



Oppsummering av hørings svar til varsel om vedtak

Vedlegg 3

Sak 2300455

9. april 2024

Innholdsliste

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Innledning..... | 3 |
| 2 | Generelle kommentarer | 3 |
| 3 | Rammer for analysen | 5 |
| 4 | Markedsavgrensingen | 6 |
| 5 | Utvikling i sluttbrukermarkedet, priser og forbruksmønster | 8 |
| 6 | Markedsanalysen: Tre-kriterie-testen og SMP-vurderingen..... | 8 |
| 7 | Valg av særskilte forpliktelser | 16 |
| 7.1 | Mål om infrastrukturbasert konkurranse og sammenhengen med tjenestekonkurranse 16 | |
| 7.2 | Tilgang for nasjonal gjesting | 17 |
| 7.2.1 | Nærmere om tilgangsplikt | 19 |
| 7.2.2 | Tilgang til samlokalisering | 21 |
| 7.3 | Ikke-diskriminering | 23 |
| 7.4 | Standardavtale | 23 |
| 7.5 | Pris- og regnskapsregulering | 24 |
| 7.5.1 | Generelt..... | 24 |
| 7.5.2 | Marginskvistester..... | 27 |
| 7.5.3 | Krav til prisstruktur | 31 |
| 7.5.4 | Prisregulering for samlokalisering..... | 36 |

1 Innledning

Dette dokumentet oppsummerer høringsvarene til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) varsel om vedtak 28. september 2023 i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15)

Utkast til markedsanalysen var på nasjonal høring i perioden 22. mars til 14. mai 2023.

Høringsinnspillene er oppsummert i vedlegg 3 til varsel om vedtak og publisert på Nkoms hjemmeside.

Varsel om vedtak med vedlegg var på nasjonal høring i perioden 28. september 2023 til 10 november 2023. Følgende instanser avga høringsvar:

- Elmera Group/Fjordkraft mobil (Fjordkraft)
- Chilimobil AS (Chilimobil)
- Ice Communications Norge AS (Ice)
- Telavox AB/eRate AS (Telavox)
- Telenor ASA (Telenor)
- Telia Norge AS (Telia)

Nkom inviterte aktørene til å kommentere de mottatte høringsvarene innen 6. desember 2023. Aller Media AS/Plussmobil (Aller Media), Ice og Telenor ga kommentarer til høringsvarene.

Nkom gir kortfattet uttrykk for sitt syn på de aktuelle kommentarene og hvordan innspillene er behandlet.

Høringsvarene er tilgjengelige på Nkoms hjemmeside.¹

2 Generelle kommentarer

Høringskommentarer

Telenor støtter ikke Nkoms markedsanalyse. Telenor mener Nkom trekker feil konklusjoner om relevante markeder, og det er store mangler i analysen av grossistmarkedet. Videre er vilkårene for regulering ikke oppfylt, det er ikke grunnlag for videre regulering og dominansanalysen er mangelfull. Ice' posisjon som fullverdig nettverksaktør er særlig undervurdert. Telenor mener også at Nkoms valg av virkemidler i hovedsak fremmer tjenestekonkurranse og ikke infrastrukturkonkurranse. Telenor

—

¹ Se <http://www.nkom.no/market/markedsregulering-smp/market/marked-15>

anfører i sine kommentarer til høringssvarene at flere aktører nå tar til orde for avvikling av reguleringen.

Chilimobil støtter Nkoms konklusjon om at Telenor har sterk markedsstilling i grossistmarkedet. Sluttbrukerprisene i Norge er for høye, og reguleringsregimet vi har hatt, har ikke gitt ønsket effekt på konkurransen. På bakgrunn av dette mener Chilimobil at det ikke lenger er hensiktsmessig å fortsette reguleringen i sin nåværende form, og at den sektorspesifikke ex-ante-reguleringen bør opphøre nå. Chilimobil mener at et marked uten regulering vil tillate en naturlig og sunnere konkurranse som er til fordel for sluttbrukerne gjennom bedre tilbud av tjenester og lavere priser. Reguleringen bør erstattes med en tilgangsplikt på forretningsmessige vilkår, som gjør det mulig for videreselgere å tiltrekke seg risikokapital.

Fjordkraft støtter Nkoms konklusjon om at Telenor har sterk markedsstilling og at det er behov for å regulere tilgang til tjenesteleverandører. Fjordkraft mener det er et stort paradoks at klagebehandlingen av det forrige vedtaket for Marked 15 ennå ikke er ferdigbehandlet av departementet. Videre er den foreslåtte reguleringen ikke tilstrekkelig for at tjenesteleverandører skal være konkurransedyktige.

Ice er enig med Nkom i at det norske mobilmarkedet fremdeles kvalifiserer for regulering. Utviklingen av det norske mobilmarkedet går i positiv retning, og så lenge denne utviklingen fortsetter, er Ice enig i at behovet for regulering vil falle bort.

Telia har kun kommentarer til de varslede virkemidlene i sitt høringsinnspill. Telia støtter oppheving av prisregulering for nasjonal gjesting og at kravene til samlokalisering må videreføres.

Telavox er enig i at markedet ikke tenderer mot effektiv konkurranse og at Telenor må pålegges særskilte forpliktelser som SMP-aktør. Selskapet mener at markedsanalysen har et uforholdsmessig stort fokus på det tredje nettet. Telavox mener at det er MVNO-er som i størst grad bidrar til konkurranse i markedet. Reguleringen bør derfor fokusere på å støtte opp under MVNO-enes bidrag.

Aller Media har i kommentarer til høringssvar sluttet seg til innspillet fra Telavox, både når det gjelder utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser. Selskapet mener også at et tredje nett ikke nødvendigvis er løsningen, det er MVNOene som bidrar til konkurranse og innovasjon i markedet. Dette innebærer at vedtaket må ha mer håndfaste forpliktelser for MVNO.

Nkoms vurdering

Nkom registrerer at det er noe ulike syn på om det er grunnlag for sektorspesifikk regulering og hva slags regulering det er behov for. Det er imidlertid kun Telenor som argumenterer for at det ikke er behov for noen form for regulering. De overordnede kommentarene er i stor grad samsvarende med kommentarer gitt til høringen av analysen i mai 2023. Kommentarene har ikke medført at Nkom har endret konklusjonen om at markedet berettiger for en ny periode med forhåndsregulering og at

Telenor har sterk markedsstilling i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett. Flere av kommentarene vil bli vurdert nærmere i de etterfølgende kapitlene i denne oppsummeringen.

3 Rammer for analysen

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkoms markedsanalyse har en tidshorisont på tre år. Markedsanalysen er gjennomført i lys av de nye bestemmelsene som er foreslått i ny ekomlov der markedsanalysen er begrenset til å gjelde innenfor en tidsramme på fem år.

Høringskommentarer

Telenor mener fem års analyseperiode ville vært naturlig for å vurdere om markedet tenderer mot effektiv konkurranse. Konklusjonen ville da utvilsomt blitt at markedsstrukturen tenderer mot konkurranse i reguleringsperioden i og med at Ice, selv med betydelige forsinkelser, vil ha et fullverdig nett. Når Nkom nå velger en kortere reguleringsperioden, må Nkom også foreta en vurdering av hva som er sannsynlig at vil skje etter disse tre årene, og i alle fall innenfor den normale tidsperioden på fem år, jf. forslag til ny ekomlov § 6-4 åttende ledd. En slik analyse mangler. Når det er klare holdepunkter for at markedsstrukturen tenderer mot konkurranse etter reguleringsperioden, som er satt til tre år, har Nkom ikke grunnlag til å regulere nå.

Telenor påpeker at Nkom i den oppdaterte markedsanalysen baserer seg på tall fra 2022. Nkom skulle basert seg på så oppdaterte tall som mulig. Bruk av tall fra 2022 gir risiko for at vurderingen av konkurransen i den relevante perioden undervurderes og gir feil konklusjon.

Nkoms vurdering

Ifølge utkast til ny ekomlov § 6-4, 8. ledd, og ekomdirektivet artikkel 67, nummer 5, skal ny markedsanalyse og utkast til vedtak notifiseres innen fem år fra dato for gjeldende markedsvedtak. Dette innebærer ikke at markedsanalysen må ha en tidsperiode på fem år, men kan. Ettersom Nkom forventer at det vil skje endringer i de kommende årene, særlig som følge av Lyses oppkjøp av Ice og deres utbyggingsplaner, mener Nkom at en kortere analyseperiode enn fem år er hensiktsmessig for å sikre at markedsutviklingen blir reflektert best mulig i reguleringen.

Utgangspunktet for analysen er en såkalt "modified greenfield approach", hvor kriteriene vurderes under en forutsetning om at markedet ikke er underlagt ex-ante regulering. I lys av en slik forutsetning har Nkom ikke tilstrekkelige holdepunkter for at Ice ville kunne utgjort en konkurransedyktig tredje

nettverksaktør uten sektorspesifikk regulering innenfor de neste tre år. Det er heller ikke tilstrekkelige bevis for tilstrekkelig markedsdynamikk i de etterfølgende årene².

Markedsanalysen som ble publisert 28. september 2023, var basert på siste tilgjengelige ekomstatistikk publisert av Nkom på dette tidspunktet. Statistikk for 1. halvår 2023 ble publisert 2. november 2023. I den oppdaterte analysen benyttes de nyeste halvårstallene der det er relevant for å supplere helårstall.

Nkom har for øvrig ikke gjort endringer i analysen på grunnlag av kommentarene.

4 Markedsavgrensingen

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har avgrenset relevante sluttbrukermarkedet for henholdsvis privatkunder og bedriftskunder og deretter utledet det tilhørende grossistmarkedet. Grossistmarkedet omfatter grossisttilgang i alle offentlige mobilnett og originerings av tale, SMS og datatjenester for følgende eksterne tilgangsformer: tilgang ved nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering. Markedet er avgrenset til å gjelde tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester. Tilgang for å tilby dedikert mobilt bredbånd alene eller tilgang for å tilby M2M/IoT-tjenester er ikke inkludert. Geografisk er markedet definert til å være nasjonalt.

Høringskommentarer

Telenor fastholder kritikken fra høringen i mai 2023 om at det trekkes feil konklusjoner om relevante markeder. Telenor mener markedsanalysen peker i retning av ett felles sluttbrukermarked, og det er store mangler i analysen av det relevante grossistmarkedet. I særdeleshet avviker samlokalisering fra de andre tilgangsformene og bør vurderes mer spesifikt.

