagt krav om regnskapsmessig skille for FMBB i Marked 3b. Nkom mottok kommentarer til varselet fra eRate, Fjordkraft, GlobalConnect, JetNett, NextGenTel, RiksTV og Telenor. I tillegg har Nkom mottatt kommentarer til høringssvarene fra eRate og Telenor. Telenor har også gitt kommentarer til marginskvismodellen i e-post 26. og 27. august 2021.

På bakgrunn av varslene og høringssvar utarbeidet Nkom utkast til vedtak. Utkastet ble notifisert til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) 13. oktober 2021, jf. ekomloven § 9-3. ESA avga 15. november 2021 sine kommentarer til Nkoms notifikasjon.

2 Oppsummering av høringer

2.1 Mangelfull analyse

Høringskommentarer

Telenor mener analysen som ligger til grunn for varslet prisregulering, mangler både rettslig og faktisk grunnlag. Nkom gir ingen reell begrunnelse for hvorfor den foreslåtte prisreguleringen er hensiktsmessig eller nødvendig, all den tid markedsrealiteten er at det er konkurranse i grossistmarkedet for FMBB. Telenor mener tiden som er gått fra forrige markedsanalyse, antallet vedtak for endringer og tillegg i reguleringen i Marked 3a/3b og uttalt målsetning om minimumsregulering tilsier at Nkom må begrunne konklusjonene som trekkes om hensiktsmessigheten av å pålegge prisregulering av FMBB.

Nkoms vurdering

Nkom er uenig i at analysen mangler rettslig og faktisk grunnlag. Nkom har i varselet 13. oktober 2020 vurdert om det er grunnlag for prisregulering av FMBB, og videre hvilken type prisregulering som er hensiktsmessig og forholdsmessig. Vurderingen er gjort på tilsvarende

måte som vurderingene i Marked 3b-vedtaket av grunnlaget for prisregulering for andre tilgangsformer. I vurderingene fremkommer det bl.a. at NextGenTel har inngått avtale med Telia om grossisttilgang for FMBB og at grossistsalg fra andre tilbydere enn Telenor til en viss grad vil kunne virke disiplinerende på Telenors grossistpriser for FMBB. Dette er hensyntatt i utformingen av prisreguleringen for FMBB gjennom valg av marginskvisregulering. Nkom er uenig med Telenor i at grossisttilbud fra andre enn Telenor i seg selv tilsier at det ikke er grunnlag for prisregulering av FMBB.

2.2 Geografisk dekning for FMBB

Høringskommentarer

eRate og **Fjordkraft** mener FMBB skal kunne tilbys i hele Norge og ikke bare der Telenor definerer at det skal være tilgjengelig. Grossisttilgang til FMBB burde gis uavhengig av Telenors fiberutbygging. Det er ikke mulig for en tjenesteleverandør å oppnå positiv margin uten at FMBB er tilgjengelig i hele landet for å få et stort nok kundegrunnlag.

Telenor påpeker i sine kommentarer til høringssvarene at et krav til økt dekningsområde ikke er relevant for temaet som omfattes av Nkoms varsel om vedtak. Å forlange at Telenor skal forsterke mobilnettet i områder der selskapet allerede har bygget fiber og heller ikke har planer om å tilby FMBB i sluttbrukermarkedet, er urimelig.

Nkoms vurdering

Tilgangsplikten for FMBB og omfanget av den er fastsatt i Nkoms vedtak 2. september 2020. Der fremkommer det at adresser hvor FMBB er tilgjengelig skal være de samme for tilgangskjøpere og for Telenors sluttbrukervirksomhet. Spørsmålet om dekningsområde for FMBB er ikke relevant i tilknytning til vedtak om prisregulering for FMBB.

2.3 Prisregulering for FMBB

Nkoms varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor vil bli pålagt å tilby tilgang til FMBB til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis.

Høringskommentarer

GlobalConnect ber om at Telenor pålegges et krav om kostnadsorientering basert på pris-minus eller kost-pluss, eventuelt kombinert med et pristak. En plikt som innebærer et forbud mot marginskvis, er ikke egnet til å fremme bærekraftig konkurranse i det aktuelle markedet. GlobalConnect mener FMBB har mer til felles med kobberbasert Bredbåndsaksess siden begge grossistproduktene realiseres over en ferdig utbygd landsdekkende aksessnett. Det kreves ikke vesentlig videre investeringer for å tilby FMBB.

Videre mener GlobalConnect at et krav om kostnadsorientering for FMBB ikke vil skade Telenors eller andre aktørers investeringsinsentiver. GlobalConnect viser bl.a. til at det er etterspørselen etter mobiltjenester, og ikke FMBB, som er den viktigste driveren for investeringer i mobilnett. Videre mener GlobalConnect at det er kobbersaneringen, og ikke konkurranse fra tilgangskjøpere, som avgjør Telenors investeringsbeslutning i et område. GlobalConnect er heller ikke enig i at grossistsalg av FMBB fra andre tilbydere vil kunne virke disiplinerende på Telenors grossistpriser. Erfaringene så langt viser at grossistsalg fra Telia ikke har påvirket Telenors prissetting, og det er liten grunn til å tro at dette vil endre seg fremover.

NextGenTel mener at marginskvistest bør erstattes med kostnadsorientering. Et hovedpoeng er at FMBB, som bredbånd for øvrig, vil være et fundament for innholdsproduksjon og innovasjon. Etter hvert som innholdsleverandører åpner for å tilby tjenester over FMBB, må det forventes at Telenor som en vertikalt integrerte tilbyder vil bundle også FMBB. Det er da viktig å sikre at ikke tilgangsprisen for FMBB påvirkes av vilkårene Telenor oppnår i innholdsmarkedet. Dette vil oppnås med en regulering basert på kostnadsorientering. Dersom marginskvisregulering opprettholdes, må denne utformes slik at det klart fremkommer at det er tilgang til internett (i ulike klasser) som er produktene som vurderes.

RiksTV mener at kost pluss-metoden, eventuelt kombinert med et pristak, er den mest hensiktsmessige formen for regulering. RiksTV anser et forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis for et for mildt virkemiddel som ikke hensyntar tilgangskjøperne i tilstrekkelig grad.

Telenor mener det ikke er grunnlag for å prisregulere FMBB. Nkom har ikke vurdert om kriteriene som er stilt i ekomloven § 4-9 for å kunne pålegge prisregulering, er oppfylt. Nkom har verken nevnt eller vurdert konkurransesituasjonen i grossistmarkedet innen tilbud av FMBB basert på mobilteknologi. Telenors konkurrenter er per i dag primært Telia, men etter hvert også Ice. Nkom har heller ikke vurdert hvorvidt det er mulig å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå på produktet gitt denne konkurransesituasjonen.

Telenor mener en hensiktsmessig og proporsjonal oppfølging av markedsvedtakets krav til ikke-diskriminerende pris vil oppnås ved et krav om å rapportere et regnskapsmessig skille for produktet. En for streng prisregulering vil svekke investeringsinsitamentene i ny moderne infrastruktur og medføre risiko for en tilgangspris som ligger under kostnadsnivå.

I sine kommentarer til høringssvarene anfører Telenor at en regulering med forbud mot marginskvis samsvarer med velkjent økonomisk reguleringsteori og praktiske retningslinjer for virkemiddelbruk, forutsatt at det er grunnlag for prisregulering. I et vekstmarked med infrastrukturkonkurranse bør det velges en tilnærming som muliggjør prisingsfleksibilitet.

Nkoms vurdering

Nkom har i varselet fra oktober 2020 vurdert ulike metoder for prisregulering. Sentralt i vurderingen er hvordan ulike typer prisregulering av FMBB påvirker utbyggernes investeringsinsentiver og tilgangskjøpers konkurranseevne. Nkom kom til at prisregulering i form

av kostnadsorientering vil kunne ha en negativ påvirkning på fremtidige investeringsbeslutninger hos mobiloperatører og eventuelt andre som ønsker å bygge nett som kan benyttes til FMBB-tjenester. Videre mener Nkom at konkurransen i grossistmarkedet vil kunne ha en viss disiplinerende effekt på Telenors grossistpriser for FMBB.

Nkom er uenig med GlobalConnect i at kobbernettet og mobilnettet kan sammenlignes på den måten det vises til. Det gjøres ikke nyinvesteringer i kobbernettet. Mobilnettet er stadig gjenstand for investeringer, både i dekning og kapasitet. FMBB som tjeneste er en driver for krav til økt kapasitet og dermed også en driver for investeringer. Konkurransesituasjonen i grossistmarkeder er også annerledes. For en potensiell tilgangskjøper i Marked 3b som ønsker å tilby FMBB eller andre former for trådløst bredbånd, vil det kunne være mulig å inngå grossistavtaler med andre mobiloperatører enn Telenor.

Nkom har gjort vurderinger knyttet til valg av metode for prisregulering som vist til ovenfor. Nkom mener det vil være forskjeller i investeringsinsentiver avhengig av om Telenor er underlagt kostnadsorientering eller krav knyttet til marginskvis.

Foreløpig består Telenors FMBB-produkter kun av tilgang til internett. Marginskvistesten vil derfor kun inkludere disse produktene. Dersom Telenor etter hvert utvider tilbudet med innholdstjenester (f.eks. TV), vil Nkom gjøre en konkret vurdering av mulige endringer i marginskvismodell og tilhørende prinsipper med henblikk på om innholdstjenester skal inngå i marginskvismodellen, jf. kapittel 2.5 nedenfor.

Nkom er uenig med Telenor i at Nkom ikke har vurdert om kriteriene i § 4-9 i ekomloven for å pålegge prisregulering, er oppfylt. Telenors FMBB-tjenester er å regne som fast aksess basert på radioteknologi og er en del av Marked 3b, ref. markedsanalysen. Nkom har i kapittel 2.1 i varselet fra 13. oktober 2020 vist til markedsanalysen og vurdering av konkurranseproblemer i kapittel 5 i Marked 3b-vedtaket. Det fremkommer at konkurranseproblemene kan føre til bl.a. prisklemmer og overpris for Telenors konkurrenter i nedstrømsmarkedet, jf. kriteriene i ekomloven § 4-9, og Nkom har således konkludert med at det er nødvendig å innføre en forpliktelse Telenor om prisregulering av tilgang til FMBB.

