

TELENOR ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.: 2404804-9 -
Vår dato: 31.10.2024

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: MMA, FSR, KAD, OAU

Beslutning vedrørende betingelse om resiproke priser for samlokalisering

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vedtak 9. april 2024. I vedtaket åpnet Nkom for å fase inn en betingelse om resiproke priser for tilgang til samlokalisering til kostnadsorienterte priser. Videre vises det høring av utkast til prinsipper 4. juni 2024.

Bakgrunn og mål for vurderingen av betingelse om resiproke priser

Telenor ASA (Telenor) ble i vedtaket 9. april 2024 utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (Marked 15). Vedtaket pålegger Telenor særskilte forpliktelser for å legge til rette for bærekraftig konkurranse. En sentral forpliktelse er plikten til å imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering. For å gjøre plikten effektiv er Telenor pålagt å tilby samlokalisering til aktører i det relevante markedet til kostnadsorienterte priser basert på historisk kost (finansregnskap). Telenor har vært underlagt en slik plikt siden 2006.

Samtidig er samlokalisering et markedssegment som er i endring. Fra å ha vært et tilleggsprodukt for mobilnetteeiernes hovedvirksomhet og en integrert del av telekomselskapene, er egne tårnselskaper etablert, delvis med eksterne eiere. Samlokalisering er dermed blitt et mer kommersielt virksomhetsområde. Utviklingen i kommersielle priser og tilgangsvilkår for samlokalisering vil fremover kunne få stor betydning for netteeiernes insentiver til å samlokalisere mobilutstyr fremfor å bygge egne master og tårn. Nkom og flere aktører har uttrykt bekymring for økende priser for samlokalisering når reguleringen på sikt oppheves.

Telenor har anført i forkant av vedtaket 9. april 2024 at krav om kostnadsorientering basert på historisk kost ikke er forholdsmessig. Telenor viste til at alle de tre aktørene har etablert egne tårnselskaper, og samlokalisering fungerer som gjensidige avtaler om bruk av hverandres fysiske infrastruktur der dette er kostnadseffektivt eller der en gunstig lokasjon, tilgang til elektrisitet eller vern av miljø, gjør det attraktivt å dele ressursen. Samtidig har prisingen i denne delen av markedet utviklet seg til å bli sterkt asymmetrisk ifølge Telenor, ved at Telia og

Lyse/Ice tar langt høyere priser for samlokalisering i sine basestasjoner enn Telenor. Telenor har i sitt høringsinnspill 12. mai 2023 beregnet årlig leie for to eksempelsiter, basert på prislister for de tre tårnselskapene, for å underbygge påstanden.

På denne bakgrunn åpnet Nkom i utkast til vedtak for å vurdere innføring av en betingelse om resiproke priser for tilgang til kostnadsorienterte priser for samlokalisering. Hensikten var både å vurdere om det var mulig å oppnå formålet med reguleringen i marked 15 med mindre inngripende forpliktelser, samt å tilrettelegge for markeds- eller forhandlingsdynamikk med mål om å skape insentiver til felles bruk av passiv infrastruktur også når markedsregulering i fremtiden avvikes. Utkast til vedtak ble notifisert til Efta Surveillance Authority (ESA) 1. mars 2024.

ESA ga sine kommentarer til utkastet 26. mars 2024. ESA kommenterte at samlokalisering ikke bør utvikles utelukkende på bekostning av én tilbyder og at det er fornuftig å introdusere mekanismer som reflekterer markedsdynamikk i fravær av regulering. Prinsipper om resiproke priser kunne trekke i denne retning. ESA bemerker imidlertid at slike prinsipper også kan ha utilsiktede konsekvenser og ba Nkom om å sikre at innfasing av resiproke priser for samlokalisering ikke gir uheldige insentiver og utilsiktede konsekvenser.