Telavox mener at tilgang til mobilt bredbånd og M2M/IoT bør omfattes av reguleringen. Nkoms markedsanalyse er basert på en kartlegging av sluttbrukermarkedet uten å ta hensyn til Telenors dominerende stilling på salg av innsatsfaktorene. Telavox mener konsekvensen av den varslede reguleringen er at Telenor kan sette tilgangskjøpere i marginskvis på området for mobilt bredbånd, uten at tilgangskjøpere har gode alternativer på nettverksnivå. I den grad MVNO-er skulle få tilgang til alternative nett, vil dette kunne medføre reduserte volumrabatter fra Telenor på øvrige produkter.

² Kommisjonens anbefaling punkt 13 [...] An analysis of effective competition implies that the market will become effectively competitive absent ex ante regulation within the period of review, or will do so after that period, provided that clear evidence of positive dynamics in the market is observable already within the period of review: [...]

Telavox anfører derfor at det er helt avgjørende for effektiv konkurranse på mobiltjenester at tilgangsreguleringen av mobilt bredbånd opprettholdes.

Telavox mener også at manglende regulering av M2M/IoT medfører en risiko for at tilgangskjøpere blir satt i marginskvis og dermed forhindres i å tilby en full portefølje av mobilbaserte tjenester.

Aller Media støtter i sine kommentarer Telavox og skriver at tilgang til mobilt bredbånd og IoT/M2M må reguleres for å sikre at MVNO-er kan konkurrere med sine porteføljer av mobilbaserte tjenester.

Nkoms vurdering

Telenor støttet Nkoms avgrensning av sluttbrukermarkedet i høringen i mai 2023, med unntak av oppsplitting mellom privat og bedriftskunder. Nkom vurderte Telenors høringsinnspill til avgrensningen i sluttbrukermarkedet, men holdt fast ved oppsplittingen. Nkom viser til at Telenor i sitt høringsvar også peker på en rekke forhold som gjør det ekstra krevende for tilgangskjøpere å betjene kunder i bedriftsmarkedet, herunder avanserte tjenester og funksjonalitet, kundespesifikke tilpasninger, planer for videreutvikling av tjenester osv. Nkom mener dette trekker i retning av at det ikke er tilstrekkelig tilbudssidesubstitusjon. Nkom ser ikke grunnlag for å endre konklusjonen om to separate sluttbrukermarkeder for henholdsvis privat- og bedriftskunder.

Telenor anførte i samme høring at begrunnelsen for å inkludere samlokalisering i samme grossistmarked som øvrige tilgangsformene var for svak. Nkom gjorde på dette grunnlag ytterligere vurderinger som er inntatt i markedsanalysen kapittel 2.5.1, og konkluderte med at det er godt grunnlag for å innta samlokalisering som en tilgangsform innenfor det relevante markedet. Begrunnelsen knytter seg først å fremst til at plikt til samlokalisering er et virkemiddel som direkte retter seg mot kjerneproblemet i markedet, nemlig fravær av infrastrukturbasert konkurranse. Videre er det støtte både i tidligere retningslinjer fra Kommisjonen, Ekomkodeksen og utkast til ny ekomlov for å inkludere samlokalisering som en tilgangsplikt uten at det kreves en egen substitusjonsanalyse.

Nkom har også gjort en vurdering av grunnlag og behov for å definere mobilt bredbånd som et eget relevant sluttbrukermarked. I lys av det lave omfanget (rundt 4 prosent av samlet omsetning fra tradisjonelle mobilabonnement og mobilt bredbånd), den fallende utvikling og disiplinerende effekter fra tradisjonelle mobilabonnement, mener Nkom det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å videreføre separat regulering for dedikert mobilt bredbånd.

Nkom har ikke endret konklusjonene i markedsavgrensningen.

5 Utvikling i sluttbrukermarkedet, priser og forbruksmønstre

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har i analysen konkludert med at markedsutviklingen i sluttbrukermarkedet, herunder prisutviklingen, ikke gir holdepunkter i retning av at det er tilstrekkelig konkurranse i denne delen av markedet uavhengig av grossistregulering. Omsetning per kunde i det norske markedet er betydelig høyere enn i de andre nordiske landene. Dette, kombinert med at databruk per kunde er lavere, indikerer at prisnivået er høyere i Norge enn i sammenliknbare land.

Høringskommentarer

Telenor mener sammenlikningen av bruksmønstre med andre nordiske land blir feil når fast trådløst bredbånd (FTB) ikke er tatt med i de norske tallene mens dette er med i tall for andre land. Denne skjevhet gjør at forbruket av data i mobilnettet i Norge ser ut til å være lavere enn i andre nordiske land. Dersom FTB-trafikk, som genererer svært høy trafikk (utgjorde eksempelvis 57 prosent av trafikken i Telenors mobilnett i 2022), inkluderes i den norske statistikken, ville dette resulterte i et betydelig høyere samlet mobilt dataforbruk i Norge.

Nkoms vurdering

I Norge ble FTB lansert som et erstatningsprodukt for DSL, og produktet skiller seg fra det telefonikoblede produktet og øvrige produkter innenfor marked 15, spesielt ved manglende mulighet for mobilitet og krav til fastmontert antenne. Det fremgår av kapittel 2.4.6 at FTB ikke inngår i det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå. FTB-produktet eller lignende produkter varierer i landene som inngår i figur 12 i analysen, herunder om det er et tydelig skille mellom FTB og tradisjonelle telefonikoblede produkter, samt mulighet for mobilitet og eller fastmontert antenne. Videre varierer utbredelsen av denne typen produkter. Figuren viser at mobildatatrafikken i Norge over tid har vært lavere enn i de øvrige landene, også før FTB eller lignende produkter ble lansert. Basert på den tydelige trenden som figuren viser, samt at FTB eller lignende produkter er relativt nye i markedet og har varierende utbredelse, kan etter Nkoms vurdering kun deler av avviket i de siste årene muligens forklares med at noen land har inkludert denne typen trafikk i grunnlaget til figuren.

6 Markedsanalysen: Tre-kriterie-testen og SMP-vurderingen

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har i varselet konkludert med at de tre kriteriene for sektorspesifikk forhåndsregulering er oppfylt ved at markedet preges av høye investeringshindre, det finnes ikke tilstrekkelige klare holdepunkter for dynamikk i markedet innenfor analysens tidsperspektiv som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering, og den alminnelige konkurranseretten alene vil ikke i tilstrekkelig grad kunne avhjelpe markedssvikt i det relevante markedet.

Videre har Nkom på bakgrunn av en analyse av markedsandeler og flere andre forhold konkludert med at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i den perioden analysen omfatter. Telenor utpekes dermed som tilbyder med sterk markedsstilling.

Høringskommentarer

Telenor viser til rapporten fra Analysys Mason og mener Nkom har endret målbildet uten selv å ha gjort en oppdatert dyptgående analyse. Telenor påpeker at forholdet mellom rapporten og Nkoms markedsanalyse er uklart. Nkom har i tidligere analyser lagt vekt på at det er gjennom etablering av et landsdekkende nett at Ice anses som en fullverdig aktør. Det fremstår som et bevegelig mål når Nkom nå synes å vektlegge at 20 prosent markedsandel er nødvendig for å være en konkurransedyktig MNO. Nkom må klart uttrykke hva som er målbildet som relateres til kriterium 2 i testen.

Telenor mener videre at grunnlaget for å hevde at markedsandel på akkurat 20 prosent eller mer er nødvendig er ikke særlig robust. Det vises delvis til studier som ble gjort for 15 til 20 år siden og delvis til markedsandel og lønnsomhet for nummer 3-operatører i noen europeiske land. Utvalget av land virker tilfeldig (Belgia, Østerrike, Nederland, Irland og Finland). Hverken Sverige eller Danmark er inkludert. Nummer 3-operatør i henholdsvis Danmark og Sverige har begge markedsandeler på oppunder 20 prosent, og de hadde EBITDA-marginer på 17,4 prosent (Telia Danmark) og 36 prosent (Telenor Sverige). Det er verdt å merke seg at Ice i Norge i 2021 hadde en lønnsomhet (målt ved EBITDA-margin) på samme nivå som Telia Danmark hadde det samme året. Det er videre påfallende at spredningen i lønnsomhet for aktører med 20 prosent er veldig stor, fra 17,4 prosent til 42 prosent.

Telenor stiller spørsmålsteget ved at rapporten tillegges slik vekt som den gjør, da den ifølge Telenor bygger på et utdatert og tilfeldig datagrunnlag og ikke har vært gjenstand for høring. Telenor bemerker at Nkom velger å tillegge kun deler av rapporten vekt, men ikke andre deler som avviker fra Nkoms øvrige konklusjoner.

Telenor understreker at det allerede i dag er tre konkurransedyktige nett i Norge og viser til:

- Den tredje aktøren i det norske markedet er mindre avhengig av andre aktører enn tilfellet er for tredje aktør i Danmark og Sverige, hvor det ikke er regulering i mobilmarkedet. I alle nordiske land er det varianter av nettverkssamarbeid som gjør at man har tre fullverdige mobilnett, og Ice' behov for å supplere sin befolkningsdekning utløser ikke i seg selv et reguleringsbehov.
- Ice planlegger å ha ferdigstilt sin 5G-utbygging i løpet av 2025, det vil si i midten av den treårige reguleringsperioden. Nkom har ikke fremlagt dokumentasjon for at dette ikke kommer til å skje. Selv om Ice skulle bli noe forsinket (for eksempel ett år), vil allikevel ytterligere befolkningsdekning være utbygget i løpet av treårsperioden, og markedsstrukturen tenderer mot konkurranse. Dermed er det andre vilkåret for ex-ante regulering ikke oppfylt.

Telenor mener konkurransen i grossistmarkedet er sterk og økende og viser til at:

- Nkom ikke har vektlagt tilstrekkelig den betydelige reduksjonen i Telenors grossistandel de senere årene, samt økt egenproduksjon hos Ice, konkurranse fra Telia og Ice som potensiell aktør. Telenor kan ikke se at tilgangsnekt er et reelt problem uten regulering. Det er ikke dokumentert eller sannsynliggjort at Telia eller Telenor vil slutte å tilby grossisttilgang uten regulering. Begge aktørene har incentiver til å fylle nettene med grossistkunder for effektiv drift. Også Ice vil med større og bedre nettverk og økt grad av egenproduksjon ha stadig sterkere incentiver til å starte grossistsalg. I kommentarer til hørings svar argumenterer Telenor videre for at Lyse Tele har evne og vilje til å etablere seg som en konkurrent i grossistmarkedet, også til eksterne kunder, og viser til uttalelser fra Ice om at selskapet er godt i gang med å bygge en organisasjon internt som skal håndtere grossisttilgang.
- Nkom vurderer hovedsakelig markedsforholdene per 2022, men skulle gjort en framoverskuende vurdering. Forventede endringer i markedet tilsier at markedskonsentrasjon på nettverksnivå i løpet av reguleringsperioden, og i alle fall i løpet av de neste fem årene, vil komme på nivå med Sverige og Danmark da de ble deregulert og vil være lavere enn da dette skjedde i Finland.