Nkom er enig med Telenor i at en for streng prisregulering vil kunne svekke investeringsinsentivene i ny, moderne infrastruktur. Nkom mener imidlertid at den valgte marginskvisreguleringen gir tilstrekkelig fleksibilitet for Telenor i prissettingen og ivaretar investeringsinsentiver. Telenors grossistpriser vil i realiteten styres av Telenors prising i sluttbrukermarkedet, og Nkom kan ikke se at en slik regulering skulle medføre særlig risiko for en tilgangspris som ligger under kostnadsnivå. Vi viser også til at Telenor i sine kommentarer til høringssvarene fremhever at en prisregulering med forbud mot marginskvis samsvarer med velkjent økonomisk reguleringsteori.

På bakgrunn av dette opprettholder Nkom at det er grunnlag for prisregulering av FMBB i henhold til ekomloven § 4-9 og at forbud mot marginskvis er en hensiktsmessig regulering som i tilstrekkelig grad ivaretar Telenors og andre aktørers investeringsinsentiver.

2.4 Prinsipp 1 - Effektivitetsnivå og skalajusteringer

Nkoms varsel om vedtak

I varselet fremkommer det at Nkom vil benytte en justert EEO-tilnærming. Nkom vil legge til grunn at den modellerte, alternative tilbyderen har en markedsandel på 15 % av de tilgjengelige FMBB-aksessene som til enhver tid er tilkoblet Telenors mobilnett. For kostnadsposter hvor avviket mellom Telenors data og de relevante alternative tilbydere er mer enn 10 %, vil Nkom foreta justeringer av Telenors datasett.

Høringskommentarer

JetNett mener at markedsandelen som legges til grunn for den effektive, alternative tilbyderen, må være lavere enn 15% til å begynne med. Den kundebasen Telenor allerede har opparbeidet seg før det har vært mulig for tilbydere å komme inn i markedet, er effektivt skjermet for konkurranse. Dette utgjorde 79 000 kunder i første kvartal 2021. Disse kundene må trekkes fra totalgrunnlaget slik at den effektive, alternative tilbyderen ikke kan forventes å ha høyere markedsandel enn 5%, inntil en eventuell endring av spillereglene for låsing av utstyr.

NextGenTel mener det er en for høy antakelse at konkurrenter hver for seg skal kunne oppnå 15 % markedsandel slik den justerte EEO legger opp til.

RiksTV mener det er vanskelig å se for seg at en tilgangskjøper alene skal kunne oppnå en markedsandel på 15 % i FMBB-markedet. For å oppnå effektiv, bærekraftig konkurranse må det på tilsvarende måte som for tilgangsformene MVNO og tjenesteleverandører i Marked 15 legges til rette for tilbydere med lavere markedsandeler. For disse markedene er det definert referanseoperatører med 3 % i privatmarkedene. RiksTV mener at dette er mer sannsynlig basert på antagelsen om at det vil være flere tilbydere som vil konkurrere om det samme markedet.

Telenor mener ingen av situasjonene beskrevet i Kommisjonens anbefaling som berettiger unntak fra EEO-prinsippet, er til stede for FMBB. Henvisningen til Telenors kjernenett er ikke relevant siden tilgangskjøperne ikke trenger å kopiere Telenors kjernenett. Nkom har ikke angitt hvilke bredde- og stordriftsfordeler Telenor har for kundeservice og telemarketing.

Telenor mener videre at det er prisen til sluttbruker på antennebytte som bestemmer om dette er en byttebarriere, og ikke det fysiske byttet i seg selv. Lave priser på etablering/installasjon innebærer at det ikke er vesentlige byttebarrierer for kundene som allerede har et FMBB-produkt, og alle kunder (både nye og etablerte) er tilgjengelige for tilgangskjøper. Telenor forventer også at antall FMBB-aksesser vil øke vesentlig de neste årene. Dette forholdet,

sammen med lave byttebarrierer, medfører at antagelsen om en markedsandel på kun 15 % av faktiske FMBB-kunder i Telenors nett er basert på sviktende forutsetninger og fremstår som urimelig lav.

Når det gjelder prinsippet om justering av kostnadsposter med mer enn 10 % avvik, viser Telenor til at de øvrige aktørene Nkom forespør om data, kan ha en annen fordeling/vektning av faste engangskostnader, faste løpende kostnader og variable kostnader enn Telenor. Det blir svært skjønsmessig og uforutsigbart når ingen metodikk for vurdering av datagrunnlaget er angitt av Nkom.

I sine kommentarer til høringssvarene anfører Telenor at andre aktørers ønske om en lavere markedsandel enn 15 % ikke er relatert til samfunnsøkonomisk effektivitet og bør ikke aksepteres av Nkom. Det er problematisk, og i strid med ekomlovens formål, hvis prisregulering innrettes for å sikre at enhver tjenesteleverandør skal kunne være lønnsom.

Telenor mener videre at hovedbegrunnelsen Nkom har anført for å sette markedsandelen så lav som 15 %, bortfaller med krav om gjenbruk av sluttbrukerutstyr, slik Nkom har varslet. Et slikt krav vil dessuten medføre et behov for justeringer av beregningene i den foreslåtte prisreguleringen.

Nkoms vurdering

Slik Nkom vurderer det, inneholder verken JetNetts, NextGenTels eller RiksTVs kommentarer om at den effektive alternative tilbyderens markedsandel bør settes lavere enn 15 %, nye momenter som ikke var hensyntatt i Nkoms helhetsvurdering som lå til grunn for fastsettelse av denne markedsandelen i varsel om vedtak. Nkom kan heller ikke se at Telenors anførsler om at en markedsandel på 15 % er basert på sviktende forutsetninger og fremstår som urimelig lav, inneholder nye opplysninger som gir grunnlag for å øke markedsandelen i marginskvismodellen.

Når det gjelder RiksTVs kommentar om at det i marginskvismodellen som ligger til grunn for prisreguleringen i Marked 15, er fastsatt en markedsandel på 3 %, viser Nkom til at disse to markedsandelene ikke er direkte sammenlignbare siden markedsandeler for mobilkommunikasjon i Marked 15 og for FMBB i Marked 3b beregnes på ulike måter. En effektiv, alternativ tilbyders markedsandel i Marked 15-reguleringen beregnes som antall mobilkunder i prosent av det samlede kundevolumet i mobilmarkedet, mens markedsandelen i marginsmodellen for FMBB beregnes som antall FMBB-kunder i prosent av antall FMBB-kunder i Telenors nett. Nkom kan ikke se at det er behov for å presisere dette nærmere i prinsippdokumentet.

Nkom deler ikke Telenors oppfatning om at avvik fra prinsippet om justert EEO ikke er berettiget for FMBB. Nkom fastholder derfor at justert EEO skal legges til grunn for marginskvisiteter for FMBB og viser til begrunnelsen for dette i kapittel 3.1 i prinsippdokumentet. Basert på Telenors kommentar om at tilgangskjøperne ikke trenger å kopiere Telenors kjernenett, har Nkom presisert i prinsippdokumentet at det er Telenors bruk av sitt etablerte produksjons-, salgs- og

markedsføringsapparatet for tilbud av ulike typer standardiserte bredbåndsprodukter som utgjør bredde- og stordriftsfordelen i denne sammenheng.

Nkom fastholder at et krav om antennebytte vil utgjøre en byttebarriere som kan begrense konkurransen om eksisterende FMBB-kunder, uavhengig av om Telenor opererer med rabatterte etablerings-/installasjonspriser. Krav om antennebytte ved bytte av FMBB-tilbyder vil uansett innebære en merkostnad, som enten den nye tilbyderen eller den aktuelle kunden må dekke. En slik merkostnad vil derfor, uavhengig av eventuelle rabatterte priser for etablering/installasjon, representere en byttebarriere i FMBB-markedet som kan bidra til å begrense konkurransen. I tillegg vil besøk av installatør og avtale om dette innebære en ekstra komplikasjon for kunden. Nkom viser for øvrig til varsel om vedtak av 15. juli 2021 om etablering av et regime for gjenbruk av antenner for tilbud om FMBB, hvor dette er nærmere omtalt og begrunnet.

Nkom er enig med Telenor i at Nkoms varslede pålegg om å etablere et regime for gjenbruk av antenner for tilbud av FMBB vil kunne påvirke tilgangskjøperes kundevekst og markedsandel. Intensjonen bak det varslede pålegget er nettopp å legge til rette for mer reell konkurranse om de eksisterende FMBB-kundene i Telenors nett gjennom å redusere byttekostnadene. Samtidig er det på nåværende tidspunkt usikkert hvilken effekt et slikt regime for gjenbruk av antenner vil ha på en effektiv tilgangskjøpers mulighet til å oppnå økt markedsandel. Det vil dessuten gå noe tid før et slikt nytt regime for gjenbruk av antenner er på plass. Nkom vil på et senere tidspunkt kunne vurdere om det er grunnlag for å gjøre endringer i vurderingene som ligger til grunn for den fastsatte markedsandelen på 15 %.

Når det gjelder Telenors kommentar om at metodikken knyttet til prinsippet om justeringer av kostnadsposter med mer enn 10 % avvik er for skjønnsmessig og uforutsigbar, vil Nkom for det første påpeke at dette prinsippet også ligger til grunn for den etablerte marginskvismodellen for VULA fiber i Marked 3a (og tidligere VUA fiber i Marked 3b). Nkom mener dessuten at det er rimelig å anta at både Telenors og tilgangskjøperes fordeling/vektning av faste engangskostnader, faste løpende kostnader og variable kostnader vil være nokså stabil over tid. Det skulle tilsi økt forutsigbarhet knyttet til effekter av prinsippet om justeringer av kostnadsposter med mer enn 10 % avvik etter at de første marginskvistestene for FMBB er gjennomført. Nkom er på denne bakgrunn ikke enig med Telenor i at metodikken knyttet til prinsippet om justeringer av kostnadsposter med mer enn 10 % avvik er for skjønnsmessig og uforutsigbar til at den kan legges til grunn i marginskvismodellen for FMBB.

2.5 Prinsipp 2 – Relevante sluttbrukertjenester

Nkoms varsel om vedtak

Nkom varslet at de relevante sluttbrukerproduktene i marginskvistesten er de til enhver tid eksisterende FMBB-sluttbrukerproduktene som Telenor tilbyr.

Høringskommentarer

RiksTV mener at det bør tydeliggjøres at det kun er internettilgang med ulike hastigheter som regnes som relevante FMBB-sluttbrukerprodukter. Det vil være svært uheldig hvis Telenors eventuelle bundlede produkter blir tatt med i marginskvistestene. Da kan i prinsippet Telenor sitte som en portvokter og bestemme hvordan tjenestene skal tilbys i FMBB-markedet.

Telenor antar prinsippet betyr at et eventuelt TV-produkt vil være omfattet dersom det inngår i porteføljen. Dette bør klargjøres.

Nkoms vurdering

Av prinsipp 2 fremgår det at de relevante sluttbrukerproduktene i marginskvistesten er de til enhver tid eksisterende FMBB-sluttbrukerproduktene som Telenor tilbyr. Dagens sluttbruker-tilbud fra Telenor omfatter kun internettilgang med ulike hastigheter. Marginskvistesten vil derfor kun omfatte slike produkter. Slik Nkom forstår det, er det heller ikke gitt at Telenor kommer til å lansere et eget TV-produkt rettet mot FMBB-kunder i sluttbrukermarkedet. Det er også usikkert om et eventuelt TV-produkt vil tilbys som en «over-the-top»-tjeneste eller en mer integrert tjeneste med multicast-funksjon. Dersom det skulle vise seg at Telenor en gang i fremtiden lanserer et TV-produkt, vil Nkom måtte gjøre en konkret vurdering av om og eventuelt hvordan dette TV-produktet skal hensyntas i marginskvismodellen for FMBB. En slik vurdering vil være gjenstand for høring i henhold til vanlig praksis før Nkom eventuelt fatter vedtak om endring av dette marginskvisprinsippet.

Nkom har i prinsipp 2 klargjort at det er kun internettilgang via FMBB som inngår i marginskvistesten.

2.6 Prinsipp 3 og 4 - Flaggskipprodukter og aggregeringsnivå

Nkoms varsel om vedtak

I varselet fremkommer det at marginskvistesten vil bli gjennomført for de kommersielt mest attraktive FMBB-produktene (flaggskipprodukter). Nkom vil legge til grunn en porteføljetilnærming i marginskvistesten. I de to første marginskvistestene inkluderes alle Telenors sluttbrukerprodukter i både privat- og bedriftssegmentet i porteføljen av flaggskipprodukter.

Høringskommentarer

GlobalConnect mener de foreslåtte marginskvisprinsippene ikke vil sikre at en effektiv, alternativ tilbyder kan konkurrere med Telenor om bedriftskunder. En porteføljetilnærming åpner for at Telenor setter priser som gjør at tilgangskjøpere som kun betjener bedriftsmarkedet, må selge med tap.

NextGenTel mener at porteføljetilnærmingen gir for stor fleksibilitet for Telenor.

RiksTV understreker behovet for at de utvidede mandatene som fremkommer under prinsipp 3 og 4 tas i bruk hvis man ser en utstrakt bruk av bundling i FMBB-markedet. Det må da gjennomføres marginskvistester av enkeltstående flaggskipprodukter, og da singel-play produkter i form av rent internettabonnement.

Telenor foreslår at alle Telenors sluttbrukerprodukter for FMBB inngår i marginskvistesten på varig basis. Dette vil skape forutsigbarhet for Telenor med hensyn til hvilke produkter Nkom vil teste, og derved gi forutsigbarhet for de pålagte forpliktelser. Videre vil en marginskvistest av alle Telenors sluttbrukerprodukter fjerne behovet for regnskapsmessig skille og bruttomargintest, og derved redusere ressursbruken til regulatorisk rapportering.

Telenor viser til forbeholdene som er angitt i prinsipp 3 og prinsipp 4 og mener det er uklart hvordan og hvor langt inn i fremtiden Nkom tenker å fastsette abonnementstall og definere egne flaggskipprodukter som skal testes. Formuleringene bør fjernes eller i det minste tydeliggjøres.

Nkoms vurdering

Slik Nkom vurderer det, inneholder verken Global Connects, NextGenTels eller RiksTVs høringskommentarer momenter som gjør det nødvendig å gå bort fra en porteføljetilnærming i marginskvistester for FMBB. Nkom er opptatt av å balansere konkurransehensyn og investeringsinsentiver når prinsipper og metodikk for prisreguleringen av Telenors FMBB-grossistprodukt skal fastsettes. En porteføljetilnærming vil sikre tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere om FMBB-kundene i sluttbrukermarkedet samtidig som Telenors investeringsinsentiver ivaretas.

Når det gjelder Telenors høringskommentar knyttet til bruk av flaggskipprodukter, har Nkom funnet grunn til å gjøre en nærmere vurdering av om det er mer hensiktsmessig å basere marginskvistestene for FMBB på alle Telenors sluttbrukerprodukter i både privat- og bedriftssegmentet på permanent basis, og ikke kun i de to første marginskvistestene som Nkom la opp til i varsel om vedtak.

I omtalen av prinsipp 3 fremgår det i varselet at Nkom etter de to første testene vil gjøre en vurdering av salgs- og produktutviklingen, og deretter ta stilling til om alle Telenors sluttbrukerprodukter fortsatt skal inkluderes i testen eller om det på det tidspunktet er hensiktsmessig og tilstrekkelig å definere flaggskipprodukter. Etter en fornyet vurdering har Nkom kommet til at det ikke er nødvendig å utsette denne beslutningen til etter at de to første testene er gjennomført. Slik Nkom vurderer det, vil en marginskvistest som baserer seg på alle Telenors sluttbrukerprodukter i både privat- og bedriftssegmentet, være forutsigbar og også i tilgangskjøpernes interesse. Så lenge det er kun rene internettprodukter som vil inngå i testen, vil produktporteføljen være forholdsvis oversiktlig, og det vil være enklere å gjennomføre en test med alle produkter enn dersom ulike typer bundlede produkter skulle inngå. Nkom har derfor kommet til at prinsipp 3 bør endres, slik at alle Telenors sluttbrukerprodukter i både privat- og bedriftssegmentet inngår i marginskvistesten for FMBB på permanent basis.

Marginskvistesten vil i utgangspunktet inkludere alle FMBB-produkter som leveres av Telenor i sluttbrukermarkedet. Dersom enkelte produkter ikke lenger er i salg, men fortsatt leveres til eksisterende abonnenter, vil Nkom vurdere om noen eller alle disse produktene skal utelates fra testen. I denne vurderingen vil Nkom vektlegge at testen skal gi et best mulig bilde av konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet på testtidspunktet.

Når alle Telenors sluttbrukerprodukter inkluderes i marginskvistesten på permanent basis, deler Nkom Telenors oppfatning om at behovet for regnskapsmessig skille bortfaller. Når det derimot gjelder behovet for bruttomargintest, kan Nkom ikke se at en endring fra flaggskipprodukter til å inkludere alle Telenors sluttbrukerprodukter i testen, gjør at behovet for bruttomargintest bortfaller. I kapittel 2.11 og 2.13 nedenfor om henholdsvis bruttomargintest og regnskapsmessig skille er dette nærmere omtalt og begrunnet.

Siden Nkom har gått bort fra flaggskipkonseptet og heller valgt å teste alle sluttbrukerprodukter, bortfaller også behovet for å vurdere innholdet i portfølgjen av flaggskipprodukter og eventuelt skjønsmessig fastsette abonnementsstall. Den aktuelle teksten er derfor fjernet fra prinsippdokumentet.

2.7 Prinsipp 5 - Rabatter

Nkoms varsel om vedtak

I varselet fremkommer det at rabatter og kampanjer skal hensyntas for den relevante tidsperioden ved beregning av de annualiserte, månedlige inntektene.

Høringskommentarer

JetNett påpeker at alle rabatter som gis i markedet, både på abonnement og på oppstartskostnader, må hensyntas. Sistnevnte inkluderer både installasjonskostnader, utstyr som kunden må ha for å kunne benytte tjenesten FMBB, samt rabatterte finanskostnader (renter og gebyr) ved nedbetaling over tid. Rabattnivået for inneværende år, må hensyntas i beregningene for å gjøre testen effektiv og egnet til å støtte konkurransen i tråd med formålet.

Nkoms vurdering

Nkom er enig med JetNett i at alle rabatter som gis i markedet må hensyntas, men kan ikke se at det er behov for å presisere dette nærmere i omtalen av prinsipp 5 i prinsippdokumentet ettersom dette allerede fremgår av teksten som beskriver dette prinsippet.

Når det gjelder det JetNett i sitt høringssvar omtaler som «rabatterte finanskostnader (renter og gebyr) ved nedbetaling over tid», vil Nkom bemerke at det fremgår av prinsipp 5 at alle engangspriselementer i sluttbrukermarkedet fordeles over en periode som tilsvarer gjennomsnittlig kundelevetid i marginskvismodellen. Samtidig vil Nkom påpeke at eventuelle rabatter som Telenor opererer i med sluttbrukermarkedet som er knyttet opp mot delbetaling av

engangspriselementer, også skal hensyntas i modellen. Det følger dessuten av prinsipp 9 at faste engangskostnader/investeringer annualiseres i modellen basert på en vektet gjennomsnittlig kapitalkostnad (WACC). Dette innebærer at finanskostnader allerede er hensyntatt i marginskvismodellen.

2.8 Prinsipp 7 - Kundelevetid

Nkoms varsel om vedtak

Nkom har i varselet lagt til grunn en forutsetning om gjennomsnittlig kundelevetid for FMBB på 60 måneder.

Høringskommentarer

JetNett mener en kundelevetid på 60 måneder vesentlig høyere enn hva man kan forvente. Kundelevetiden for FMBB må antas å være vesentlig kortere enn for en fiberaksess, og JetNett mener den bør være 36 måneder. Samtidig foregår det en rask utvikling på 5G-kompatiblet sluttkundeutstyr. Det er rimelig å anta at levetiden på utstyret til kundene vil være kortere, slik at oppstartskostnadene for en ny kunde må fordeles på kortere tid enn 60 måneder.

Nkoms vurdering

Nkom kan ikke se at JetNetts forslag om å redusere kundelevetiden fra 60 til 36 måneder er begrunnet i forhold som Nkom ikke allerede har hensyntatt som en del av den helhetlige vurderingen som lå til grunn for fastsettelsen av 60 måneders kundelevetid. Samtidig vil Nkom påpeke at kundelevetiden vil kunne bli endret dersom erfaringstall for faktisk kundelevetid for FMBB tilsier at det er nødvendig. Dette fremgår også i prinsippdokumentet.

2.9 Prinsipp 9 - Rimelig avkastning på investert kapital

Nkoms varsel om vedtak

I varselet fremkommer det at Nkom vil legge til grunn en WACC i marginskvismodellen, basert på det til enhver tid gjeldende vedtaket fra Nkom om WACC for fastnett.

Høringskommentarer

JetNett mener betraktninger rundt avkastning på investert kapital bør sees i lys av ulike tilbyderes tilgang til billig kapital. Som ny tilbyder er tilgangen til kapital vesentlig dyrere enn for en etablert aktør. Nedbetalingsløsningen til Telenor bør hensyntas i marginskvismodellen, og avkastningskravet må være 50% høyere enn det som ligger til grunn i WACC.