Nkom tok ESAs kommentarer til etterretning ved fastsettelse av vedtaket 9. april 2024. Vedtaket tydeliggjorde at forutsetningen for å innføre betingelse om resiproke priser var at dette kunne gjøres gjennom en transparent prosess, med en objektiv prissammenlikning og uten utilsiktede negative markedsmessige effekter.

Telenor påklaget kravet til kostnadsorienterte priser for samlokalisering, herunder særskilt Telias rett til kostnadsorientert pris. Klagen er til behandling hos departementet.

Prosess og innspill fra aktørene

Telenor ble umiddelbart etter fastsettelsen av vedtaket i marked 15 bedt om å utarbeide et detaljert forslag til prinsipper. Nkom inviterte deretter Telia Norge AS (Telia) og Lyse Tele AS (Lyse) til å kommentere på forslaget til prinsipper, det vises til brev 4. juni 2024 med informasjon om prosess og invitasjon til innspill. Både Lyse og Telia ga kommentarer til Nkom¹. Til tross for bekymring for prisutviklingen i et uregulert marked, mente begge aktørene at krav til resiproke priser ikke var et hensiktsmessig verktøy for å sikre bærekraftig prisnivå for samlokalisering.

Telia hadde innvendinger både til hjemmelsgrunnlag, Nkoms saksbehandling og forutsetningene som var lagt til grunn for forslaget. Ifølge Telia var forutsetning om at Lyse og Telia har insentiver til å redusere sine priser fordi de begge er netto kjøpere av samlokalisering, ikke riktige ettersom tårnene er skilt ut som et eget selskap med egne eiere. Telia viste til at Telia Towers Norway er eid av det svenske selskapet Telia Towers AB, som igjen er eid 51 % av Telia Company, og 49 % av Brookfield og Alecta. Videre påpekte Telia at konsekvensen av dette er at Telia Norge ikke styrer prisingen til Telia Towers. Telia mente også det ville være usannsynlig at et symmetrisk prisregime som del av Marked 15-reguleringen vil gi effekter utover reguleringsperioden. I fravær av regulering vil det være markedsforholdene som bestemmer prisene på vanlig måte.

¹ Kommentarene er publisert på [Marked 15 Tilgang til mobilnett - Nkom](#)

Telia hadde også konkrete innspill til det skisserte systemet, blant annet at det var problematisk at Telenor får bestemme prisnivået gjennom den ensidige fastsettelsen av sine kommersielle priser og at det ville være uforutsigbart ettersom Telenors kommersielle priser ikke var kjent.

Lyse hadde også innvendinger til hjemmelsgrunnlaget og prosessen og mente at forslaget ikke tok høyde for et tårnmarked som er svært skjevt og at aktørene har et svært ulikt kostnadsbilde.

Telenor ga sin vurdering av innspillene i brev 30. august 2024. Telenor responderte blant annet på spørsmålet om transparens og forutsigbarhet knyttet til egne kommersielle priser ved å ville synliggjøre sine regulerte og kommersielle priser for alle relevante aktører innen to måneder før de eventuelt vil tre i kraft ved innføring av prisresiprositet.

Telia og Lyse ble bedt av Nkom 27. september 2024 om å utdype hvilke begrensninger som forhindrer selskapene i å påvirke prisingen i tårnselskapene. Telia ga tilbakemelding i brev 4. oktober 2024 at Telia Norge ikke har eierskap i Telia Towers og har følgelig ingen kontroll over beslutningstakingen (inkludert prisbeslutninger) i Telia Towers. Telia Towers opererer uavhengig av Telia Norge. Telia Norge er kunde av Telia Towers og er på samme måte som andre kunder bundet av priser og betingelser for innplassering i henhold til gjeldende avtale mellom partene. Beslutningene knyttet til prisfastsettelsen av Telia Towers blir bestemt av styret i Telia Towers, som består av representanter for aksjonærene, Telia Company AB, Brookfield og Alecta.