Telenor mener analysen av privatmarkedet har mangler som har betydning for grunnlaget for regulering og hvor inngripende reguleringen bør være. Telenor mener at Nkom ikke har tatt hensyn til at Telenor har hatt en betydelig nedgang i markedsandel, som nå utgjør under 40 prosent basert på antall kunder, som normalt ikke medfører dominans. Basert på omsetning er andelen noe høyere, men Telenors omsetning inkluderer da også omsetning på tilleggstjenester som ikke alle tilbydere velger å tilby til sine mobilkunder, slik at dette ikke fullt ut er representativt for Telenors konkurranseposisjon i mobilmarkedet.

Telenor mener tjenestekonkurransen er mye sterkere enn det Nkom legger til grunn i varselet. Antallet tjenesteleverandører og deres grad av å lykkes i markedet har ikke vært negativt påvirket av grossisttilgangsvilkår eller manglende konkurransemuligheter. Tvert imot har disse lykkes godt for deretter å bli kjøpt opp (særlig av Telia) og derfor forsvunnet ut av markedet. I tillegg har også en rekke nye aktører kommet inn i markedet og klart å bygge opp kundebaser i løpet av relativt kort tid, noe som må forventes å vedvare.

Telenor mener at Nkoms vurdering av det tredje kriteriet fortsatt bærer preg av en holdning om at konkurransereglene aldri vil være tilstrekkelig fordi Nkom kan regulere mer detaljert. Telenor mener at markedsanalysen ikke foretar en tilstrekkelig vurdering av om sektorspesifikk regulering faktisk er nødvendig og står i forhold til markedssituasjonen og konkurranseforholdene. Videre påpeker Telenor at både ESA og EFTA-domstolen har satt klare krav til margin i relevante markeder. Det er i det relevante marked konkurransen skjer, og det er ikke grunnlag for ytterligere marginkrav fra Nkom, mener Telenor. Til sist mener Telenor at Nkom undervurderer betydningen av konkurranseloven § 12

og det nye markedsetterforskningsverktøyet. At konkurransereglene også regulerer tilgangsplikt, tilsier at tilgangsnekt ikke kan anses som et aktuelt problem som nødvendiggjør ytterligere detaljregulering.

Fjordkraft mener at vilkårene for tilgang hos Telenor legger premissene for all annen tilgang, også hos den andre netteieren som tilbyr tilgang. Det er nærliggende å tro at dersom tilgangen ikke hadde vært regulert, så ville antallet tjenesteleverandører fort krympet ned mot null.

Ice støtter analysen av at det norske mobilmarkedet fremdeles kvalifiserer for regulering. Ice opplever at det norske mobilmarkedet har en rekke faktiske konkurranseproblemer. Dynamikken i markedet er fortsatt preget av en duopolsituasjon, der to store aktører deler mer enn 80 prosent av omsetningen i markedet og har vesentlig høyere EBITDA-margin enn Ice. I tillegg preges konkurransesituasjonen av den dominerende aktørens atferd. Ice støtter konklusjonen om å utpeke Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling.

Ice viser til at de siste 5 prosent av befolkningen er den mest krevende delen å bygge ut. Det kreves omtrent 3000 basestasjoner for å oppnå den 95 prosent befolkningsdekningen som Ice allerede har bygget ut. For de siste 5 prosent må antallet basestasjoner som minimum dobles. At tallet i prosentpoeng kan virke lite, betyr ikke at oppgaven med utbygging er liten. I tillegg peker Ice på at norske kunder har svært høye forventninger til dekning. De reiser også mye og forventer at dekningen er tilnærmet like god der de reiser. Da er ikke 95 prosent tilstrekkelig, og Ice er ikke tilstrekkelig konkurransedyktig uten nasjonal gjesting mens utbygging pågår. Ice bekrefter at det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til utbyggingshastigheten, herunder effektiv samlokalisering.

Telavox mener utviklingen i denne reguleringsperioden er bekymringsfull. Flere aktører har blitt borte (Vipps Mobil, Release, Atea Mobil, Norgesenergi Mobil), og flere vil kunne forsvinne. Utviklingen innebærer at det dessverre er blitt færre utfordrere som følge av vanskelige rammebetingelser. Nkom dokumenterer at Telenors marginer har økt betydelig i inneværende reguleringsperiode, og dette viser at Telenors markedsrett er styrket. Dette betyr at reduksjonen i markedskonsentrasjon i perioden ikke har sammenfalt med økt konkurranse.

Telavox mener Telenor bevisst har forsøkt å forhindre økt konkurransekraft for deres virksomhet og viser blant annet til ensidige endringer av tilgangsvilkår av Telenor i 2020, hvor KDD avgjorde klagesaken i august 2023 hvor Telavox fikk medhold.

Telavox ser det som helt urealistisk at Ice i overskuelig fremtid vil kunne tilegne seg den nødvendige infrastrukturen for å konkurrere effektivt som grossist og detaljist. Det er heller ikke realistisk at Ice sin konkurransekraft på opplevd kvalitet vil styrke seg vesentlig i overskuelig fremtid.

Nkoms vurdering

Målbildet

Nkom er ikke enig i Telenors anførsler om at målbildet er endret. Målbildet for reguleringen i marked 15 er bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse, jf. varselet kapittel 6.1. Det er vurderingene i

Nkoms markedsanalyse som legger grunnlag for en konklusjon om hvorvidt dette målet er nådd. Å tilrettelegge for et tredje konkurransedyktig mobilnett er et virkemiddel for å nå dette hovedmålet. For at en tredje nettverksaktør skal kunne bidra til bærekraftig konkurranse, må denne ha en markedsposisjon som kan skape dynamikk og bidra til å disiplinere øvrige aktører i markedet over tid, slik at det ikke eksisterer aktører med sterk markedsstilling. Nkom har gjennom det eksterne oppdraget som ble tildelt Analysys Mason, søkt å få en bred tilnærming til hva som må kjennetegne en konkurransedyktig aktør. At markedsandel er en del av slike kjennetegn, er ikke nytt, da markedsandeler er et sentralt moment i vurderingen av kriterium 2 og SMP-utpekingen. Videre er det en nær sammenheng mellom aktørers størrelse, mulighet til utnyttelse av stordriftsfordeler, lønnsomhet, og derigjennom mulighet til å investere. Dette er parametere som har stått sentralt i alle Nkoms tidligere markedsanalyser.

Når det gjelder grunnlaget for å indikere 20 prosent som minimum markedsandel for en konkurransedyktig mobiloperatør, er det ikke de tidligere studiene som er det sentrale grunnlaget for dette, men det forhold at studiene kan underbygges av empiri. Telenor etterlyser i denne sammenheng markedsandeler for de tredje største operatørene i henholdsvis Danmark og Sverige i Analysys Masons rapport. Telenor Sverige, som er nr. tre-aktør i Sverige, hadde 19,8 prosent av alle abonnement ved utgangen 2022³ og en EBITDA-margin i 2022 på 34 prosent⁴. I Danmark hadde Hi3G, som er nr. tre-aktør i Danmark, en markedsandel på 18,0 prosent ved utgangen av første halvår 2023⁵, og en EBITDA-margin på 29 prosent i 2022. I tillegg er Telia Danmark fjerde største aktør med 14,6 prosent markedsandel og EBITDA-margin i 2022 på 20 prosent. At disse nr. tre-aktørene, som alle har i underkant av 20 prosent markedsandel, er lønnsomme, endrer i liten grad bildet Analysys Mason har kommet frem til om at den tredje aktøren bør oppnå minst 20 prosent markedsandel for å være konkurransedyktig. Telenor Sverige har for øvrig nettverkssamarbeid med Tele2 i Sverige, og Telia Danmark har nettverkssamarbeid med Telenor i Danmark, noe som bidrar til å redusere kostnader og kan ha betydning for selskapenes lønnsomhet.

Når Nkom konkluderer i markedsanalysen med at det ikke er tilstrekkelig klare holdepunkter for at det tredje nettet vil kunne disiplinere de etablerte aktørene i markedet uavhengig av regulering innenfor analysens tidshorisont, bygger dette på flere forhold som fremgår av analysens kapittel 5.2.6.

Til Telenors kommentarer til hvordan rapporten fra Analysys Mason om bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet er benyttet i markedsanalysen, vil Nkom påpeke at dette er en selvstendig ekstern vurdering hvor Nkom har ønsket å få belyst et større bilde av konkurransen i mobilmarkedet. Oppdraget omfattet derfor spørsmål som går utover markedsanalysen, eksempelvis teknologiutvikling neste 5-10 år og langsiktig infrastrukturendring på kommersielt grunnlag. Analysys Mason har i

—

³ [Svensk telekommunikasjon 2022 \(pts.se\)](https://pts.se)

⁴ [analysis-of-norwegian-mobile-revenue-data-usage-and-pricing-by-tefficient-for-kdd-26-sep-2023.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

⁵ [Mobil Baggrundsark 1H23.xlsx \(live.com\)](https://www.live.com)

rapporten vist til hvilket grunnlag/kilder som de har benyttet for svare på oppdraget. I markedsanalysen viser også Nkom til ulike kilder som vi legger til grunn i analysen, uten at disse kildene har vært gjenstand for separat høring. Rapporten fra Analysys Mason ble publisert av Nkom sammen med høringen og var dermed mulig å kommentere på. Nkom kan derfor ikke se at det er grunnlag for å hevde at rapporten fra Analysys Mason skulle vært gjenstand for en separat høring.

At Ice er avhengig av gjesting i etablerte nett for å kunne tilby nasjonal dekning til sine kunder, kan ikke sammenliknes med kommersielle nettverkssamarbeid i Danmark og Sverige. Avtalene som er inngått uavhengig av regulering i disse landene, innebærer at aktørene eier infrastruktur i fellesskap, snarere enn et ensidig tilgangskjøp med asymmetrisk styrkeforhold.

Dekningsgraden til Ice er en viktig konkurranseparameter, og siste fase av utbyggingen er krevende og omfattende med tanke på antall basestasjoner, slik Ice utdyper i sitt høringssvar. Både Telenors og Telias erfaring tyder også på at 5G-oppgradering har vært mer tidkrevende enn det man først anslo⁶. Telenors og Telias opprinnelige planer om landsdekkende 5G-nett, henholdsvis i løpet av første halvår 2024 og innen utgangen av 2023, vil ikke holde. Ved utgangen av juni 2023 var det rundt 35 prosent av norske husstander som hadde 5G-dekning (100 Mbit/s) fra to mobilnett og i overkant av 60 prosent hadde dekning fra ett mobilnett⁷. Dette indikerer at det er en del igjen av utbyggingen før 5G-dekkingen er landsdekkende fra flere nett. Også tidligere erfaringer med nettverksutbygging i Norge gjør at Nkom legger til grunn at det er usikkerhetsmomenter knyttet til fremdriften i utbyggingsprosjektet til Ice.

Konkurransen i grossistmarkedet

Nkom er som det fremgår av analysen heller ikke enig i at det er sterk konkurranse i grossistmarkedet. Konkurransen fra Telia er vurdert i analysen. Selv om Telenor har en svakt fallende markedsandel i grossistmarkedet, har Telenor en betydelig større markedsandel enn Telia (omtrent 48 prosent mot 39 prosent per første halvår 2023). Videre beskrives det i analysen kapittel 5.2.5 hvordan Telias kommersielle grossisttilbud i flere tilfeller er disiplinert av reguleringen og ville antakelig dermed ikke vært like gunstige uten regulering. Nkom anerkjenner at tilbyderne har insentiver til å fylle nettet med trafikk, og grossistkunder kan være en effektiv måte å gjøre dette på. Imidlertid utgjør grossistkunder også en risiko for kannibalisering av egne sluttbrukere, noe som trekker i motsatt retning for netteierens insentiver til å tilby attraktive grossistvilkår. Erfaring fra denne og tidligere perioder med regulering, er at det i hovedsak er prisreguleringen som disiplinere Telenors prisvilkår for grossisttilgang.

Nkom har i analysens kapittel 5.2.3 gjort framoverskuende vurderinger av markedskonsentrasjon, gitt at markedsutviklingen de neste årene følger samme trend som markedsutviklingen tilbake til 2015.

—

⁶ [Telenor bekrefter 5G-forsinkelse: – Planen om å bli ferdig i 2024 var for ambisiøs - Insidetelecom.no](#)

⁷ [Tilgang til mobildata i Norge \(nkom.no\) Figur 8](#)

Basert på disse forutsetningene vil markedskonsentrasjon falle mot nivåene som var i Sverige og Danmark da disse landene friskmeldte sine markeder innenfor en treårs periode. En slik utvikling er imidlertid svært usikker, i alle fall under en forutsetning om at markedet ikke er regulert. Samtidig forventer Nkom en viss dynamikk i den kommende reguleringsperioden og har derfor begrenset perioden til tre år.

Konkurransen i sluttbrukermarkedet

Nkom er heller ikke enig i at analysen av privatmarkedet er mangelfull. Telenors andel abonnement i privatmarkedet har falt med rundt 1 prosentpoeng per år de siste årene, noenlunde tilsvarende som i totalmarkedet. Likevel har Telenor over 50 prosent av omsetningen i privatmarkedet. Telenor begrunner dette med at omsetningen også inkluderer salg av tilleggstjenester som ikke alle tilbydere velger å tilby sine mobilkunder. Nkom diskuterer dette aspektet i analysen kapittel 4.1, hvor det pekes på at tilleggstjenester som regel er inkludert uten at man kan velge dem bort, og det er ikke blant de viktigste faktorene for valg av operatør for privatkunder.

Når det gjelder vilkår for tjenestekonkurranse, merker Nkom seg at det er ulike syn blant aktørene på hvorfor flere tjenesteleverandører er kjøpt opp de senere årene og hvorvidt dette skyldes at de har lyktes, slik Telenor hevder, eller ikke lyktes, slik andre aktører argumenterer for (Fjordkraft, Telavox). Det finnes i liten grad offentlig tilgjengelig regnskapsinformasjon for mobilvirksomheten til disse aktørene (for eksempel Vipps mobil, Gudbrandsdals Energi, NorgesEnergi Mobil). Release er imidlertid et eksempel på en tjenesteleverandør som solgte sin kundemasse i 2023. Selskapet hadde da negativt driftsresultat.

Nkom er ikke enig med Telenor i at en rekke nye aktører har bygget opp kundebaser i løpet av kort tid. De største tjenesteleverandørene første halvår 2023 var Fjordkraft, Chilimobil og Xplora mobil med henholdsvis 2,0, 1,4 og 1,3 prosent av antall abonnement. Dette er aktører som etablerte seg i markedet i henholdsvis 2017, 2011 og 2016. Etter sammenslåing av Unifon og Nortel, vil selskapet også være blant de største tilgangskjøperne med rundt 2 prosent markedsandel basert på tall for første halvår 2023. Unifon etablerte seg i 2019 og tok da over omtrent 13000 kunder fra Phonect. Blant disse aktørene er det kun Xplora og Chilimobil som har oppnådd positive driftsresultater⁸. Chilimobil oppnådde positive driftsresultater først i 2022. Tallene viser at det tar tid å vokse i det norske markedet. Nkom er videre enig med Telavox som påpeker at lønnsomheten til Telenor i perioden ikke peker i retning av vesentlig økt tjenestekonkurranse, ref. analysen kapittel 5.2.4.

Det tredje kriteriet

Nkom mener at en ex ante-regulering er nødvendig og at den varslede reguleringen er proporsjonal sett opp mot konkurransesituasjonen i markedet. Nkom mener at denne vurderingen er tilstrekkelig

⁸ Fjordkraft mobil ble etablert som eget selskap i desember 2022 og regnskapsinformasjon for selskapet er dermed ikke tilgjengelig.

belyst i markedsanalysen. Nkom er av samme oppfatning som tidligere når det gjelder konkurranseloven § 12 og det foreslåtte markedsetterforskningsverktøyet. Når det gjelder markedsetterforskningsverktøyet, sendte Nærings- og fiskeridepartementet forslag til endringer i konkurranseloven om markedsetterforskning på høring 23. mars 2023. Det foreslåtte markedsetterforskningsverktøyet vil gjøre det mulig for Konkurransetilsynet å iverksette målrettede og effektive tiltak, uten krav om lovbrudd. Det er imidlertid ikke klart hvilken tilnærming Konkurransetilsynet vil ha til utfordringene i det aktuelle markedet, eller når eventuelle tiltak kan utformes. Det er heller ikke klart om eller når et slikt markedsetterforskningsverktøy vil tre i kraft. Nkom viser her til at departementet så langt ikke har publisert resultater av høringen.

Når det gjelder konkurranseloven § 12, vurderer Nkom det fremdeles slik at bestemmelsen ikke gir grunnlag for å løse de konkurranseproblemer som foreligger i markedet på en tilstrekkelig effektiv måte.

Når det gjelder Telenors kommentar knyttet til at både ESA og EFTA-domstolen stiller klare krav til margin i relevante markeder, presiserte Telenor i møte 9. januar 2024 at kommentaren var ment som en henvisning til de generelle konkurransereglene, herunder § 11 i konkurranseloven om forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Dette utgjør allerede et rettslig rammeverk som Telenor må forholde seg til. Telenor viste også særlig til ESAs vedtak av 21. juni 2020 der ESA kom frem til at Telenor gjennom perioden 2008-2012 misbrukte sin dominerende stilling ved å prise tjenester slik at konkurrenter ville tape penger på å selge mobilt bredbånd til nettbrett og bærbare PCer.

Nkom forstår derfor kommentaren som en henvisning til gjeldende konkurranseregelverk og tidligere håndhevelse av konkurranseloven. Nkom anser betydning av konkurranseregelverket for å allerede være vurdert under det tredje kriteriet og kan ikke se at Telenor fremlegger nye momenter til denne vurderingen. Tvert imot mener Nkom at saken tilknyttet ESAs vedtak av 2020 viser at håndhevelse av konkurransereglene, her § 11, er både tidkrevende og kompleks. Nkom viser her til at Telenor konkurransebegrensende praksis i saken fant sted i en periode på flere år (2008-2012) og at avgjørelse i saken først kom i 2020.

Nkom finner på denne bakgrunn at det ikke er grunnlag for å komme til en annen konklusjon på det tredje kriteriet.

Oppsummering

Nkom har oppdatert tre-kriterietesten og dominansutpekingen med ny statistikk og relevant markedsinformasjon. Høringsinnspillene har ikke medført større endringer.

7 Valg av særskilte forpliktelser

Nkom varslet at Telenor ville bli pålagt krav om tilgang, forbud mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet, standardavtale og krav om pris- og regnskapsregulering.

7.1 Mål om infrastrukturbasert konkurranse og sammenhengen med tjenestekonkurranse

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom mener fortsatt at mål om infrastrukturkonkurranse mellom tre konkurransedyktige mobilnett skal være hovedprinsippet for reguleringen og valg av virkemidler i markedet for tilgang til originering i mobilnett. Samtidig er det som tidligere, behovet for regulatorisk beskyttelse for aktører uten eget nett, slik at disse kan bidra til tjenestekonkurranse på eksisterende infrastruktur.

Høringskommentarer

Chilimobil mener myndighetene har hatt for ensidig fokus på at etablering av det tredje nettet skal bedre konkurransen i markedet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv burde fokuset heller rette seg mot å etablere et velfungerende videresalgssledd som gjør det mulig for tilbyderne å drive sunn konkurranse, slik at forbrukerne får bedre tjenester og lavere priser. Så lenge operatørene eier hele verdikjeden, er det operatørene som styrer konkurransenivået. Det gjør de effektivt gjennom pressede marginer hos tilbyderne som er avhengig av å leie nett hos operatørene. Operatørene tar dermed fra tilbyderne i videresalgssleddet muligheten til å drive effektiv priskonkurranse. Det resulterer i at de fleste videreselgere har store driftsunderskudd og ikke klarer å drive lønnsom virksomhet. Da tvinges de etter hvert til å selge sine kundebaser til operatørene.

Telavox mener at Nkom sin markedsanalyse er mangelfull i hvordan den beskriver grossistmarkedet og hvordan konkurransen fra tjenesteleverandører og MVNO-er utspiller seg i praksis. Ice er ikke en aktør som er aktivt i grossistmarkedet og ligger heller ikke an til å bli det i reguleringsperioden. Det er MVNO-er som Telavox som i størst grad bidrar til økt konkurranse og innovasjon i Marked 15. Fokuset i reguleringen er dermed feilslått og er egnet til å svekke konkurransen. Reguleringens fokus burde dermed være å støtte under MVNO-enes bidrag til effektiv konkurranse fremfor en urealistisk visjon om konkurranse basert på tre fullverdige nett.