Telenor anfører i sine kommentarer til høringssvarene at det sentrale vedrørende kapitalkostnader relatert til eventuelle rabatter er at det i så fall må vurderes om det finnes tilsvarende kapitalkilder som også må hensyntas i beregningen av kapitalbehovet, blant annet

betalingstidspunkt fra kunder i forhold til betalingstidspunkt til Telenor. Ønsket om et høyere kapitalkrav eller en kortere referanseperiode må i så fall bety at både selve modellvalget (justert EEO) og prinsippet for referanseperiode må endres. Telenor vil ikke tilråde dette siden dette vil innebære å fjerne seg ytterligere fra anbefalt metodikk i europeiske retningslinjer.

Nkoms vurdering

Nkoms gjeldende vedtak om WACC i fastnett bygger på vurderinger gjort av professor Thore Johnsen, og disse inngår i vedtaket. I vurderingene fremkommer det at avkastningskravet skal kunne brukes for all norsk fastnettsvirksomhet (inkludert FMBB), uavhengig av selskapets størrelse og alder, og derfor også for ny virksomhet¹.

Nkom mener det ikke er fremkommet nye momenter som tilsier et avkastningskrav som er høyere enn gjeldende WACC for andre tilbydere enn Telenor.

2.10 Prinsipp 10 - Nedstrømskostnader

Nkoms varsel om vedtak

Nkom har i varselet beskrevet hvilke kostnadselementer som inngår i marginskvismodellen.

Høringskommentarer

GlobalConnect anfører at Nkom må sikre at modellen tar høyde for at alle kostnadselementene som grossistkundene er avhengig av å kjøpe for å kunne benytte tjenesten, er tatt med, herunder samlokalisering, backhaul til NNI-punkt, og simkortavgift.

Nkoms vurdering

Marginskvismodellen inkluderer alle kostnadselementer som er relevante for Telenors FMBB-grossistkunder, både kostnader knyttet til kjøp av FMBB-grossistproduktet fra Telenor og grossistkundernes egne kostnader knyttet til å tilby FMBB i sluttbrukermarkedet. Nkom kan bekrefte at de tre kostnadselementene som GlobalConnect spesifikt omtaler i sin høringskommentar, er hensyntatt i marginskvismodellen.

2.11 Krav til bruttomargin

Nkoms varsel om vedtak

I varselet fremgår det at Nkom vil sette krav til bruttomargin som er større eller lik null, for alle Telenors enkeltstående FMBB-produkter som er i salg i sluttbrukermarkedet.

¹ Jf. kapittel 6 i «Kapitalkostnad for norsk telekom fastlinjevirkosomhet i 2016». Revidert 30. august 2017.

Høringskommentarer

eRate og **Fjordkraft** mener krav til positiv bruttomargin er for svakt til å kunne oppnå en sunn forretningsmessig drift. Tilgangskjøpere må legge seg på eller helst under Telenors sluttbrukerpriser for å kunne oppnå vekst i antall kunder. Dette medfører at tilgangskjøpere normalt vil oppnå positiv bruttomargin, selv om Telenor marginalt består marginskvistesten.

GlobalConnect mener et krav om positiv bruttomargin ikke hindrer Telenor i å ekskludere tilgangskjøpere fra hele eller deler av bedriftsmarkedet. Det er ikke tilstrekkelig at Nkom forbeholder seg retten til å kunne endre krav til bruttomargin på et senere tidspunkt.

NextGenTel mener det er positivt at det settes krav til bruttomargin for alle produkter. Kravet i bruttomargintesten er imidlertid utilstrekkelig til å beskytte konkurransen. Ingen kan overleve på en bruttomargin på 0%.

Telenor mener det er uklart hvilket konkurranseproblem som skal løses med kravet til positiv bruttomargin, og oppfordrer Nkom til å konkretisere hvilket konkurranseproblem som er observert etter at krav om ikke-diskriminerende priser ble innført for FMBB. Det er vanskelig å se at eventuell negativ margin på én hastighet har utestengende effekt i deler av sluttbrukermarkedet. Alle deler av sluttbrukermarkedet kjøper flere hastigheter, og negativ margin på én hastighet vil ikke medføre at noen del av sluttbrukermarkedet (som inneholder en kombinasjon av hastigheter) blir negativ. En eventuell negativ margin på ett testet produkt vil innebære behov for større positiv margin på andre testede produkter. Tilgangskjøper vil kunne vri salgsinnsatsen mot produktene med høyest margin og derved ha en produktsammensetning med høyere margin enn for Telenors portefølje.

Nkoms vurdering

Nkom viser til at full marginskvistest er hovedelementet i prisreguleringen og understreker at kravet til bruttomargin kun vil være et tilleggskrav til marginskvistesten. Telenor får noe mindre fleksibilitet når alle produkter testes sammenlignet med en løsning hvor kun flaggskipsprodukter testes. Nkom vil likevel opprettholde krav om positiv bruttomargin. Kravet er satt for å sikre et minimumskrav til hvert enkelt produkt og skal hindre at Telenor setter svært lave priser på enkeltprodukter som kan være viktige for enkelte tilbydere eller for grupper av sluttbrukere. Dette gjelder selv om alle produktene nå inkluderes i en test på porteføljenivå.

Telenor mener det er uklart hvilket konkurranseproblem som skal løses med kravet til positiv bruttomargin. Nkom viser til kravet til bruttomargin er et av flere element i en prisregulering utformet med bakgrunn i identifiserte konkurranseproblemer, jf. Nkoms vurdering under kapittel 2.3 ovenfor. Nkom mener dette også gjelder selv om alle produkter nå vil inkluderes i marginskvistesten.

2.12 Ex ante marginskvistest

Nkoms varsel om vedtak

Nkom varslet at Telenor i forkant av prisøkninger eller andre endringer og ved lansering av nye FMBB-produkter i sluttbrukermarkedet, skal oversende Nkom dokumentasjon på bestått marginskvistest og/eller bruttomargintest. Telenor kan iverksette prisendringene når nødvendig dokumentasjon på bestått marginskvistest og/eller bruttomargintester er oversendt til Nkom.

Høringskommentarer

eRate og **Fjordkraft** mener det er positivt at marginskvistesten skal gjøres ex ante.

GlobalConnect mener at dersom et ex-ante regime skal få noen praktisk innvirkning på Telenors prissetting, må reguleringen stille krav om at Nkom aktivt godkjenner Telenors nye tilgangspriser før de treer i kraft GlobalConnect kan ikke se at den foreslåtte metoden vil være noe mer effektiv enn det mangelfulle ex post-regimet Nkom har praktisert frem til nå.

Telenor påpeker at det er vanskelig å se behovet for å dokumentere margin dersom Telenor øker sluttbrukerprisene siden en slik prisøkning må innebære at marginen uansett øker.

Telenor mener videre at det er uproporsjonalt å pålegge dokumentasjon ved prisendring eller andre endringer i produktene på toppen av halvårlige ex post tester, innrapportering av data og eventuelt også rapportering av regnskapsmessig skille med krav til revisjon. Nkom kan når som helst be Telenor dokumentere at det regulatoriske kravet til margin er oppfylt, og det ville være mer forholdsmessig at Nkom forespør slik dokumentasjon ved mistanke om utilstrekkelig margin relatert til en konkret prisjustering.

Nkoms vurdering

Nkom er enig med Telenor i at det ikke er behov for å dokumentere at marginkrav er oppfylt ved prisøkninger på Telenors sluttbrukerprodukter. Teksten i vedtaket er korrigert slik at det går klart frem at kravet til dokumentasjon gjelder ved prisreduksjoner eller andre endringer i utformingen av produktene.

Nkom er uenig med Telenor i at det er uproporsjonalt å pålegge krav om dokumentasjon ved prisendringer eller andre endringer i produktene, på toppen av halvårlige ex post-tester. Hensikten med dokumentasjonskravet er å unngå at det oppstår marginskvisituasjoner som kan vedvare over en forholdsvis lang periode. Forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis, er et løpende krav, og Nkom forutsetter at Telenor uansett gjør egne vurderinger forut for pris- og produktendringer og påser at kravet vil være oppfylt. Nkom kan heller ikke se at det vil være enklere om Nkom skulle eksplisitt forespørre Telenor om dokumentasjon ved prisendringer som kan påvirke marginbildet.

Nkom viser også til at tilsvarende ex ante-test er pålagt for tilgangsformen VULA fiber i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a). Dette ble gjort på bakgrunn av tidligere kommentarer fra ESA, jf. kapittel 6 nedenfor. ESA hadde ingen kommentarer til utformingen av testen slik den fremkom i notifikasjonen av Nkoms utkast til vedtak 15. juni 2021 om prisregulering av VULA fiber, og heller ikke til Nkoms utkast til vedtak 13. oktober 2021 om prisregulering av FMBB. Nkom er således også uenig med GlobalConnect i at den foreslåtte metoden for ex ante-test ikke vil være mer effektiv enn kun å benytte en ex post-test.

2.13 Regnskapsmessig skille

Nkoms varsel om vedtak

Nkom varslet at Telenor vil bli pålagt å utarbeide et regnskapsmessig skille for FMBB.

Høringskommentarer

Telenor viser til at Nkom pålegger halvårlig marginskvistest på porteføljen av flaggskipprodukter (som ved de to første kjøringene gjøres på heleporteføljen), samt krav til bruttomargintest på alle øvrige produkter. Det er da vanskelig å se at et pålegg om regnskapsmessig skille kan gi Nkom ny relevant informasjon og at et slikt pålegg er forholdsmessig.

Nkoms vurdering

Som det fremkommer i kapittel 2.6 over, har Nkom etter en fornyet vurdering kommet til at alle Telenors sluttbrukerprodukter skal inkluderes i marginskvistesten på permanent basis. Siden alle sluttbrukerprodukter inkluderes, er mener Nkom at et regnskapsmessig skille ikke vil gi vesentlig tilleggsinformasjon utover det som vil fremkomme gjennom marginskvistesten. Nkom vil derfor ikke pålegge Telenor krav om å utarbeide regnskapsmessig skille for FMBB.

2.14 Sanksjoner ved brudd på reguleringen

Høringskommentarer

eRate mener reguleringen må ta høyde for tilbakebetaling av overpris og korrigerende av priser. Dersom Telenor ikke består en marginskvistest, må etteroppgjøret inneholde differansen for overpris, en erstatning, samt en bot for bruddet slik at det ikke lønner seg å utsette prisendring ved å betale overprisen når Telenor ikke består testen.