Lyse ga tilbakemelding i brev 7. oktober 2024 hvor det fremgikk at det ikke var selskapsrettslige hindringer for Lyse til å oppfylle kravet om resiprositet, men Lyse fryktet at dette kunne gjøre forretningsplanen for nye tårn ulønnsomme på grunn av få leietakere per lokasjon.

Ekstern vurdering av insentiver og konsekvenser

Nkom har benyttet ekstern bistand i arbeidet med å vurdere konsekvensene ved innføring av en betingelse om resiproke priser ved samlokalisering. Menon Economics (Menon) har undersøkt hvorvidt utilsiktede markedsmessige effekter vil kunne oppstå ved innføring av en slik betingelse både på kort og lang sikt. Oppdraget har også omfattet å vurdere hvilke insentiver reguleringen gir netteiere og tårnselskap. Menon har blant annet basert sine vurderinger på ESA's kommentarer til notifiseringen, innspill fra markedsaktørene til Telenors forslag til prinsipper, samt Menon's egne vurderinger av hvordan endringen i prisreguleringen kan påvirke markedet for samlokalisering. Menon har utarbeidet en rapport med sine vurderinger.² Rapporten er vedlagt.

Ifølge Menon vil krav om resiprositet kunne gi Telenor, Lyse og Telia insentiv til å redusere sine kommersielle priser. Dette vil være gunstig for konkurransen om samlokalisering, og vil kunne føre til økt samlokalisering og bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur. Menon mener at betingelsen om resiprositet vil kunne ha følgende positive effekter:

- Telia og Lyse får incentiver til å redusere sine leiepriser mot Telenor, slik at de oppfyller betingelsen for å få kjøpe tilgang til kostnadsorienterte priser.
- Telenor kan få incentiver til å senke sine kommersielle priser. Det vil imidlertid gjøre det vanskeligere for tilgangskjøperne å oppnå vilkåret.

² Menon: Vurdering av system for innføring av resiproke priser ved regulert tilgang til samlokalisering, 2024

- Telenor kan få økte incentiver for samlokalisering hvis Telia og Lyse gjennom reguleringen reduserer sine priser ovenfor Telenor.

Samtidig ser Menon risikomomenter som kan innebære at reguleringen ikke vil virke etter hensikten. Menon har pekt på følgende risikomomenter:

- Hvis Lyse og/eller Telia ikke ser det som realistisk å oppnå vilkåret, vil reguleringen heller ikke gi incentiver til å redusere prisene.
- Incentiver til å redusere prisene og oppnå resiprositet avhenger av forholdet mellom inn- og utleie for hvert selskap, og effekten vil derfor variere avhengig tilgangskjøper. Lyse, som i større grad leier tilgang hos Telenor enn de leier ut tilgang til Telenor, vil ha mye å vinne på å redusere prisene, mens de taper lite inntekter knyttet til samlokalisering på deres infrastruktur. Telia har mye større grad av utleie til Telenor og vil derfor ha mer å tape på å redusere prisene for samlokalisering på sin egen infrastruktur. Reguleringen vil kunne føre til at Lyse har incentiver til å tilby resiproke priser, mens Telia ikke vil ha det.
- Incentiver til å oppnå kravet om resiprositet vil avhenge av eierskapsstrukturen og graden av vertikal integrasjon mellom tårnselskapene og mobiloperatørene. Eierskapsstrukturen til både Lyse og Telia kan redusere evnen aktørene har til å imøtekomme kravet om resiprositet som stilles til tårnselskapene, mens gevinsten tilfaller mobiloperatørene. Basert på tilbakemeldinger fra aktørene, er dette ikke en utfordring for Lyse, men vil utgjøre en utfordring for Telia.
- Det er en risiko for at betingelsen om resiprositet gir Telenor incentiver til å heve sine kommersielle priser sammenlignet med i dag, dersom tilgangskjøperne enten ikke har incentiv eller evne til å senke sine priser ned til resiprositetsvilkåret.