Ice mener at ut ifra de overnevnte aktørers innspill fremstår det helt åpenbart at det er et behov for tre grossistaktører dersom markedet skal bli bærekraftig. Tilgangskjøpere som ikke er fornøyd med de betingelsene de blir tilbudt, bør søke andre partnere. Dersom MVNO- og tjenestetilbydere rent faktisk er opptatt av bedre vilkår og sterkere konkurranse i grossistmarkedet, bør de også være opptatt av gode rammevilkår for det tredje nettet. Tilgangskjøpere må ta inn over seg at reguleringen av mobilmarkedet ikke vil vare evig. Det er i disse aktørenes interesse på lang sikt at Nkom bidrar til at

konkurransen i grossistmarkedet blir så sterk og bærekraftig at det ved reguleringsperioden utløp vil være mulig å forhandle med tre jevnbyrdige tilbydere. Kun dette vil gi disse aktørene bærekraftige vilkår i et rent kommersielt marked uten regulering.

Til innspill om at at Ice er urealistisk som grossistaktør viser Ice til at de er godt i gang med å bygge en organisasjon som skal håndtere grossisttilgang, og vil ha både teknisk og faktisk mulighet til å tilby et fullverdig grossistprodukt. Ice har stor tro på at det å forene kompetansen fra blant annet Altibox og Ice vil gjøre Ice enda mer slagkraftig og bidra til å styrke konkurransen i grossistmarkedet, noe som igjen vil kunne bidra til at Telavox og alle andre tilgangskjøpere får flere tilbud å velge mellom, og slik være en del av løsningen på det problemet som Telavox skisserer.

Nkoms vurdering

Bærekraftig konkurranse på infrastruktur/nettverksnivå er en forutsetning for et velfungerende videresalgssledd, slik Chilimobil etterlyser. Dette er bakgrunnen for myndighetenes fokus på etablering av det tredje nettet.

Den sektorspesifikke reguleringen skal ikke være evigvarende. Nkom anerkjenner at MVNO-aktører kan spille en viktig rolle i grossistmarkedet, men reguleringen kan ikke innrettes mot evig tilrettelegging for aktører uten eget nett. Nkom har signalisert en forventning om økt markedsdynamikk i grossistleddet innenfor den kommende treårs-perioden. Dette kan i så fall bli siste periode med sektorspesifikk regulering. Nkom er på dette grunnlag ikke enig med Telavox i at fokuset for reguleringen er feilslått.

Nkom har justert vedtakets kapittel 6.1 noe for å forhindre uklarheter rundt målbildet.

7.2 Tilgang for nasjonal gjesting

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom varslet at Telenor ville bli pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang innenfor det relevante markedet. Forespørsler om nasjonal gjesting er en av tilgangsformene som normalt vil ansees for å være rimelig. Nkom la videre til grunn at enveis eller toveis sømløshet og/eller flatedekning i hele landet vil normalt også anses for å være rimelig. Tilsvarende vil en anmodning om å stenge tilgang til nettet i spesifiserte områder, eller en anmodning om kun å kjøpe tilgang i avgrensede områder, normalt være rimelig. Nkom varslet avvikling av prisregulering for nasjonal gjesting.

Høringskommentarer

Telia støtter avviklingen av pris- og regnskapsreguleringen for nasjonal gjesting, da Ice ikke har hatt tilstrekkelige insentiver til å fortsette utbyggingen av det tredje nettet slik reguleringen var ment å tilrettelegge for. Telia gir også uttrykk for at de er enig i at det ikke er rimelig å gi tilgang til nasjonal gjesting i geografisk avgrensede områder der omfanget av anmoderens eget nett er tilstrekkelig.

Nåværende størrelse på Ice' nett tilsier at anmodning om flatedekning ikke vil være en rimelig anmodning. Telia støtter videre at det nå settes et klart og eksplisitt sluttidspunkt for reguleringen av nasjonal gjesting, fordi det etter Telias syn er nødvendig for at Ice vil legge tilstrekkelige investeringer i et geografisk fullverdig og landsdekkende mobilnett.

Ice påpeker at selskapet er fortsatt avhengig av nasjonal gjesting for å ha et tilstrekkelig tilbud å konkurrere i markedet med. Et nett med 95 prosent befolkningsdekning er ikke et fullverdig landsdekkende mobilnett, og Ice er derfor ikke tilstrekkelig konkurransedyktig uten nasjonal gjesting mens utbyggingen pågår. Samtidig støtter Ice deregulering etter hvert som mobilmarkedet utvikler seg i en positiv retning, og prisreguleringen er et naturlig utgangspunkt. Ice har imidlertid betenkeligheter knyttet til hvorvidt tilgangsplikten blir tilstrekkelig effektiv uten tilhørende prisregulering. Ice har erfaring fra forhandlinger med både Telenor og Telia om avtale om nasjonal gjesting på kommersielle vilkår. Prosessen har vist seg å være vanskelig, og Ice har ikke til nå hatt tilstrekkelig forhandlingsstyrke i møte med to aktører uten konkurransemessige insentiver til å inngå en avtale om nasjonal gjesting. Ved forhandling om priser og vilkår for tilgang, kan fraværet av tilstrekkelig klare regler og retningslinjer kunne føre til at forhandlingene trekker ut i tid, eller at partene ikke blir enige. Ice understreker viktigheten av en streng og effektiv håndheving av tilgangsplikten.

Ice tilbakeviser Telias innspill om manglende insentiver til utbygging i sine kommentarer. De siste års finansielle utvikling for Ice er et tydelig bevis på at nasjonal gjesting ikke er en særlig kommersielt attraktivt. Ice har i mange år hatt ambisiøse utbyggingsplaner, men grunnet svært utfordrende forhold i kapitalmarkedet, ble disse planene vanskelig å gjennomføre. Med Lyse som ny eier av Ice er det igjen kommet fullt fokus og høy fart i utbyggingshastigheten. Marked 15-reguleringen har vært og er et avgjørende virkemiddel for å sikre en rask og effektiv utrulling av det tredje nettet. For å sikre at Ice er tilstrekkelig konkurransedyktig i en utbyggingsfase, er tilgang til nasjonal gjesting helt sentralt. En svekkelse av Ice i denne fasen vil være til fordel for Telenor og Telia, og bidra til å forverre den allerede problematiske konkurransesituasjonen på det norske mobilmarkedet. Ice understreker også at utbyggingen av det tredje nettet er basert utelukkende på kommersielle hensyn, slik planene og tidslinjene også er presentert for Nkom. Det er altså ikke reguleringens tidshorisont som påvirker hastigheten i utbyggingen, slik Telia påstår.

Nkoms vurdering

Nkom signaliserte avvikling av prisreguleringen for nasjonal gjesting i vedtaket 14. mai 2020 for å gi insentiver til effektiv utbygging. Nkom holdt fast ved denne vurderingen i varsel om nytt vedtak og viste også til at omfanget av tilgangskjøp vil være relativt begrenset og avtagende i de kommende årene, slik at den økonomiske risikoen for Ice er begrenset. Nkom finner ikke grunnlag for å endre denne vurderingen, men vil følge eventuelle forhandlinger om tilgang for nasjonal gjesting tett. Det følger av vedtaket kapittel 7.1.9 at Telenor skal sluttforhandle alle avtaler om tilgang og originering i Telenors mobilnett uten ugrunnet opphold. Ved påstand om trenering skal Telenor sende Nkom kopi av Telenors respons på forespørsel om dokumentasjon av tidsbruk.

Når det gjelder geografisk avgrensning av nasjonal gjesting, har Nkoms utgangspunkt vært at tilgang til nasjonal gjesting med flatedekning i hele landet normalt er rimelig. Det fremgikk imidlertid av varselet kapittel 7.1.3 at avhengig av omfanget av anmoders eget nett, kan også tilgang i geografisk avgrensede områder være tilstrekkelig. Nkom anser at en nærmere vurdering av rimelig anmodning i tilknytning til geografisk dekningsområde for nasjonal gjesting må bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Vedtaket setter rammene for en vurdering generelt, mens den konkrete vurderingen må hensynta faktiske forhold på tidspunktet for anmodningen.

Nkom har ikke satt et eksplisitt sluttidspunkt for tilgangsforpliktelsen. Dette må gjøres på grunnlag av en oppdatert markedsanalyse. Nkom har imidlertid signalisert en forventning om markedsdynamikk innenfor den kommende vedtaksperiode som krever en ny analyse innen tre år fra vedtakstidspunktet.

Nkom har på grunnlag av Telias høringsinnspill presisert teksten i kapittel 7.1.3 og 7.1.9 om at hvorvidt geografiske avgrensinger av nasjonal gjesting er rimelig, må bero på en konkret vurdering i den enkelte sak.

7.2.1 Nærmere om tilgangsplikt

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor vil bli pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang innenfor det relevante markedet. Anmodninger om nasjonal gjesting, MVNO- og tjenesteleverandørtilgang samt samlokalisering vil normalt anses å være rimelige. Nkom har i varselet presisert nærmere vilkår for tilgangsplikten.

Høringskommentarer

Telenor mener det er uklart hva det nye kravet til at endringer i tilgangsavtaler må bestå margintesten i et framoverskuende perspektiv, går ut på. Det er også uklart for Telenor hvorfor kravet er nødvendig, og selskapet mener at Nkom ikke har redegjort for eller begrunnet behovet for ny måte å rapportere marginkrav på. Det fremstår for Telenor som uklart hvilket konkurranseproblem som skal løses gjennom kravet til å bestå margintesten i et framoverskuende perspektiv, som ikke allerede er løst under dagens marginskviskrav. Kravet bør etter Telenors syn fjernes.

Telia anser en migrasjonsperiode på opptil henholdsvis 12 måneder i privatmarkedet og 24 måneder i bedriftsmarkedet er svært lang migrasjonstid. Lang migrasjonstid vil kunne føre til en forlengelse av avtalen som igjen kan føre til økte kostnader ved å utsette påkrevde systemendringer. I tillegg er oppsigelsestiden ikke eksklusiv, noe som vil gi tilgangskjøper et langt vindu med mulighet for å operere

på to nett. Telia har erfaring med at en tjenesteleverandør kan bytte nett i løpet av tre måneder. MVNOer trenger ikke SIM-bytte og kan gjøre operatørbytte på vesentlig kortere tid.

Telavox mener at nåværende regulering ikke er tilstrekkelig presis og at aktører i markedet har usikre rammebetingelser som følge av dette. Kommende regulering bør konkretiseres og klargjøres, slik at Telenor ikke utnytter eventuelle uklarheter til sin fordel.

Telavox mener det er behov for og klargjøring og eventuell eksemplifisering av hva som menes med i at Telenor unntaksvis kan gjennomføre ensidige endringer. Det er ønskelig med en oppsummerende klargjøring av tidslinjen ved potensiell endring av priser eller øvrige vilkår, det vil si angi en konkret helhetlig tidslinje (figur eller lignende) for når varsel må gis, hvor lenge varselet gjelder, innen hvilken tidsramme forhandlingene og enighet må oppnås, hvilke plikter Telenor har til dokumentasjon mv., da dette ikke fremkommer på en klar måte i varselet.

Nkoms vurdering

På grunnlag av flere innspill fra tilgangskjøpere om uforutsigbare endringer i Telenors tilgangsavtaler under gjeldende regulering, har Nkom sett behov for å stille ytterligere krav til Telenors adgang til å gjennomføre ensidige endringer. Nkom stilte på dette grunnlag krav til at ensidige endringer i individuelle tilgangsavtaler måtte være basert på klare og etterprøvbare betingelser, samt at endringene måtte bestå marginskvistest på endringstidspunktet og i et framoverskuende perspektiv. Etter en vurdering av Telenors innspill mener Nkom at formålet om økt forutsigbarhet kan ivaretas uten krav om framoverskuende marginskvistest som varslet. Det er tilstrekkelig at slike endringer består marginskvistesten på det aktuelle tidspunktet, samt at Telenor dokumenterer konsekvensen av endringen i et framoverskuende perspektiv. Nkom forventer dermed at eventuelle endringene også består neste marginskvistest. Hensikten med kravet er å forhindre prisendringer som det ikke er grunnlag for i et lengre perspektiv.

Nkom vurderer det videre slik at kravene til ensidig endringsadgang er tilstrekkelig klargjort og eksemplifisert. Ytterligere eksemplifisering på hvilke konkrete betingelser avtalen kan inneholde, er på nåværende tidspunkt ikke nødvendig dersom kravene som allerede følger av reguleringen på dette punktet følges. Nkom vil imidlertid vurdere å stramme inn på et senere tidspunkt dersom kravene ensidig endringsadgang ikke fungerer etter sin hensikt. Etter Nkoms vurdering er det heller ikke nødvendig å innta krav til tidslinje ved ensidige endringer, eller andre endringer. Krav til varsel følger allerede av reguleringen, og Telenor plikter ved enhver endring til ugunst for tilgangskjøper å varsle to måneder i forkant av en endring. Ved andre endringer enn ensidige endringer, er utgangspunktet etter reguleringen at endringene skal forhandles og komme til enighet om. I slike tilfeller bør det etter Nkoms syn være opp til partene å avgjøre når endringen skal tre i kraft. Telenor skal dokumentere at betingelsen for å gjennomføre en ensidig endring i avtalen er oppfylt. Dette kravet er presisert i vedtaket.

Når det gjelder kravene til migrasjon og migrasjonsperiode i marked 15-vedtaket, er disse ikke ment å utvide avtalevarigheten på en tilgangsavtale. Kravene til migrasjon og migrasjonsperiode er ment å ivareta tilgangskjøpers behov for å være på to nett under et operatørbytte. Når avtalevarigheten har utløpt, har ikke tilgangskjøper det samme behovet, og hensynet til forutberegnelighet gjør seg ikke gjeldende på samme måte. Nkom er derfor uenig med Telia i at kravene til migrasjon og migrasjonsperiode forlenger avtalevarigheten og medfører økte kostnader.

Nkom har på grunnlag av høringskommentarene foretatt noen skriftlige justeringer knyttet til forpliktelsene i kapittel 7.1.8.4 om migrasjon og 7.1.8.6 om endringsadgang i individuelle avtaler.

7.2.2 Tilgang til samlokalisering

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom varslet at Telenor ville bli pålagt å imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering innenfor det relevante markedet. Avtaler om samlokalisering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. Tilbud om samlokalisering skal normalt foreligge innen seks uker. Dersom anmoder takker ja til tilbud om innplassering, skal klargjøring for innplassering påbegynnes og gjennomføres uten ugrunnet opphold.

Høringskommentarer

Telenor viser til at i samlokaliseringsmarkedet er virksomhetene satt opp som egne selskap med egne kommersielle mål, og tilgangsnekt er derfor ikke videre sannsynlig. I sine kommentarer til høringssvarene trekker Telenor frem at Nkom ikke har hensyntatt at Tårnselskapet til Altibox/Lyse planlegger å bygge 600 tårn der de også skal gi tredjepartstilgang. Telenor mener dette viser at behovet for tilgang til Telenors tårn er betydelig mindre enn det Nkom legger til grunn. Det viser også at Lyse Tele nå har tilstrekkelig kapital til å gjøre denne type investeringer på egen hånd.

Telia støtter videreføringen av tilgangsregulering.

Ice opplyser at utbyggingshastigheten er høy, men har flere usikkerhetsmomenter knyttet til seg, blant annet samlokalisering. Telenor er en dominerende masteier i den delen av landet der Ice har planlagt utbygging fremover. Ice opplever at Telenor har en positiv holdning til samlokaliseringssøknadene, men at mangel på ressurser knyttet til samlokalisering medfører lang behandlingstid. Dette kan bidra til å forsinke utbyggingen av det tredje nettet og dermed utvide tidshorizonten for Ice' behov for nasjonal gjesting.

For å tydeliggjøre hva som er akseptabel tidsbruk for klargjøring og gjennomføring av innplassering, foreslår Ice at følgende presisering tilføyes avsnitt 293: «*Avtaler om samlokalisering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. Tilbud om samlokalisering skal normalt foreligge innen seks*

uker. Dersom anmoder takker ja til tilbud om innplassering, skal klargjøring for innplassering påbegynnes og gjennomføres uten ugrunnet opphold. Klargjøring som ikke krever tredjepartsavklaringer, skal normalt ferdigstilles innen seks uker. Klargjøring som krever tredjepartsavklaringer, skal normalt påbegynnes innen fire uker.»

Telenor kommenterer at dette vil innebære at Telenor Infra⁹ pålegges et bemanningsnivå som ikke styres av sunn forretningsmessig drift og ikke er samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressurser. Telenor Infra har gjort tiltak for å øke prosesseringskapasiteten i andre halvår 2023. Telenor argumenterer også for at forslaget er problematisk med tanke på større utbyggings-/oppgraderingsprogrammer, som for eksempel Kjerag, hvor siter bestilles i store «batcher» på f.eks. 200 siter om gangen. Det er da ikke realistisk å prosessere alle disse sitene i parallell med tanke på kapasitet i alle ledd (både i Infra og underleverandører).

Nkoms vurdering

Nkom anser ikke absolutt tilgangsnekt for samlokalisering som en stor risiko, men konkurranseproblemer som uthaling, diskriminering og utnyttende priser kan likevel være potensielle konkurranseproblemer, jf. vedtakets kapittel 5. Til tross for at Tårnselskapet i Altibox-samarbeidet har planlagt å sette opp 600 nye mobilmaster, dekker ikke dette det resterende behovet til et nasjonalt tredje nett. Det vises til at Ice i sitt høringsinnspill gir uttrykk for at resterende utbygging krever minst 3000 basestasjoner. I enkelte områder finnes det ikke alternativer til samlokalisering, da det av geografiske eller politiske årsaker ikke er mulig å bygge flere master. Behovet for samlokalisering er derfor fremdeles til stede.

Under gjeldende regulering er kravet til klargjøring og gjennomføring at dette skal påbegynnes og gjennomføres uten ugrunnet opphold etter at tilbud om innplassering er akseptert. Nkom anser at det er vanskelig å angi nærmere krav til når innplassering normalt skal være gjennomført, ettersom det er store variasjoner og avhenger blant annet av tredjepartsavklaringer, behov for kapasitetsutvidelse, tilgang på ressurser osv. Nkom er også kjent med at antallet anmodninger Telenor mottar i løpet av et halvt år varierer betydelig, hvilket gjør det utfordrende å dimensjonere kapasiteten. På den annen side må unødvendig uthaling unngås, og Nkom vil dermed stille krav om at Telenor på forespørsel fra tilgangssøker skal dokumentere tidsbruk ved klargjøring og gjennomføring av innplassering. Videre vil Nkom følge tidsbruken gjennom den halvårlige rapporteringen for samlokalisering. Ved indikasjoner på uthaling vil Nkom vurdere å presisere ytterligere krav.

Nkom har på grunnlag av mottatte høringsinnspill justert kravene til dokumentasjon av tidsbruk for klargjøring og gjennomføring av innplassering i vedtakets kapittel 7.1.6 og 7.1.9.

—

⁹ Telenor Infra AS endret navn til Telenor Towers Norway AS med virkning fra 26. mars 2024. I oppsummeringen av hørings svar er imidlertid Telenor Infra blitt benyttet.

7.3 Ikke-diskriminering

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom varslet at Telenor ville bli pålagt forpliktelse til ikke-diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet.

Høringskommentarer

Telenor er positiv til at Nkom opphever kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne. Telenor mener imidlertid at forbudet mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet begrenser selskapets insentiv og mulighet til å inngå individuelle prisavtaler og anbefaler at kravet til ikke-diskriminering kun gjelder for standardavtalen.

Nkoms vurdering

Telenors innspill er vurdert sammen med øvrige innspill som gjelder alternative individuelle avtaler i kapittel 7.5.3. Nkom har på grunnlag av denne vurderingen konkludert med å presisere forpliktelsen til ikke-diskriminering for avtaler som avviker fra vilkårene i standardavtalen.

7.4 Standardavtale

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom varslet at Telenor ville bli pålagt krav til standardavtaler. Kravet omfattet blant annet at Telenor skal involvere tilgangskjøpere, innhente deres synspunkter og hensynta deres behov ved større endringer standardavtalene.

Høringskommentarer

For **Telenor** fremstår plikten til å involvere tilgangskjøpere ved større endringer som uklart. Selskapet anfører at ettersom standardavtalen ikke regulerer et individuelt avtaleforhold, og endringer i standardavtalen ikke gjelder overfor eksisterende tilgangskjøpere som har inngått individuell avtale, er det vanskelig å forstå hvordan endringer i standardavtalen vil kunne ha innvirkning på eksisterende tilgangskjøperes forretningsmodell eller investeringer. Telenor ber Nkom om å klargjøre forholdet mellom standardavtalen og individuelt inngåtte avtaler basert på standardavtalen, og videre hvem det er som skal høres ved endringer i standardavtalen.

Nkoms vurdering

Standardavtalen regulerer hvilke vilkår Telenor stiller for tilgang til Telenors mobilnett. Fordi standardavtalen setter de langsiktige rammene for tilgang, har innholdet i denne avtalen betydning for tilgangskjøperne utover deres inngåtte tilgangsavtale. For å sikre at rammene for tilgang til Telenors mobilnett er forutsigbare, er det nødvendig å begrense Telenors endringsadgang også i

standardavtalen. Begrensningen må likevel ikke være for streng, slik at Telenor kan beholde det handlingsrommet selskapet i utgangspunktet har til å endre og justere på innholdet i standardavtalen. Begrensningen går derimot ut på at Telenor ikke kan gjennomføre større endringer i standardavtalen. Etersom standardavtalene vil reflektere de produkter og tjenester som tilgangskjøper kan falle tilbake på, er det viktig at endringer som har betydning for tilgangskjøpers forutsetninger for å konkurrere i markedet ikke gjennomføres før tilgangskjøper er involvert. Derfor krever reguleringen at Telenor involverer tilgangskjøperne før selskapet gjennomfører slike endringer.

Plikten til å involvere tilgangskjøper er beholdt i vedtaket i sin helhet. Nkom har likevel utdypet bakgrunnen for at reguleringen stiller et slikt krav, slik at formålet med bestemmelsen kommer klart frem.

7.5 Pris- og regnskapsregulering

7.5.1 Generelt

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom varslet at Telenor vil bli pålagt å tilby MVNO-tilgang til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. Telenor skal bestå en porteføljebasert marginskvistest av sluttbrukerprodukter. For tjenesteleverandørtilgang skal Telenor bestå en bruttomargintest for et utvalg av Telenors sluttbrukerprodukter.

Høringskommentarer

Telenor mener den foreslåtte reguleringen er en inngripende og detaljert regulering av tjenestetilgangen (TL og MVNO) som fremmer tjenestekonkurransen og ikke infrastrukturkonkurransen. En reguleringsstrategi som søker å fremme tjenestekonkurransen ved stadig strengere regulering, for at tjenesteaktørene deretter kjøpes opp av nettverksaktørene (særlig Telia), er en lite effektiv måte å nå målet om økt nettverkskonkurransen. En slik tilnærming reduserer det tredje nettets mulighet til å vinne markedsandeler nedstrøms, og virker også negativt inn på insentivene til å etablere seg i grossistmarkedet. Telenor viser til at Ice hadde større kundevekst enn tilgangskjøperne i perioden fra første halvår 2016 til og med første halvår 2020. Etter Nkoms skjerpede prisregulering i vedtak av 15. mai 2020 har imidlertid tilgangskjøperne hatt en større kundevekst enn Ice. Fra denne situasjonen foreslår Nkom ytterligere innstramning av reguleringen av tilgangskjøperne.

Reguleringen er ifølge Telenor ikke forholdsmessig og går lengre enn nødvendig. Nkom burde nå lempet på denne i betydelig grad for å fremme strukturell nettverkskonkurransen.

Ice opplever at det er vanskelig å konkurrere om grossistkundene og at prisreguleringen for MVNO og TL gir ikke incentiver for tilgangskjøpere til å vurdere andre nett. Ice viser til dereguleringen for nasjonal gjesting og påpeker at tjenesteleverandører og MVNOer har tilgang til tre forskjellige aktører, og at Ice ikke kan se at de markedene bør behandles noe annerledes i reguleringen.

Ice påpeker også at reguleringen ikke stimulerer til særlig grad av innovasjon i MVNO- og tjenesteleverandørmarkedet. Utover «Telenor-dekning» er pris et gjennomgående tema i markedsføringen til tilgangskjøperne. Svært få tilbydere fokuserer på hvilke verdiskapende løsninger som tilbys, og dette mener Ice kan tyde på at det ikke er tilstrekkelig incentiver for tilgangskjøperne i reguleringen til å konkurrere ved å tilby kundene de beste løsningene.

Telenor støtter Ice' innspill i kommentarer til høringsvar.

Chilimobil mener dagens marginskvistest ikke sikrer et bærekraftig marginnivå i videresalgsløstet. Den er derfor ikke brukbar for å skape lønnsomhet, men den beskytter netteierens mulighet til å dempe konkurransen i sluttbrukermarkedet. Trenden i markedet den siste tiden har vært at operatørene har økt sine sluttbrukerpriser, samtidig som de får stadig høyere resultatmarginer.

Fjordkraft har følgende innspill til marginskvisreguleringen:

- Positiv bruttomargin er ikke tilstrekkelig til at tjenesteleverandørene har mulighet til å drive lønnsomt. Det er ikke mulig å drive med lønnsomhet når all salgsinntekt går til netteieren. Bruttomargin må være definert med en størrelse som gir tjenesteleverandørene mulighet til å drive med lønnsomhet.
- Alternativt må det legges til grunn en full marginskvistest for tjenesteleverandører. Forskjellen mellom tjenesteleverandører og MVNOer er for stor i prisreguleringen. Kostnadene ved markedsføring, salg og kundeservice er betydelig høyere enn den ekstra kompleksiteten, teknisk utstyr og programvare, som følger med MVNO-tilgang.

Hovedpoenget er ifølge Fjordkraft at det må gis en teoretisk mulighet for lønnsomhet for tjenesteleverandører, dersom man ønsker å ha fortsatt aktivitet i denne tilgangsformen. Det er for risikofylt å basere hele etableringen av en tjenesteleverandør på den antatte verdien av å selge kundeporteføljen tilbake til en av netteierne etter en stund.

Nkoms vurdering

Nkom registrerer at det er motstridende syn på hvorvidt det er behov for prisreguleringen for MVNO og tjenesteleverandørtilgang, og hvorvidt den varslede prisreguleringen gir de riktige incentivene og er riktig balansert.

Telenor mener at justeringene av prisreguleringen for MVNO- og tjenesteleverandørtilgang som Nkom vedtok i 2020, har gjort det vanskeligere for Ice å vokse og at justeringen i marginskvistesten som er varslet, vil forverre vekstmulighetene ytterligere. Nkom er enig med Telenor i at Ice hadde en større organisk vekst målt i antall abonnement i perioden før første halvår 2020 enn perioden etter. Tall fra

Ekonomstatistikken viser at Ice hadde en spesielt stor vekst fra første halvår 2016 til første halvår 2018. Fra første halvår 2018 til første halvår 2020 var imidlertid veksten på et lavere nivå og lavere enn veksten i perioden etter første halvår 2020. Ved hovedsakelig organisk vekst, samt oppkjøp av noen tjenesteleverandører, har Ice i perioden fra første halvår 2016 til første halvår 2023 økt sin markedsandel målt i antall abonnement fra 2,5 prosent til 13,6 prosent. Til sammenligning har samlet markedsandel målt i antall abonnement for øvrige tilgangskjøpere falt fra 10,3 prosent ved utgangen av første halvår 2016 til 9,5 prosent¹⁰ ved utgangen av første halvår 2023. Samlet markedsandel for denne gruppen har i perioden variert fra i underkant av 6 prosent til i overkant av 10 prosent. Dette skyldes blant annet at flere tilgangskjøpere har blitt kjøpt opp av netteiere og at nye tilbydere har kommet til. Antallet tilgangskjøpere er også noe redusert i perioden. Det at enkelte har valgt å selge kundemassen og avslutte mobilsatsingen kan blant annet skyldes forretningsmessig strategi eller manglende lønnsomhet.

Ice og øvrige tilgangskjøperes vekst i markedet vil etter Nkoms vurdering påvirkes av flere andre faktorer enn prisreguleringen, blant annet selskapenes forretningsmessige strategi og økonomiske situasjon. Nkom er ikke enig med Telenor i at utviklingen i markedet viser at prisreguleringen av tjenesteleverandør- og MVNO-tilgang har ført til for gode vilkår og at dette har gjort det vanskelig for Ice å vokse, eller at varslede endringer i marginskivestest vil ha denne effekten. Kommentarene fra Chilimobil og Fjordkraft underbygger dette.

Konkurransen om å tilby attraktive tilgangsvilkår for MVNO og tjenesteleverandører er ikke vesentlig endret fra forrige markedsanalyse. Ice informerer i høringsvaret at selskapet er i ferd med å bygge opp en grossistvirksomhet, men foreløpig har selskapet kun internt salg i sluttbrukermarkedet. Nkom mener derfor det er behov for tilgangsvilkår som legger til rette for at MVNO og tjenesteleverandører kan konkurrere i sluttbrukermarkedet frem til det er etablert bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse i grossistmarkedet.

Metode for prisregulering er nøye vurdert av Nkom med hensikt å balansere tilrettelegging for at eksterne aktører kan konkurrere på etablert infrastruktur og bidra til priskonkurranse i sluttbrukermarkedet, samtidig som hensynet til å skape et mulighetsrom for det tredje nettet til å konkurrere både i grossistmarkedet og i sluttbrukermarkedet ivaretas. Forbud mot marginskvis er i denne markedssituasjonen en velegnet form for prisregulering som bidrar til å avbøte de identifiserte konkurranseproblemene og balanserer de motstridende hensynene. Nkom viser til utfyllende redegjørelse i vedtaket kapittel 7.5.2.

Når det gjelder Ice' kommentarer om at det er vanskelig å konkurrere om grossistkundene, er det Nkoms oppfatning at krav til positiv bruttomargin for tjenesteleverandører og krav til positiv margin i full marginskivestest for MVNO er et minimum som må tilbys tilgangskjøpere for at de skal kunne

—

¹⁰ Inkludert Fjordkraft som er 39 prosent eid av Telia.

konkurrere i markedet. Ice må også forvente at grossistprodukter må tilbys til et prisnivå som muliggjør konkurranse. Nkom forventer også at økt konkurranse i grossistmarkedet skal legge til rette for mer innovasjon i sluttbrukermarkedet, slik at ikke konkurransen utelukkende dreier seg om pris.