Nkoms vurdering

Brudd på forbudet mot marginskvis for FMBB vil bli håndhevet slik det er beskrevet i punkt 386 til 399 i Marked 3b-vedtaket. Dette fremgår i nytt punkt 410k som fremgår av varselet og inngår i det oppdaterte Marked 3b-vedtaket. Sanksjonene ved brudd på prisreguleringen for FMBB vil være tilsvarende som ved brudd på prisreguleringen for VULA fiber i Marked 3a.

2.15 Forholdsmessighetsvurderingen

Høringskommentarer

Telenor mener det er uklart hvorfor Nkom mener testen ivaretar Telenors investeringsinsentiver. Nkom bør også vurdere hvordan prisreguleringen påvirker de øvrige nettoperatorenes investeringsinsentiver.

Videre mener Telenor det ikke vil være synergier ved rapportering av data for henholdsvis fiber og FMBB, Det er ikke opplegget som krever ressurser i en datainnsamling, men selve datainnsamlingen. Telenor uttrykker også at det ønskelig fra et praktisk ståsted om ikke dataleveranser for ulike reguleringsformål overlapper i tid siden det ofte er samme ressurser som må foreta og kvalitetssikre datainnsamlingene.

Telenor mener også at det heller ikke er synergier ved utarbeidelse av regnskapsmessig skille for henholdsvis fiber og FMBB.

Nkoms vurdering

Nkom kan ikke se at det skal være uklart hvorfor Nkom mener den valgte marginskvisreguleringen ivaretar Telenors investeringsinsentiver. Varselet av 13. oktober 2020 inneholder en omfattende vurdering av marginskvisregulering som metode, sett opp mot investeringsinsentiver for både Telenor og andre tilbydere av FMBB. Videre inneholder kapittel 3.4 i prinsippdokumentet som inngikk i varselet av 11. juni 2021, en drøfting av innretningen på testen, og det fremkommer der at Nkom vil pålegge en porteføljetest som gir fleksibilitet for Telenor i prissettingen og på den måten ivaretar investeringsinsentivene. Vi viser i denne sammenheng også til at Telenor i sine kommentarer til høringssvarene selv fremhever at en regulering med forbud mot marginskvis samsvarer med velkjent økonomisk reguleringsteori og praktiske retningslinjer for virkemiddelbruk, og at i et vekstmarked med infrastrukturkonkurranse bør det velges en tilnærming som muliggjør prisingsfleksibilitet.

Nkom har forståelse for at det er selve datainnsamlingen som er ressurskrevende for Telenor. Samtidig mener Nkom at siden Telenor har vært underlagt marginskvisregulering for VUA/VULA fiber i lang tid og har et etablert opplegg knyttet til rapportering etc., vil det være mindre byrdefullt for Telenor å etablere tilsvarende for FMBB enn tilfellet ville vært dersom dette var en ny type regulering å forholde seg til.

Etter dialog med Telenor har Nkom endret tidspunktene for gjennomføring av marginskvis-testene for FMBB slik at disse ikke sammenfaller i tid med marginskvis-testene for VULA fiber. Testene for FMBB vil normalt bli gjennomført i mai og november, og vedlegg 8 er oppdatert i henhold til dette.

Som det fremkommer i kapittel 2.13 over, bortfaller kravet om regnskapsmessig skille, og Nkom har derfor fjernet omtalen av dette i forholdsmessighetsvurderingen.

2.16 Kommentarer til marginskvismodellen

Høringskommentarer

Telenor har i e-post 26. og 27. august 2021 gitt følgende kommentarer til marginskvismodellen:

1. Nkom benytter i hovedsak priser/verdier ved utgangen av testperioden som input i modellen (sluttbrukerpriser, wholesalepriser, promotion etc). Samtidig benytter Nkom gjennomsnittlig antall kunder som utgangspunkt for å modellere kundesammensetningen til den testede aktøren. Dette avviker fra metodikk som benyttes i VULA-modellen og marginskvismodellen for mobil. Etter Telenors syn bør input i modellen baseres på verdier ved utgangen av perioden for å beregne margin på testtidspunktet.
2. Nkom forutsetter at initielle kostnader for produktet har en levetid på 5 år, tilsvarende kundelevetiden. Etter Telenors erfaring er dette ikke rimelig, kunder som inngår grossistavtaler med Telenor og investerer i eget nettverksutstyr har avtaler som varer lenger enn dette. Også FMBB produktet må forventes å ha en levetid utover 5 år, slik at initielle kostnader ved å frembringe produktet kan nyttiggjøres lenger enn 5 år. Telenor mener derfor at 5 års varighet er for kort for "Wholesale one-off fees", "Own-network one-off fees" og "Initial product management and development costs", og at disse kostnadene bør avskrives over en periode på 10 år, tilsvarende hva som legges til grunn for leide samband og samlokasjonskontrakter i VULA-modellen.
3. Nkom legger til grunn at prisen for SIM profile omfatter 200 SIM-kort. Telenor kan opplyse at minste bestillingsvolum er 5000 SIM-kort.
4. Kostnaden for Internet service plattform er fordelt på kun FMBB-kundene. Denne plattformen benyttes av alle kunder som har tilgang til internett hos Telenor, noe som innebærer at kun 4,5% av denne kostnaden bør tilordnes FMBB-kundene (Se E1. Share of Core network, IP Transit and Service platform costs that should be allocated to FMB: FMB traffic: % of total internet traffic).
5. Telenor har rapportert maks kapasitet og totalkostnad for eget «core network». Store deler av dette nettet benyttes til å produsere FMBB-produktet, og inngår i wholesale produktet. En tilgangskjøper vil derfor ikke ha tilsvarende omfang av og kostnader til kjernenett som Telenor. Den rapporterte kostnaden kan derfor ikke benyttes i marginskvismodellen. Telenor kan hvis ønskelig beregne og rapportere en kostnad for det definerte kjernenettet basert på de kostnader vi observerer i vårt kjernenett.
6. Nkom har forutsatt en Capacity utilisation factor på 80%. Telenor erfarer at økt kapasitet blir levert ved en kapasitetsutnyttelse på ca 90%, og mener tilsvarende forutsetning bør inntas i marginskvismodellen.

Nkoms vurdering

1. Det fremgår av prinsippnotatet at Nkom vil legge til grunn gjeldende priser på testtidspunktet. Samtidig fremgår det av prinsippnotatet at dersom størrelsen på rabatter har variert innenfor den aktuelle tidsperioden, vil Nkom gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvilket rabattnivå som best reflekterer gjeldende rabatt på testtidspunktet. Nkom ser ikke grunn til å endre dette prinsippet. Når det gjelder antall kunder er det i prinsippnotatet ikke spesifisert om kundevolum på testtidspunktet eller gjennomsnittlig antall kunder for den aktuelle perioden som legges til grunn i marginskvismodellen. I modellen som ble sendt på høring, er gjennomsnittlig antall kunder i den aktuelle perioden lagt til grunn. På bakgrunn av Telenors kommentar har Nkom gjort en ny vurdering av dette og kommet til at kundevolum på testtidspunktet bør legges til grunn i marginskvismodellen for FMBB. Dette er derfor endret i modellen.
2. Ettersom FMBB-produktet er et relativt nytt produkt, er det betydelig usikkerhet både mht. kundelevetid og lengde på grossistavtaler for dette produktet. I mangel av erfaringstall har Nkom i utgangspunktet valgt å legge til grunn 5 år både som gjennomsnittlig kundelevetid og gjennomsnittlig lengde på grossistavtaler i marginskvismodellen. Nkom er enig med Telenor i at det ikke er åpenbart at gjennomsnittlig kundelevetid for FMBB-kunder og gjennomsnittlig lengde på Telenors FMBB-grossistavtaler over tid vil være identiske. Samtidig mener Nkom at det foreløpig er så stor usikkerhet både knyttet sluttbrukeres etterspørsel etter FMBB-produkter de neste 5 årene og hvordan konkurransen mellom FMBB og fiberbasert bredbåndsaksess vil utvikle seg i denne perioden, at det ikke er grunnlag for å endre antatt gjennomsnittlig lengde på Telenors grossistavtaler for FMBB-produktet fra 5 til 10 år, slik Telenor anfører.
3. På bakgrunn av denne kommentaren fra Telenor vil Nkom ved innhenting av data før første marginskvistest foreta en ytterligere presisering i rapporteringsskjemaet som Telenor bes fylle ut mht. priser og minstevolum for SIM-kort som skal inngå i marginskvismodellen.
4. Nkom er enig med Telenor i at det er FMBB-aksessenes/-kundernes andel av Telenors totale kostnader for Internet service plattform som skal inngå i modellen. På bakgrunn av denne kommentaren vil Nkom ved innhenting av data før første marginskvistest foreta en ytterligere presisering i rapporteringsskjemaet som Telenors bes fylle ut mht. hvilke kostnader for Internet service plattform som skal inngå i marginskvismodellen.
5. Nkom er enig med Telenor i at eventuelle rapporterte «core network»-kostnader som inngår i kostnadsgrunnlaget for prissettingen av wholesale-produktet ikke burde vært rapportert som «core network»-kostnader av Telenor. På bakgrunn av denne kommentaren vil Nkom ved innhenting av data før første marginskvistest foreta en

ytterligere presisering i rapporterings skjemaet som Telenors bes fylle ut mht. hvilke «core network»-kostnader som skal inngå i marginsvismodellen.

6. Nkom har i utgangspunktet lagt til grunn en Capacity utilisation factor på 80%. Dette er basert på erfaringer fra sammenlignbare modeller som Analysys Mason har utviklet for regulatører i andre land. Dersom Telenor før første test kan fremlegge dokumentasjon som underbygger at 90% er mer riktig enn 80% i denne sammenheng, vil Nkom vurdere om denne dokumentasjonen gir grunnlag for å endre Capacity utilisation factor i marginskvismodellen.

3 Notifikasjon til ESA

ESAs kommentarer 15. november 2021 til Nkoms utkast til vedtak gjaldt manglende konsistens med Kommisjonens «Notice on the cost of capital» av 6. November 2019 for beregning av kapitalkostnad (WACC):

“The Authority notes that the methodology used by Nkom to calculate the WACC is not consistent with the Commission’s WACC Notice. The WACC estimate is based on outdated data from 2016 and 2017, and there seem to be methodological disparities in the calculation of the risk-free rate and the equity risk premium.

Paragraph 71 of the Commission’s WACC Notice allowed for a transition period only until 1 July 2021. Nkom has already confirmed its intention of updating the methodology to be aligned with the Commission’s WACC Notice and presented a timeline for that revision.

The Authority takes note of Nkom’s current work on the update of the WACC calculation and its intention to notify such an update to the Authority early next year. In view of the above, the Authority strongly urges Nkom to carry out that update of the WACC calculation and to notify the new calculation to the Authority, without undue delay, in order to align it with the Commission’s WACC Notice at the earliest opportunity.”

Nkom sendte 25. november 2021 varsel om vedtak om oppdatert WACC for fastnett og mobilnett på nasjonal høring. Varselet hensyntar Kommisjonens WACC Notice og er konsistent med denne. Nkom tar sikte på å notisere utkast til vedtak om oppdatert WACC for fastnett og mobilnett til ESA tidlig i 2022, i tråd med tidsplanen Nkom tidligere har gitt ESA.

4 Prisregulering for FMBB

4.1 Vurdering av behovet for prisregulering

Nkom har vurdert behovet for ytterligere prisregulering av FMBB i tillegg til det som fremkommer i FMBB-vedtaket, i lys av Nkoms tilnærming til reguleringsprinsipp for Marked 3b, jf. Marked 3b-vedtaket kapittel 6.1.

Nkom mener at Telenor har insentiv til å sette en uforholdsmessig høy pris for tilgang til FMBB². En uforholdsmessig høy pris for tilgang er egnet til å virke som en etableringshindring for aktuelle tilgangskjøpere og dermed til å undergrave formålet med tilgangsplikten. Nkom har pålagt prisregulering for alle tilgangsformer i Marked 3b og mener at de samme potensielle konkurranseproblemene gjør seg gjeldende for FMBB som for øvrige tilgangsformer i Marked 3b.

På bakgrunn av markedsanalysen, jf. vedlegg 1 til Marked 3b-vedtaket, og de konkurranseproblemene som det er redegjort for i kapittel 5 i Marked 3b-vedtaket, herunder potensielle konkurranseproblemer i fravær av regulering knyttet til diskriminerende og etableringshindrende adferd som vil kunne føre til bl.a. prisklemmer og overpris for Telenors konkurrenter i nedstrømsmarkedet, har Nkom konkludert med at vilkårene for å pålegge prisregulering etter ekomloven § 4-9 er oppfylt og at det er nødvendig å innføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av tilgang til FMBB i Marked 3b.

Nkom vil i det følgende vurdere hvilken metode som skal legges til grunn for prisreguleringen av tilgang til FMBB i Marked 3b. Av FMBB-vedtaket følger det allerede at Telenor vil være underlagt prisregulering for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB i form av krav til rimelige priser.

4.2 Valg av prisreguleringsmetode

Nkom har pålagt ulike typer prisregulering for tilgangsformene som Telenor er pålagt å tilby i Marked 3b. I lys av en teknologinøytral markedsdefinisjon, mener Nkom det er hensiktsmessig å se hen til reguleringen av andre tilgangsformer i Marked 3b ved fastsettelse av metode for prisregulering av FMBB.

Sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess er regulert gjennom pristak som er basert på LRIC-modell. Dette er en streng form for prisregulering, og gjelder tilgang til et ferdig utbygd landsdekkende aksessnett (Telenors kobbernett). Det kreves ikke vesentlige videre investeringer for å tilby denne tilgangsformen.

² Telenors tilgangspriser for etablering og abonnement for den enkelte kundetilknypning.

Tilgangsformene VUA kobber og VUA fiber er underlagt mildere form for prisregulering ved å oppstille et forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis. Dette er tilgangsformer som krever nye investeringer, dog i ulik grad, enten i form av oppgradering av kobbernettet for å kunne tilby høyere hastigheter, eller i form av videre utbygging av fiberbaserte aksessnett. Tilsvarende gjelder også for VULA fiber i Marked 3a. Utgangspunktet for valg av prisreguleringsmetode er altså forskjellig for sentral tilgang i form av kobberbasert Bredbåndsaksess og sentral tilgang i form av VUA kobber eller VUA fiber.

Virkemiddelbruken i Marked 3b-reguleringen er innrettet mot å ivareta tjenestekonkurransen og samtidig støtte opp under målet om infrastrukturbasert konkurranse gjennom kommersiell utbygging av høyhastighets bredbånd. Det er derfor nødvendig å vurdere hvordan ulike typer prisregulering av FMBB påvirker utbyggernes investeringsinsentiver og tilgangskjøpernes konkurranseevne.

En streng prisregulering av FMBB, f.eks. i form av pristak eller kostnadsorientering, vil kunne ha negativ innvirkning på investeringsinsentiver for tilbydere som bygger ut ekstra dekning og/eller ekstra kapasitet i mobilnett for å kunne tilby FMBB. Selv om en forpliktelse om slik prisregulering kun vil rette seg mot Telenor, som eneste tilbyder med sterk markedsstilling i Marked 3b, er det grunn til å anta at en streng form for prisregulering av Telenors grossisttilbud på FMBB også vil kunne påvirke fremtidige investeringsbeslutninger hos andre mobiloperatører og eventuelt andre som ønsker å bygge nett som kan benyttes til FMBB-tjenester. Nkom ønsker ikke å pålegge forpliktelser i dette markedet som påvirker omfanget og hastigheten av utbyggingen av FMBB i vesentlig grad.

En motsatt ytterlighet, i form av en svært mild form for prisregulering av FMBB, vil innebære at hensynet til tilgangskjøperne ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt. Nkom ser derfor ikke en slik regulering som aktuell.

Tilbud av FMBB medfører en omfattende bruk av kapasitet i mobilnettet. Samtidig øker også kapasitetsbehovet for ordinære mobiltenester. For å kunne tilby FMBB i stort omfang som erstatning for kobberbaserte tjenester, bygger Telenor ny dekning mange steder og utvider kapasiteten en del steder som allerede har dekning. Videre har Telenor startet utbygging av 5G i sitt mobilnett. 5G vil være svært godt egnet for å tilby FMBB.

På tilsvarende måte som Telenor, utvider Telia dekning og kapasitet i sitt mobilnett for å kunne tilby FMBB. Telia har også startet utbygging av 5G og vil kunne benytte denne teknologien som grunnlag for sitt FMBB-tilbud.

Ice bygger det tredje mobilnettet i Norge og har til nå oppnådd over 90 prosent befolkningsdekning. Selskapet tilbyr foreløpig ikke FMBB, men vil ha gode muligheter til å kunne gjøre dette, både i sitt 4G-nett og etter hvert ved bruk av 5G. Nkom gjennomførte i september 2021 en auksjon over frekvenser i 2,6 Ghz- og 3,6 Ghz-båndene. Altibox, Ice, Telenor og Telia ble vinnere i auksjonen. Altibox har etter auksjonen kunngjort at selskapet har

som ambisjon om å tilby FMBB i løpet av første halvår 2022.³ Nkom forventer derfor at det i løpet av inneværende reguleringsperiode vil være flere aktører som konkurrerer om å tilby FMBB.

I tillegg vil det være mulig for lokale aktører å anskaffe egne frekvensressurser gjennom Nkoms planlagte tildeling av frekvenser i 3,8-4,2 GHz-området. Frekvensbåndet kan gi lokale tilbydere tilgang til frekvensressurser som kan benyttes for å levere FMBB og andre 5G-tjenester. Nkom tar sikte på at aktørene kan søke om tillatelser til lokale 5G-nett i første halvår 2022.

Konkurransen mellom flere tilbydere av FMBB antas å ha en viss disiplinerende effekt på sluttbrukerprisene for FMBB. Videre vil det i inneværende reguleringsperiode fortsatt være tilgangsplikt for Telenor i kobbernettet, og tilgangskjøpere vil kunne benytte dette for sitt bredbåndstilbud i sluttbrukermarkedet. I noen tilfeller kan fiberbasert eller HFC-basert aksess også være et alternativ for sluttbrukere som får tilbud om FMBB. Denne konkurransen mellom ulike teknologier antas å ha en disiplinerende effekt på sluttbrukerprisene for FMBB, også etter at sluttbrukeren har valgt aksessteknologi og knyttet seg til en tilbyder av FMBB.

På denne bakgrunn fremstår overprising i sluttbrukermarkedet som et mindre potensielt konkurranseproblem for FMBB enn for sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsakssess i Marked 3b.

Når det gjelder overprising som konkurranseproblem i grossistmarkedet, er konkurranse-situasjonen på aksess-siden innen FMBB en annen enn for kobberbasert bredbånd. For en potensiell grossistkunde i Marked 3b som ønsker å tilby FMBB eller andre former for trådløst bredbånd i sluttbrukermarkedet, vil det kunne være et alternativ å inngå grossistavtaler med andre mobiloperatører enn Telenor dersom Telenors grossistvilkår oppfattes som lite attraktive. Flere aktører har inngått tilgangsavtaler med Telia for å tilby tradisjonelle mobiltjenester. Videre har NextGenTel inngått avtale med Telia om grossisttilgang for FMBB i Telias nett. Dette gjør at dynamikken for grossistsalg av FMBB fremstår som annerledes enn for grossistsalg av kobberaksess hvor Telenors de facto monopolstilling ikke vil bli utfordret i årene fremover. Grossistsalg fra andre tilbydere enn Telenor vil til en viss grad kunne virke disiplinerende på Telenors grossistpriser for FMBB. Samtidig har Telenor et forsprang på andre mobiloperatører når det gjelder å tilby FMBB, og et vesentlig større kundegrunnlag av FMBB-kunder per i dag. Telenor sterke posisjon i både mobilmarkedet og bredbåndsmarkedet, og Telenors eksisterende kundebase i kobbernettet, tilsier også at Telenor har fordeler i konkurransen om FMBB-kundene.

Nkom har i vedtak 2. september 2020 pålagt Telenor å opprettholde grossisttilgang til kobbernettet i inntil fem år, med mindre grossistkundene tilbys relevante erstatningsprodukter for kobberbasert tilgang. Nkom har nylig konkludert med at det ikke er grunnlag for å gå videre

³ <https://www.altibox.no/2021/10/04/5g/>

med arbeidet med å etablere en midrasjonsplan for Telenors grossistsalg, og kobbernettet vil derfor i utgangspunktet bestå til september 2025.

Kobbernettet vil dermed fortsatt være et alternativ for tilgangskjøpere i mange områder, og tilgangskjøpere vil kunne videreføre sitt kobberbaserte tilbud i en begrenset periode fremover. Dette vil også til en viss grad kunne virke disiplinerende på Telenors grossistpriser for FMBB.

Hensynet til tjenestekonkurransen kan ivaretas gjennom å sikre at effektive tilgangskjøpere lønnsomt kan replikere tilsvarende tjenester som Telenor tilbyr gjennom sin egen sluttbrukervirksomhet. En slik type marginbasert regulering vil kunne innebære at tilgangsprisene blir noe høyere enn ved krav om kostnadsorientering og pristak, og derigjennom understøtte muligheten for å investere i mobilnett og andre trådløse nett for å tilby FMBB eller tilsvarende tjenester.