Oppsummert mener Menon at det er en betydelig sannsynlighet for at Telia på grunn av sin konsernstruktur ikke vil være i stand til å oppfylle resiprositetsvilkåret, og at de dermed må betale de kommersielle prisene i resten av reguleringsperioden. Isolert sett vil det gi Telenor et incentiv til å heve sine priser opp mot det kommersielle nivået til Telia. Hvorvidt Telenor velger å agere i tråd med disse insentivene, er imidlertid usikkert. Videre oppsummerer Menon at de norske mobiloperatørene sannsynligvis vil fortsette å samlokalisere i lang tid fremover, og endringer i prisvilkår i dag vil kunne gi utilsiktede virkninger i markedet på lang sikt, for eksempel virkninger på graden av samlokalisering.

Nkoms vurdering

Vedtaket 9. april 2024 åpnet som nevnt for å innføre en betingelse om resiproke priser forutsatt at dette kunne gjøres gjennom en transparent prosess, med objektiv prissammenlikning og uten utilsiktede negative markedsmessige effekter.

Nkom mener systemet for prissammenlikning er kommet i stand og planlagt å gjennomføres med transparente prosesser. Det er lagt opp til en objektiv sammenlikning av kompliserte prisstrukturer for samlokalisering. Likevel ser Nkom etter en grundig vurdering at systemet ikke vil fungere fullt ut etter intensjonen. Både innspill fra markedsaktører og ekstern vurdering tilsier at det ikke kan forventes positive effekter i form av markeds- eller forhandlingsdynamikk som følge av systemet når markedsregulering i fremtiden avvikles. I tillegg har systemet sider som er



uheldige ut fra et regulatorisk perspektiv, samt usikre og uoversiktlig konsekvenser. Det vises til Menons vurdering ovenfor, samt etterfølgende redegjørelse.

Eierstrukturene i Telia synes å sterkt begrense Telia Norges muligheter til å aktivt påvirke prissettingen for samlokalisering. Med dette som utgangspunkt mener Nkom det er problematisk å innføre en betingelse som vanskelig lar seg oppfylle for én av kjøperne som er omfattet av det regulerte markedet og som er avhengig av å kjøpe samlokalisering hos Telenor.

Samtidig gir systemet Telenor et stort handlingsrom til å styre prisnivå i de kommersielle avtalene, særlig ettersom betingelsen er vanskelig å oppfylle for minst én av kjøperne. Det er vanskelig å forutsi utfall av et slikt handlingsrom og i så fall hvilke konsekvenser det får for andre aktører. Nkom mener en slik usikkerhet, til fordel for SMP-utpekt aktør, er uheldig sett opp mot målet om bærekraftig konkurranse.

Systemer gir også Telia Towers og Tårnselskapet insentiv til å tilby ulike priser til sine kjøpere av samlokalisering, ettersom betingelsen kun gjelder for salg til Telenor. Ulikebehandling av kjøpere av samlokalisering er en uønsket utvikling.

Nkom har på dette grunnlag besluttet å ikke gå videre med en endring av vedtaket i marked 15 for å innføre betingelse om resiproke priser. Dette betyr, som det også fremgår av vedtaket, at kravet til kostnadsorienterte priser, slik det er utformet i Vedtaket, videreføres. Nkom har ikke identifisert mindre tyngende virkemidler som er tilstrekkelig for formålet med reguleringen.

Nkom ser imidlertid behov for å følge markedsdynamikk og prisutviklingen for kommersiell samlokalisering tett, da samlokalisering er en viktig forutsetning for bærekraftig konkurranse. Nkom viser også til ESAs vurdering om at samlokalisering ikke skal utvikles kun på bekostning av en aktør. Nkom signaliserer dermed en forventning om tett og konstruktiv dialog med alle tilbydere av samlokalisering innenfor det relevante markedet, med mål om bærekraftig samlokalisering også når reguleringen av marked 15 avvikles.

Med hilsen

Kamilla Sharma
avdelingsdirektør

Inger Vollstad
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift