



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Pb. 93
4791 LILLESAND
Kun sendt per epost til firmapost@nkom.no

Date
30/08/2024

KOMMENTARER TIL TELIA OG LYSE TELES INNSPILL TIL NKOMS HØRING OM PRINSIPPER FOR RESIPROKE PRISER

Telenor viser til Nkoms høring om prinsipper for resiproke priser, til de offentliggjorte høringsinnspillene fra Telia og Lyse Tele, samt til e-post fra Nkom av 6. august med frist for kommentar innen 30. august.

I det følgende gir Telenor kommentarer til de to høringsinnspillene.

1. Nkoms høringsdokument

Nkom har redegjort for bakgrunn og mål for innfasing av prinsipper for resiproke priser og har invitert Telia og Lyse Tele til å kommentere på Telenors forslag til prinsipper. Det er lagt opp til en transparent prosess for utarbeidelse av prinsipper for resiproke priser. Telenor har blitt bedt om å utarbeide et detaljert forslag og alle tilbydere som per i dag kjøper regulert tilgang til samlokalisering innenfor marked 15 er bedt om å kommentere på forslaget. Nkom legger opp til en prosess bestående av flere trinn, som skal ende opp i et eventuelt vedtak om prinsipper og innføring av betingelse om resiproke priser.

Telenor observerer at Telia og Lyse i liten grad benytter anledningen til å kommentere på høringen av forslag til prinsipper og system slik Nkom legger opp til.

Gitt at begge aktørene har betydelig økonomisk fordel av gjeldende status for reguleringen i mobilmarkedet er dette skuffende, men samtidig som forventet.

2. Nkoms hjemmel til å pålegge prisforpliktelser

Lyse skriver at slik de ser det er forslag om betingelser om resiproke priser for tilgang til samlokalisering i realiteten en påleggelse av prisforpliktelser på ikke-regulerte tilbydere. Det er naturligvis ikke riktig. Under en modell for resiproke priser er det fortsatt Telenor som er



underlagt prisforpliktelser, imidlertid vil modellen påvirke hvem som får rett til å nyte godt av den regulerte prisen.

Telia synes å argumentere for at resiproke priser er i strid med tilgangsplikten fordi «*En regulert aktør står altså ikke fritt til å avslå eller akseptere tilgangsforespørsler til regulerte priser basert på «godheten» av tilgangskjøpers egne betingelser i andre avtaleforhold*». Her blander imidlertid Telia sammen tilgangsplikt og prisforpliktelse. Tilgangsplikten vil ikke bli berørt selv om prisreguleringen endres. Telenor vil fortsatt være pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til samlokalisering. Imidlertid vil den nye prisreguleringen kunne ha innvirkning på hvem som har rett til kostnadsorienterte priser på slik tilgang.

Resiproke priser medfører en potensiell lettelse i den prisreguleringen Telenor i dag er pålagt. Det må være klart at Nkom har hjemmel til å innføre lettelser i prisreguleringen som er pålagt Telenor, jf. ekomloven § 4-9.

Telenor viser for øvrig til at markedsreguleringen i ekomloven bygger på et felleseuropeisk regelverk. Utkastet til M15-vedtak, inkludert betingelsene knyttet til innfasing av prinsipper om resiprositet, ble notifisert til ESA. ESA har heller ikke hatt innsigelser til hjemmelsgrunnlaget.

3. Nkoms saksbehandling synes å være i henhold til forvaltningsloven og ekomloven

Telenor kan heller ikke se at den saksbehandlingen som Nkom skisserer er i strid med forvaltningsloven § 17, slik Telia anfører. Det er ingenting som tyder på at Nkoms utredning, saksbehandling og etterfølgende vedtak ikke vil tilfredsstille kravene i ekomloven og forvaltningsloven.

Telia skriver også at Telenor er gitt altfor stor innflytelse ved «*at de selv har fått i oppdrag å utforme et utkast til regulering.*» Realiteten er imidlertid at Telenor i tråd med vedtaket er anmodet om å foreslå en modell som er egnet til å sammenligne samlokasjonsprisene fra tilbyderne på en representativ konfigurasjon av innplassert utstyr. Det er legitimt at Telenor blir bedt om å utarbeide et oppsett til hvordan en slik modell kan se ut, da Telenor sitter tettere på den relevante tekniske kompetansen. Videre har Nkom fremlagt Telenors forslag for øvrige aktører og bedt om konkrete innspill til Telenors forslag, og at alternative løsninger eventuelt foreslås. Øvrige aktører har således tilsvarende mulighet til å komme med forslag og innspill. Relevante innspill vil bli hensyntatt av Nkom i det videre arbeidet med prinsippene og utarbeidelse av utkast til vedtak. Videre legges det opp til en prøverapportering basert på utvalgte site-konfigurasjoner og gjeldende prislister.