Som det fremgår over, er tilgangsformene VUA kobber og VUA fiber underlagt prisregulering i form av et forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis. Nkom mener tilgang til FMBB har mye til felles med disse tilgangsformene i og med at alle tilgangsformene krever nye investeringer, i form av oppgradering av eksisterende nett, utvidelse av dekningsområde og/eller utbygging av nye aksessnett. Det er dermed også naturlig å ha samme type prisregulering for de ulike tilgangsformene, noe som understøtter prinsippet om teknologinøytral regulering.

En marginskvisregulering vil være også enklere å gjennomføre enn et krav om kostnadsorientering for FMBB. Krav om kostnadsorientering ville medføre behov for en kostnadsmodell som bl.a. må ta høyde for fordeling av kostnader mellom mobiltjenester og FMBB, noe som kan være komplisert.

Nkom konkluderer på bakgrunn av dette med at det ikke er hensiktsmessig å pålegge streng prisregulering i form av pristak eller kostnadsorientering av FMBB i Marked 3b. Derimot vil Nkom pålegge en plikt for Telenor til å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis. En slik plikt innebærer at Telenor må tilby tilgang til eksterne tilbydere til en pris som muliggjør at kjøpere av tilgang kan replikere Telenors produkter i sluttbrukermarkedet og oppnå en margin som er større eller lik null. Et forbud mot marginskvis vil etter omstendighetene ivareta investeringsinsentiver for Telenor og andre som ønsker å tilby FMBB, og samtidig sikre at effektive tilgangskjøpere kan konkurrere i sluttbrukermarkedet.

Nkom viser dessuten til at Telenor i markedet for tilgang og originering i mobilnett (Marked 15) er underlagt prisregulering i form av et forbud mot å sette tilgangskjøper i marginskvis. Nkom mener at det som et utgangspunkt er hensiktsmessig at ulike anvendelser av Telenors mobilnett reguleres på tilsvarende måte i henholdsvis Marked 3a og Marked 15.

For å sikre at et forbud mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis, overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester. Nkom har ved utformingen av marginskvistesten tatt utgangspunkt i metoden og prinsippene for marginskvistesten som har

vært benyttet for VUA fiber, jf. kapittel 7.3.4.3 og vedlegg 3 i Marked 3b-vedtaket, og som nå benyttes for VULA fiber i Marked 3a.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan Nkom vil håndheve et brudd på marginskvis-reguleringen, viser vi til kapittel 7.3.4.2 i Marked 3b-vedtaket, særlig punkt 386-399.

4.3 Kostnadsregnskap

I Marked 3b-vedtaket har Nkom vurdert behovet for å pålegge Telenor å utarbeide og rapportere kostnadsregnskap for ulike tilgangsformer. For VUA kobber og VUA fiber har Nkom konkludert med at det ikke er behov for å pålegge kostnadsregnskap. I vurderingene har Nkom vist til at Telenor for begge tilgangsformer er pålagt prisregulering i form av forbud mot å sette tilgangskjøper i marginskvis. Videre har Nkom vektlagt at alle relevante kostnader for tilgangskjøper inngår i marginskvisteksten, inkludert kostander knyttet til abonnement og etablering.

For FMBB vil situasjonen være tilsvarende som for VUA kobber og VUA fiber. Nkom mener derfor det ikke vil være behov for å pålegge kostnadsregnskap for FMBB.

5 Marginskvismodell og bruttomargintest for FMBB

Nkom har tatt utgangspunkt i metoden og prinsippene for marginskvistesten som har vært brukt for VUA fiber i Marked 3b, og som nå brukes for VULA fiber i Marked 3a. Nkom har gjort vurderinger av metode og prinsipper opp mot de konkurranseproblemene som reguleringen er ment å avhjelpe, og kommet frem til et sett av prinsipper som skal gjelde for marginskvisreguleringen av FMBB. Mange av prinsippene er de samme som for VULA fiber, men noen av prinsippene er endret slik at de er tilpasset FMBB. Marginskvisprinsippene for FMBB fremkommer i nytt vedlegg 8 til Marked 3b-vedtaket. Vedlegget og tilhørende excel-modell og modelldokumentasjon er del av dette vedtaket.

Marginskvistesten skal sikre at en effektiv, alternativ tilbyder kan replikere en portefølje av Telenors FMBB-produkter i sluttbrukermarkedet. Ifølge prinsipp 4 for marginskvistest for FMBB legges det til grunn en porteføljetilnærming. Dette innebærer at FMBB-produktene vil bli testet som en samlet gruppe. Porteføljetilnærmingen gir Telenor fleksibilitet i fastsettelsen av prisene for sluttbruker- og grossistprodukter. Dette innebærer at Telenor i ytterste konsekvens vil kunne sette enkelte sluttbrukerpriser slik at tilgangskjøperne ikke får dekket grossistkostnadene ved å tilby et tilsvarende produkt.

For å sikre at tilgangskjøpere ikke ekskluderes fra deler av sluttbrukermarkedet, mener Nkom det er nødvendig å sette krav til alle Telenors enkeltstående FMBB-produkter (internetttilgang) som er til salgs i sluttbrukermarkedet. Dette innebærer at Telenors totale månedlige inntekter knyttet til hvert enkelt FMBB-produkt i sluttbrukermarkedet til enhver tid må være større eller lik

de tilhørende totale månedlige grossistkostnadene. Telenor må oppfylle en bruttomargintest for alle enkeltprodukter i sluttbrukermarkedet.

Nkom har vurdert om det bør settes ulike krav til bruttomargin for produkter rettet mot bedrifter og produkter rettet mot privatkunder. FMBB-produktene som tilbys til privatkunder og bedriftskunder, er relativt like, og en effektiv, alternativ tilbyder vil kunne tilby sine produkter til begge kundegrupper på noenlunde samme måte. Dermed vil kostnadselementer og kostnadsgrunnlag for produktene også være relativt like. Dette skiller seg fra fiberbaserte bredbåndsprodukter, der TV-tjenester vil være en sentral del av tilbudet til privatkunder og således innebære et større skille mellom produktporteføljen som tilbys til henholdsvis privatkunder og bedriftskunder.

Basert på dette mener Nkom det er grunnlag for å stille samme krav til bruttomargin for alle FMBB-produktene. Nkom har i denne sammenhengen også vektlagt at alle FMBB-produkter vil inngå i marginskvistesten, både privatprodukter og bedriftsprodukter. Nkom vil imidlertid kunne innføre endrede krav til bruttomargin på et senere tidspunkt, dersom utviklingen og resultatene fra bruttomargintestene skulle tilsa at visse segmenter ikke blir tilstrekkelig ivare tatt av gjeldende regulering.

Nkom vil be Telenor dokumentere at bruttomargintesten er oppfylt i forbindelse med innhenting av data til marginskvistesten, dvs. normalt to ganger i året. Telenor skal ved gjennomføring av bruttomargintestene beregne inntektene for hvert enkeltstående FMBB-produkt. Månedlige inntekter skal inkluderes, inklusive eventuell leie av sluttbrukerutstyr. Kampanjer og rabatter skal hensyntas på samme måte som i marginskvistesten. Telenor skal ved beregning av grossistkostnadene for hvert enkelt produkt legge til grunn samme metodikk som for marginskvistesten. Totale grossistkostnader skal inngå i beregningen av bruttomargin. Dette inkluderer både månedlige grossistkostnader per abonnement, og eventuelle øvrige grossistkostnader knyttet til tilgangskjøpers avtale med Telenor om grossisttilgang til FMBB.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan Nkom vil håndheve et brudd på marginskvisreguleringen for FMBB, vil Nkom følge samme prinsipper som er beskrevet for VUA fiber, jf. kapittel 7.3.4.2 i Marked 3b-vedtaket, særlig punkt 386-399. Henvisning til disse punktene er lagt inn i nytt kapittel 7.3.4b og fremkommer i kapittel 9 nedenfor.

6 Ex ante marginskvistest

I sine kommentarer 23. juli 2020 til Nkoms utkast til vedtak om å opprettholde tilgang til kobbernett i inntil 5 år, uttalte ESA bl.a. følgende:

“Following the new technical specifications of the VULA fibre service, the Authority invites Nkom to consider whether it is appropriate to move from an ex post to an ex ante margin squeeze test for this wholesale access service. This would result in an obligation to test any changes in the prices of existing retail offers or the prices of new

retail offers launched by Telenor using the VULA fibre wholesale inputs, prior to them being offered to retail customers, in order to ensure that they do not result in a margin squeeze. Telenor's announcement in January 2019 is likely to increase the scope for competition in fibre and for this reason the Authority believes that Nkom should ensure that the migration to fibre does not result in a foreclosure of competition from access seekers."

Nkom er enig med ESA i at Telenors kunngjøring i januar 2019 vil øke konkurransen om fiberbaserte produkter og at det derfor er viktig å sikre at migrasjon til fiber ikke utelukker tilgangskjøpere fra konkurransen. Det samme vil gjelde for migrasjon til FMBB. Nkom har vurdert ESAs kommentar og mener en hensiktsmessig måte å hensynta denne på er å kombinere en ex post-marginskvistest med en ex ante-marginskvistest som er basert på ex post-marginskvistesten. En slik ex ante-marginskvistest gjør det mulig å teste prisendringer på eksisterende sluttbrukertilbud og priser på nye sluttbrukertilbud forut for lansering. Telenor blir underlagt et forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis. Dette forbudet vil gjelde til enhver tid, og en slik ex ante-test vil bedre sikre at kravet overholdes i perioden mellom de ordinære marginskvistestene.

Ex ante-testen vil innebære at dersom Telenor skal foreta prisreduksjoner eller andre produktendringer på ett eller flere FMBB-produkter, må Telenor dokumentere for Nkom at økonomisk replikerbarhet vil være ivaretatt. Beregningene skal gjøres ved å legge til grunn siste gjennomførte marginskvistest med oppdaterte priser og abonnementstall, og Telenor skal fremvise for Nkom at porteføljen viser et resultat som ikke er negativt. Telenor skal også oversende dokumentasjon på bestått bruttomargintest for de aktuelle produktene.

Dersom Telenor skal lansere nye FMBB-produkter i sluttbrukermarkedet, f.eks. nye hastigheter, må Telenor oversende Nkom dokumentasjon på bestått bruttomargintest.