Det synes således klart at Nkom har lagt opp til en transparent og åpen prosess med flere trinn der alle relevante aktører vil få flere anledninger til å komme med innspill og få disse hensyntatt.

4. *Krav om resiproke priser er hensiktsmessig*

Telia er ikke overraskende uenig med Telenor i at det nåværende vedtaket innebærer uforholdsmessige forpliktelser og at det er behov for justering av vedtaket gjennom krav til resiproke priser. Telenor har forståelse for at Telia er fornøyd med dagens ordning. Der de, på tross av at de har hatt et landsdekkende nett i over 20 år, nyter godt av å kunne innplassere seg hos Telenor til kostnadsorienterte priser. Samtidig som de kan ta den prisen de selv ønsker av Telenor for tilsvarende tjeneste.

Utkastet til M15-vedtaket er notifisert til ESA. ESA kommenterte at infrastrukturkonkurransen knyttet til samlokalisering *ikke* burde utvikles utelukkende på bekostning av én tilbyder, at det er hensiktsmessig å introdusere mekanismer som reflekterer markedsdynamikk i fravær av regulering, og at innføring av prinsipper om resiprositet (spesifikt resiproke priser) trekker i den retningen (vår utheving):

*«ESA notes Nkom's intention to introduce the principle of reciprocal pricing for co-location access. ESA agrees with Nkom that, provided that infrastructure competition is not hindered, the reduction of duplication in infrastructures is a desirable outcome that should be pursued. Furthermore, as Nkom noted in its draft decision, the introduction of regulation leads to trade-offs between the benefits of increased infrastructure competition and the distortion of investment incentives. **In the case of co-location, infrastructure competition should not develop solely at the expense of one operator.***

ESA agrees with Nkom on the primary importance of infrastructure competition in the market, and that, to address trade-offs mentioned above, it is appropriate to introduce some mechanism mimicking the market outcomes in the absence of regulatory intervention. The principle of reciprocity, and specifically reciprocal pricing in this case, goes in this direction. (...)»

Slik dagens prisregulering for samlokalisering er innrettet utvikles mobilnettverkskonkurransen utelukkende på Telenors bekostning. Det er derfor nødvendig å innrette prisforpliktelsene på samlokalisering slik at de insentiverer til fortsatt utbygging og at hele mobilmarkedet kan bevege seg nærmere en konkurransebasert markedsstruktur uten regulering.

Det er en realitet at det er meget kostnadskrevenende å bygge og opprettholde infrastruktur, og det er viktig at reguleringen sikrer fortsatt insentiver til investering i infrastruktur.



Til Telias kommentar avslutningsvis om at det er bedre å la den nåværende reguleringen virke ut reguleringsperioden, viser Telenor til at M15-vedtaket og prinsippene om innfasing av resiprositet er innført på bakgrunn av Nkoms analyse av mobilmarkedet og en vurdering av hvilke virkemidler Nkom mener er forholdsmessig og formålstjenlig å pålegge for å avhjelpe konkurranseproblemene Nkom har identifisert. I lys av markedsutviklingen ville vurderingen av vedtakets forholdsmessighet presumptivt vært en annen dersom det ikke lenger åpnes for innfasing av prinsipper om resiprositet. Innfasingen av prinsipper om resiprositet er allerede skjøvet frem i tid, sammenliknet med effekten av de øvrige delene av M15-vedtaket. Etter Telenors syn vil en eventuell ytterligere forsinkelse forsterke uforholdsmessigheten av reguleringen.

Innføring av prinsipper for resiprositet er derfor et hensiktsmessig skritt i riktig retning.

5. *Telias påstander er misvisende*

For det første påpeker Telenor at Telias argumenter knyttet til behov for å beskytte sluttbruker mot at Telenor kan utnytte sin sterke markedsstilling til skade for konkurransen, er lite treffende. Både Lyse Tele og Telia vil fortsatt kunne nyte godt av kostnadsorienterte priser fra Telenor, dersom de selv tilbyr priser som er på nivå med Telenors kommersielle priser (som er lavere enn Lyse Tele og Telias kommersielle priser). Dersom Lyse Tele eller Telia velger å ikke redusere sine kommersielle priser, gis Telenor rett til å ta kommersielle priser, på samme måte som at Lyse Tele eller Telia da tar kommersielle priser av Telenor. Innfasingen av resiproke priser åpner følgelig ikke for at det kan tas urimelige priser verken i det ene eller andre scenarioet. Vi viser til at Telia selv gir uttrykk for at de mener selskapets egne kommersielle priser (som er høyere enn Telenors kommersielle priser) er rimelige.

Telia viser videre til deler av innstillingen på M15-klagen, og særlig Nkoms påstand om at «*I den grad prisene for samlokalisering i Norge er lave, skyldes det at Telenors investeringer i passiv infrastruktur i betydelig grad er avskrevet. Dette er en konkurransemessig fordel for Telenor [...]»*. Etter Telenors syn er dette misvisende. For det første er det kun Telenor Towers Norways samlokasjonspriser som er lave. Øvrige norske markedsaktører ligger på et nivå som er sammenlignbare med markedsnivået i andre nordiske land.

Dernest, historiske, regnskapsmessige avskrivninger er ikke en del av betraktningen for å vurdere lønnsomhet eller sette priser for rasjonelle (uregulerte) markedsaktører, og Telenor har ingen konkurransemessig fordel av at en betydelig andel av anleggsmassen for infrastruktur er eldre enn regnskapsmessig avskrivningstid. (Heller tvert imot, når man tar



regulering i betraktning.)¹ Telenor har tilsvarende avskrevet infrastrukturbase også i markeder utenfor Norge uten at det har brakt priser ned til et nivå som tilsvarer norsk regulering, og det er god grunn til å tro at også andre aktører i disse markedene også har langt fremskreden avskrivning av passiv infrastruktur.

Grunnen til at Telenor Towers Norways regulerte priser er lave er at de er satt under et kostnadsnivå der man tar faktiske alternativkostnader i betraktning. Dermed får tilgangskjøperne tilgang til samlokasjon for en pris under reell kost av tjenesten, og er i praksis subsidiert.

Telia hevder også at trenering er et utbredt problem som har forsinket tilbudet til Telias kunder på 5G og at de oppfatter at prisene Telenor tilbyr for både anleggsbidrag, etableringsgebyr og strøm overstiger Telenors reelle kostnader. Telia har kommet med tilsvarende påstander i sine kommentarer til Telenors klage på M15-vedtaket. Telenor er sterkt uenig i disse påstandene, og viser til Telenors kommentarer til Nkoms innstilling på M15 klagen, datert 30. august 2024, hvor dette er svart ut.

Oppsummert fastholder Telenor at det vil være uforholdsmessig å videreføre gjeldende prisregulering for samlokalisering uten innfasing av prinsipper om resiprositet. Telenor viser også til grundigere redegjørelse for dette i oversendelse av Telenors kommentarer til Nkoms innstilling på M15-klagen.

6. Konkrete innspill til Telenors forslag

Lyse Tele har ikke kommet med konkrete innspill til det foreslåtte systemet for innfasing av resiproke priser, men påpeker at det ikke er mulig å sammenlikne prisnivået når selskapet ikke har innsikt i Telenors kommersielle priser. Dette behandles sammen med Telias innspill i første punkt under.

Tilsvarende har Telia i liten grad kommet med innspill til Telenors forslag til system og prinsipper for innfasing av resiproke priser. Kommentarene nedenfor knytter seg til Telias konkrete innspill.

6.1 Transparens

Telia skriver at systemet tar utgangspunkt i Telenors kommersielle priser som målestokk for prisnivået i hele markedet. For Telia er det noe uklart hva «Telenors kommersielle priser» er, og dette er heller ikke priser som er kjent for markedet. Det er uansett svært problematisk at

¹ Med en yngre infrastrukturbase ville avskrivninger og kapitalbindinger i regulatoriske kostnadsregnskap vært høyere, hvilket ville ført til høyere regulerte priser.



Telenor får bestemme prisnivået gjennom den ensidige fastsettelsen av sine kommersielle priser.

Telenors kommentar:

Telenors kommersielle priser er per nå ikke kjent for aktører som kun har forholdt seg til regulerte priser. Telenor forstår at det er et ønske og behov for transparens og forutsigbarhet. Telenor vil derfor synliggjøre sine kommersielle priser for alle relevante aktører innen to måneder før de eventuelt vil tre i kraft ved innføring av prisresiprositet 1. januar 2025. Dvs, kommersielle priser vil synliggjøres for alle aktører som de kan tenkes gjelde for innen 1. november 2024.

6.2 Forutsigbarhet

Telia skriver at systemet er uforutsigbart. Aktørene får ikke vite før i Q1 hvilket kostnadsbilde de har for inneværende år. Det er tilsynelatende heller ingen mulighet for å justere prisene dersom disse skulle ligge over «Telenors kommersielle priser». Resultatet er at kostnadene til samlokalisering først blir klarlagt godt ut i året etter at alle budsjetter og finansielle planer/rammer allerede er satt og godkjent av eierne. Systemet går derfor på tvers av måten budsjettene vanligvis planlegges på og prognosene som gis til markedet. Dette vil igjen gå på bekostning av kunder, ved at prisene må justeres opp. I tillegg vil det skape mye unødvendig administrasjon.

Telenors kommentar:

Det vises til kommentaren til punkt 6.1, og at Telenor vil synliggjøre våre kommersielle priser for alle relevante aktører innen to måneder før de eventuelt vil tre i kraft ved innføring av prisresiprositet 1. januar 2025. Dette vil gi aktørene forutsigbarhet rundt hvilket nivå prisene må justeres til for at de fortsatt skal kunne kvalifiserer til regulerte priser. Dette vil også gi tilgangskjøperne innsikt i kostnadsbilde for påfølgende år i god tid før årsslutt. Prisøkning på Telenors samlokasjon, enten det er regulerte eller kommersielle priser, varsles 2 måneder før de iverksettes – altså senest 1. november foregående år.

Basert på dette vil modellen være forutsigbar for tilgangskjøperne. Telenor vil nevne at også under dagens modell for kostnadsorienterte priser er det slik at kostnads- og markedsendringer i løpet av året kan medføre at Telenor må gjennomføre endringer av de regulerte prisene, i tråd med gjeldende prisregulering. Etter det foreslåtte systemet vil aktørene ha enda bedre forutsigbarhet når det gjelder samlokasjonspris. Aktører som setter ned sine samlokasjonspriser til Telenors regulerte nivå, vil ha sikkerhet i at egne samlokasjonskostnader vil følge regulert prisnivå. Aktører som velger å opprettholde prisnivå på egen samlokasjon vil tilsvarende ha sikkerhet i at egne samlokasjonskostnader ikke vil overstige Telenors publiserte kommersielle prisnivå for kommende år. For de kommersielle prisene vil Telenor være insentivert til å begrense en eventuell prisøkning til starten av året,



da prisøkninger i løpet av året innebærer at Telenor mister retten til å kreve kommersielle priser fra M15-aktører resten av året i henhold til forslag til modell.

Under dette systemet vil M15-aktørene selv kunne bestemme maksimalt prisnivå Telenor kan kreve fra dem, gjennom hvordan de velger å sette sine egne priser. Uansett hvilket prisnivå M15-aktørene setter på egen samlokasjon, vil de ha sikkerhet for at Telenors samlokasjon prises likt eller lavere. Således er det ikke tale om reell resiprositet, det vil fortsatt kunne være en betydelig skjevdeling.

6.3 Anleggsbidrag i prissammenligningen

Telia skriver at det er urealistisk å innhente tall på innkrevde anleggsbidrag de siste 10 år. Reserveløsningen beskrevet i punkt 5 vil derfor bli hovedregelen, men også denne krever mye administrasjon. Det er også vanskelig å kontrollere bakgrunnen for de andre aktørenes oppgitt priser.

Telenors kommentar:

Innhenting av anleggsbidrag og antall innplasseringer fra år før etablering av tårnselskaper kan kreve en viss innsats, men det vil være et engangstiltak, da disse tallene kan gjenbrukes i fremtidige års prissammenligninger. Systemet vil ikke kreve mye administrasjon over tid. Telenor er imidlertid åpen for en forenkling der man ser helt bort i fra anleggsbidrag i prissammenligning – i så fall kan innhenting av dette datapunktet bortfalle. For Telenor medfører ikke anleggsbidrag noen stor justering av prisnivået i en sammenligning, og vi antar det heller ikke vil gjøre det for Lyse Tele og Telia.

6.4 Administrative konsekvenser

Telia skriver at regimet vil innebære høye transaksjonskostnader både hos aktørene og hos Nkom ved at mye skal skje på kort tid i begynnelsen av året, etter at de normale prosessene for budsjetter og finansielle planer allerede er konkludert.

Telenors kommentar:

Arbeidet med å klargjøre og sette sammen tall for prissammenligning kan starte så snart en aktør vet hvilket prisnivå den ønsker å anvende for samlokasjon påfølgende år. Dette skjer formodentlig i god tid før 1. januar; det er ingen grunn til at dette må gjøres i hastverk på begynnelsen av året. For øvrig er det Telenors erfaring at en aktørs arbeid med å anvende egne priser på fem site-kombinasjoner lar seg gjøre på noen få timeverk.

7. Avslutning

Telenor er tilgjengelig for et møte dersom Nkom har spørsmål, eller det er behov for utdyping.



Med hilsen Telenor

Camilla Carlsson
Leder myndighetskontakt og regulatorisk