For å sikre at Telenor kan iverksette prisendringer i sluttbrukermarkedet på en rask og effektiv måte, legger Nkom opp til at sluttbrukerprisene kan justeres samtidig som Telenor fremviser oppfylt marginskvistest og/eller bruttomargintester for Nkom.

På bakgrunn av dette vil Nkom gjøre nødvendige tilføyelser i nytt kapittel 7.3.4b. Endringene fremkommer i kapittel 9 nedenfor.

7 Regnskapsmessig skille

Et regnskapsmessig skille kan bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også normalt vil kunne bli avhjulpet gjennom flere former for prisregulering, eventuelt i kombinasjon med kostnadsregnskap.

Behovet for å pålegge krav om regnskapsmessig skille er avhengig av hvilken form for prisregulering som pålegges for den aktuelle tilgangsformen. I Marked 3b er Telenor pålagt rapportering av regnskapsmessig skille for VUA fiber, men ikke for VUA kobber og Bredbåndsaksess. I Nkoms vurdering for VUA fiber fremgår det bl.a. at siden den pålagte marginskvistesten kun omfatter de kommersielt mest attraktive fiberproduktene i sluttbrukermarkedet (flaggskipprodukter), vil det være behov for å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille som omfatter alle Telenors fiberbaserte produkter i sluttbrukermarkedet. For VUA kobber hadde Nkom lagt opp til en marginskvistest som ville omfatte alle relevante sluttbrukerprodukter, og Nkom konkluderte med at det derfor ikke var nødvendig og forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille.

Nkom har konkludert med at Telenor pålegges prisregulering for FMBB i form av en marginskvistest. Marginskvistesten omfatter alle Telenors FMBB-produkter. På denne bakgrunn mener Nkom det ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille for FMBB.

8 Forholdsmessighet

Nkom har kommet til at det er nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å oppfylle en marginskvistest for FMBB. Nkom mener et slikt krav er forholdsmessig ved at testen er utformet på en måte som i tilstrekkelig grad ivaretar Telenors og andre aktørers incentiver til å investere i FMBB, samtidig som den ivaretar tilgangskjøper gjennom å hindre marginskvis. Nkom anser at fordelene samlet sett overstiger ulempene dette pålegget påfører Telenor. Nkom har tatt utgangspunkt i metoden og prinsippene for marginskvistesten som tidligere ble benyttet for VUA fiber i Marked 3b og nå benyttes for VULA fiber i Marked 3a, og tilpasset disse til markedssituasjonen for FMBB. Testen gjøres på en portefølje av sluttbrukerprodukter og gir således fleksibilitet for Telenor i prissettingen. Telenor er godt kjent med denne formen for regulering og har allerede et opplegg for nødvendig rapportering av data til Nkom i forbindelse med VULA fiber. Nkom forutsetter at et lignende opplegg kan benyttes for FMBB, og Telenors erfaring med bruk av marginskvistester vil bidra til å redusere byrden for selskapet.

Krav til bruttomargin som er større eller lik null, er en sikkerhetsmekanisme for å sikre at tilgangskjøpere kan konkurrere i alle deler av markedet. Kravet til bruttomargin sikrer økonomisk replikerbarhet for alle produkter, samtidig som kravet, i kombinasjon med bruk av porteføljetest, fortsatt sikrer betydelig prisfleksibilitet for Telenor. Telenor har erfaring fra krav til bruttomargin både i mobilmarkedet (marked 15) og for VUA fiber i Marked 3b. Nkom mener at kravet til bruttomargin ikke innebærer et uforholdsmessig krav utover kravene som den ordinære marginskvistesten innebærer.

På denne bakgrunn mener Nkom at prisreguleringen som pålegges for FMBB, er forholdsmessig. Vi viser ellers til vurderingene i kapittel 7.3.9 i Marked 3b-vedtaket.

9 Vedtak

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang til FMBB til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis.

Vedtaket innebærer at nytt kapittel 7.3.4b med følgende tekst tilføyes i Marked 3b-vedtaket:

«7.3.4b Gjennomføring av marginskvistester og bruttomargintester for fast mobilt bredbånd

410b. Nkom pålegger en plikt for Telenor til å tilby tilgangspriser for fast mobilt bredbånd (FMBB) som gjør at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis. Kravet innebærer at Telenor må tilby tilgang til eksterne tilbydere til en pris som muliggjør at kjøpere av tilgang kan replikere Telenors produkter i sluttbrukermarkedet og oppnå en margin som er større eller lik null.

410c. For å sikre at forbudet mot marginskvis for FMBB i Marked 3b overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester og bruttomargintester. Prinsippene for marginskvistester fremgår av vedlegg 8.

410d. Nkom vil som hovedregel gjennomføre marginskvistester to ganger i året. Nkom vil imidlertid også kunne gjennomføre marginskvistester på eget initiativ dersom det er hensiktsmessig, for eksempel dersom det innføres nye grossistprodukter for FMBB i Marked 3b. Forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis, vil imidlertid være et løpende krav og således ikke være begrenset til tidspunktene hvor marginskvistestene gjennomføres.

410e. Nkom vil i forbindelse med marginskvistestene innhente relevant informasjon fra Telenor og relevante alternative tilbydere. Det vises til ekomloven § 10-3 om opplysningsplikt. Nkom vil normalt gi en frist på to måneder vedrørende innsendelse av forespurt informasjon.

410f. Marginskvistest vil bli gjennomført snarest mulig etter mottak av forespurt informasjon og normalt innen 30 dager. Nkom vil behandle resultatet av en marginskvistest uten ugrunnet opphold. Alminnelige prinsipper for saksbehandling vil være førende. Nkom legger til grunn at vurderingen av resultatene som fremkommer ved marginskvistest, normalt vil kunne ferdigstilles innen slike tidsrammer som følger av ekomloven § 11-2.

410g. Marginskvistesten skal sikre at en effektiv, alternativ tilbyder kan replikere en portefølje med Telenors FMBB-baserte sluttbrukerprodukter. Porteføljetilnærmingen gir Telenor fleksibilitet i fastsettelsen av prisene for sluttbruker- og grossistprodukter. Dette innebærer at Telenor i ytterste konsekvens vil kunne sette enkelte grossistpriser slik at tilgangskjøperne ikke får dekket grossistkostnadene.

410h. For å sikre at tilgangskjøper ikke ekskluderes fra deler av sluttbrukermarkedet, mener Nkom det er nødvendig å sette krav til bruttomargin for alle Telenors enkeltstående FMBB-produkter som er i salg i sluttbrukermarkedet. For enkeltstående FMBB-produkter skal

bruttomargin være større eller lik null. Det innebærer at Telenors totale månedlige inntekter knyttet til hvert enkeltstående FMBB-produkt i sluttbrukermarkedet til enhver tid må være større eller lik de tilhørende totale grossistkostnadene. Telenor må oppfylle en bruttomargintest for alle enkeltstående FMBB-produkter i sluttbrukermarkedet

410i. Nkom vil be Telenor dokumentere at bruttomargintesten er oppfylt i forbindelse med innhenting av data til marginskvistesten, dvs. normalt to ganger i året. Telenor skal ved gjennomføring av bruttomargintestene beregne inntektene for hvert enkeltstående FMBB-produkt. Månedlige inntekter skal inkluderes, inklusive eventuell leie av sluttbrukerutstyr. Kampanjer og rabatter skal hensyntas på samme måte som i marginskvistesten. Telenor skal ved beregning av grossistkostnadene for hvert enkelt FMBB-produkt legge til grunn samme metodikk som for marginskvistesten. Totale grossistkostnader skal inngå i beregningen av bruttomargin. Dette inkluderer både månedlige grossistkostnader per abonnement, og eventuelle øvrige grossistkostnader knyttet til tilgangskjøpers avtale med Telenor om grossisttilgang til FMBB. Videre skal Telenor legge til grunn samme volumrabatt som ved forrige marginskvistest.

410j. Telenor skal i forkant av prisreduksjoner eller andre produktendringer på ett eller flere FMBB-produkter dokumentere for Nkom at økonomisk replikerbarhet vil være ivaretatt. Beregningene skal gjøres ved å legge til grunn siste gjennomførte marginskvistest med oppdaterte priser og abonnementstall, og Telenor skal fremvise for Nkom at porteføljen viser et resultat som ikke er negativt. Telenor skal også oversende dokumentasjon på bestått bruttomargintest for de aktuelle produktene. Ved lansering av nye FMBB-produkter i sluttbrukermarkedet, f.eks. nye hastigheter, skal Telenor oversende Nkom dokumentasjon på bestått bruttomargintest. Telenor kan iverksette prisendringene når nødvendig dokumentasjon på bestått marginskvistest og/eller bruttomargintester er oversendt til Nkom.

410k. Brudd på forbudet mot marginskvis for FMBB vil bli håndhevet slik det er beskrevet i punkt 386 til 399 i dette vedtaket.

410l. Brudd på forbudet mot marginskvis ved at Telenor eventuelt ikke skulle bestå marginskvistesten eller bruttomargintesten, vil etter Nkoms syn kunne være en indikasjon på at den vedtatte reguleringen ikke er tilstrekkelig effektiv til å ivareta formålet. Et slikt utfall vil dermed gjøre det aktuelt å endre reguleringen og eventuelt å pålegge Telenor krav om kostnadsorienterte priser.»

Videre innebærer vedtaket at et nytt punkt 473b legges til i Marked 3b-vedtaket kapittel 7.3.10:

«473b. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang til FMBB til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis, i tråd med kapittel 7.3.4b. Telenor skal bestå en porteføljebasert marginskvistest av FMBB-baserte sluttbrukerprodukter og en bruttomargintest av FMBB-baserte sluttbrukerprodukter, i tråd med kapittel 7.3.4b og vedlegg 8.»



10 Ikrafttredelse

Vedtaket trer i kraft umiddelbart.

11 Klagerett og frist for å reise søksmål som gjelder enkeltvedtak

Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtak er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. En eventuell klage rettes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sendes til Nkom, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.

Det følger av ekomloven § 11-8 første ledd at søksmål som gjelder enkeltvedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov, må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble fattet. Søksmålsfristen avbrytes ved klage på vedtaket og løper ikke så lenge klagebehandling pågår, jf. ekomloven § 11-8 andre ledd.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Vedlegg 8: Prinsipper for bruk av marginskvistest for fast mobilt bredbånd (FMBB) i Telenors mobilnett i Marked 3b.

Vedlegg 8B: Using and updating the fixed mobile broadband (FMBB) margin squeeze testing tool

Vedlegg 8C: Marginskvismodell Public FMBB MST v1.0

Vedlegg 8D: Kommentarer fra ESA 15. november 2021