Tjenesteleverandører argumenterte også ved vedtaket i 2020 for at bruttomargintesten måtte ha høyere krav til margin, alternativt at full marginskvistest måtte legges til grunn for tjenesteleverandører. Nkom holder fast ved innretningen på prisreguleringen for tjenesteleverandører. Den valgte metoden (bruttomargin per produkt) søker å oppnå at tjenesteleverandør ikke utestenges fra noen nisjer i markedet ved at testen gjøres per produkt. Dette er basert på at tjenesteleverandører kan ha noe lavere terskel for å tre inn i markedet ved å være innrettet mot en avgrenset del av privat- eller bedriftsmarkedene. Testen gjennomføres per produkt, og alle produktene som testes må ha en bruttomargin større enn 0. Nkoms tester viser at margin per produkt i praksis varierer fra svakt positiv til at enkelte produkter oppnår 70-80 prosent bruttomargin. Det er dermed ikke slik at alle produkter har 0 bruttomargin. Å etablere seg som tjenesteleverandør krever relativt begrensede investeringer, og ved eventuell tilbaketrekking fra markedet kan opparbeidet kundemasse selges. Nkom mener at krav om positiv bruttomargin utgjør et tilstrekkelig sikkerhetsnett for denne tilgangsformen. Kravet om positiv bruttomargin stiller likevel krav til at tjenesteleverandører, med begrenset produktportefølje, driver sin sluttbrukervirksomhet svært effektivt, eksempelvis ved å utnytte etablerte distribusjonskanaler og eksisterende kundegrupper. Nkom er på dette grunnlag ikke enig i Fjordkrafts argument om at prisreguleringen ikke gir mulighet til lønnsomhet for tjenesteleverandører.

Oppsummert mener Nkom at prisreguleringen som ble varslet for MVNO- og tjenesteleverandørtilgang, balanserer hensynene til tjenestekonkurranse mot hensynet til investeringsinsentiver og infrastrukturbasert konkurranse. Nkom mener marginskvistesten slik det er pålagt er nødvendig for å sikre at aktører uten eget nett får prisvilkår som gjør det mulig å konkurrere i sluttbrukermarkedet. Nkom mener således prisreguleringen er forholdsmessig. Høringskommentarene har ikke gitt grunnlag for endringer i valg av metode for prisregulering.

7.5.2 Marginskvistester

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom varslet detaljerte prinsipper for marginskvistestene som i hovedsak er en videreføring av prinsippene fra vedtaket i 2020. Nkom varslet imidlertid et lavere aggregeringsnivå for testing av produktene i bedriftsmarkedet enn hva Telenor tidligere har lagt til grunn ved full marginskvistest. Analysys Mason har på oppdrag fra Nkom oppdatert sluttbrukerkostnadene i modellen.

Høringskommentarer

Telenor mener at forutsetningen om en markedsandel for testet aktør på 3 prosent i henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet er urimelig. Konklusjonen om å ikke videreføre mobilt bredbånd som et

relevant sluttbrukermarked innebærer at en mindre aktør enn tidligere testes i marginskvistestene. Videre viser Telenor til at enkelte tilgangskjøpere har oppnådd en markedsandel på over 3 prosent. Nortel har på under tre år oppnådd en markedsandel på 3,7 prosent i bedriftsmarkedet og Fjordkraft har oppnådd en markedsandel på 3,18 prosent i privatmarkedet. Grossistkundene til Telavox, som er en tilrettelegger og videreselger i sluttbrukermarkedet, har en samlet markedsandel på rundt 6 prosent av totalmarkedet.

Telenor mener videre at anslagene for faste og variable sluttbrukerkostnader i henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet som Analysys Mason har estimert på oppdrag fra Nkom, ikke er realistiske. Basert på disse kostnadene ville en modellert aktør på størrelse med Chilimobil hatt mer enn tre ganger så høye kostnader som de kostnadene Chilimobil faktisk har. Videre finner Telenor det påfallende at deres estimater for faste kostnader bare avfeies uten videre vurdering. Telenors estimater tok utgangspunkt i de totale kostnadene til Happybytes AS i deres første hele driftsår (2019). Disse kostnadene dokumenterer etter Telenors syn at Nkoms antagelser om faste kostnader ikke er realistiske. Videre er Telenor ikke enig i Analysys Masons forutsetning om å estimere de variable kostnadene basert på kostnadsinformasjon fra Telenor for årene 2020-2022, herunder begrunnelsen for å ikke inkludere kostnadsdata for 2019 i grunnlaget.

Telenor påpeker at under gjeldende regulering må Telenor bestå en bruttomargintest for alle relevante ringeplaner, herunder Bedrift Total. Det er vanskelig å se at det kan være proporsjonalt å innføre en ny byrdefull og detaljert margintest for syv segmenter av produktet Bedrift Total. Å definere så smale kundesegmenter er uhensiktsmessig og vil være til skade for både bedriftskundene og tilgangskjøperne. Nkom har heller ikke vurdert om effekten heller trekker i retning av ineffektiv etablering.

Telenor mener det er sterk konkurranse om de største bedriftskundene. I den grad det er utfordrende for tilgangskjøpere å betjene de største bedriftskundene, har det andre årsaker enn Telenors grossistpriser, herunder høye krav til betjening og support, fremtidig dekningsutbygging, avanserte tjenester og funksjonalitet, kundespesifikke tilpasninger, tydelige roadmaps med planer for videreutvikling av dagens tjenester, evne til å understøtte kundens behov for å bli mer miljøvennlig og bærekraftig, og ikke minst troverdighet som kompetent rådgiver i et stadig skiftende spekter av teknologiske muligheter.

Telenor påpeker at det er svært få kunder i de øverste delsegmentene av Bedrift Total. Telenors forpliktelse kan derfor påvirkes av enkeltkunders valg, hvilket fremstår som uforholdsmessig. Det er urimelig at et segment skal kunne bestå av så få kunder. Dersom Nkom likevel opprettholder at det er behov for ytterligere segmentering i oppfølging av marginkravet i bedriftsmarkedet, bør det være færre segmenter enn i forslaget, og det bør sikres at hvert segment består av minst 100 kunder.

Telavox er uenig i fremgangsmåten for hvilke sluttbrukerprodukter som skal inngå i marginskvistesten. Selskapet mener at marginskvistesten tar utgangspunkt i en foreldet portefølje som ikke representerer

de produktene Telenor faktisk markedsfører og konkurrer med. Etter Telavox' syn bør testen ta utgangspunkt i et utvalg av nye abonnementer, det vil si produkter Telenor aktivt tilbyr i markedet. For eksempel kunne testen tatt utgangspunkt i 70 prosent av antall nytegnede abonnementer den siste måneden, samt produkter som utgjør minst 10 prosent av nytegnede abonnementer den siste måneden, fremfor 70 prosent av antall abonnementer i hvert av sluttbrukermarkedene samt produkter som utgjør minst 10 prosent av antall abonnement i relevante sluttbrukermarkeder.

Telavox mener videre at testen utelater relevante kostnader som en like effektiv aktør på grossistleddet møter i konkurranse med Telenor. Dette kan som et minimum hensyntas ved at aktører med stort volum gis volumrabatt, ettersom disse aktørene overtar flere av kostnadselementene Telenor alternativt ville hatt.

Nkoms vurdering

Nkom er ikke enig med Telenor i at forutsetningen om en markedsandel på 3 prosent for referanseoperatøren i marginskvistesten i henholdsvis privat og bedriftsmarkedet er urimelig. Det er korrekt at beslutningen om å ikke videreføre mobilt bredbånd som et relevant sluttbrukermarked innebærer at en noe mindre aktør enn tidligere testes. Basert på tall fra Ekomstatistikken for 2022 vil antall abonnement for referanseoperatøren reduseres med i overkant av 4 prosent. På grunn av at de faste kostnadene og inntektene som følge av dette fordeles på færre abonnement, vil denne endringen isolert sett redusere nettomarginen ved full marginskvistest noe (-0,24 prosent og -0,85 prosent i henholdsvis privat og bedriftsmarkedet). Nkom har imidlertid også, med bistand av Analysys Mason, oppdatert estimerte sluttbrukerkostnader i testen. Årsaken til denne oppdateringen er blant annet at mobilt bredbånd ikke lenger vil inngå i marginskvistesten og at sluttbrukerkostnader knyttet til mobilt bredbånd derfor ikke lenger inkluderes i grunnlaget. Nkom har videre presisert i varselet at inntekter og kostnader knyttet til mobilt bredbånd ikke lenger skal omfattes av regnskapsmessig skille. Andre inntekter og kostnader, samt inntekter og kostnader fra salg av håndsett, inngår i marginskvistesten og oppdateres årlig basert på regnskapsmessig skille. De faste inntektene og kostnadene som vil inngå i testene fremover, er såles lavere enn de ville vært dersom mobilt bredbånd var inkludert i testen. Resultateffekten av at en noe mindre aktør enn tidligere testes er liten og oppveies i stor grad av at inntekter og kostnader relatert til mobilt bredbånd ikke lenger inngår i testen. Endringene kan i liten grad kan sies å være en innstramming av reguleringen.

Telenor viser også til at enkelte MVNOer og tjenesteleverandører har oppnådd en markedsandel som er høyere enn 3 prosent i inneværende periode. Det at enkelte aktører har klart å oppnå en markedsandel på over 3 prosent er etter Nkoms vurdering positivt for konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedene, men gir ikke i seg selv grunnlag til å øke kravet til effektivitet i marginskvistesten. Også i tidligere reguleringsperioder er det enkelte tilgangskjøpere som har oppnådd en høyere markedsandel enn forutsatt markedsandel for referanseoperatøren i marginskvistesten. De tre aktørene som Telenor nevner, har delvis oppnådd sin markedsandel gjennom oppkjøp av andre tjenesteleverandører. Det er også flere aktører som har vært til stede i markedet over flere år, som

ikke har oppnådd en slik markedsandel. Samlet markedsandel for tilgangskjøpere har i inneværende periode økt med i underkant av 3 prosentpoeng. Sammenlignet med samlet markedsandel for denne gruppen i første halvår 2016, har det imidlertid vært en marginal nedgang. Videre er antall tilgangskjøpere som nevnt ovenfor noe redusert i perioden. Som det fremgår av varselet, viser markedsutviklingen etter Nkoms vurdering at det er utfordrende for tilgangskjøpere å oppnå høye markedsandeler og at reguleringen bør innrettes slik at den legger til rette for effektive tilbydere som starter uten betydelig markedsandel. Nkom kan ikke se at forutsetningen om 3 prosent markedsandel for referanseoperatøren i marginskvistesten er urimelig.

Telenors innspill angående fastsettelsen av faste- og variable kostnader i marginskvistesten vurderes av Analysys Mason på vegne av Nkom i Vedlegg 5 Modell manual. Nkom stiller seg bak denne vurderingen.

Nkom er ikke enig med Telenor i at det ikke er grunnlag for eller proporsjonalt å dele Bedrift Total inn i mindre segmenter ved gjennomføring av marginskvistestene. Nkom har over lengre tid observert at konkurransen i bedriftsmarkedet er begrenset, Telenor har en særlig høy markedsandel og stabil posisjon i denne delen av sluttbrukermarkedet. Stortingsmelding 29 (2020-2021) Vår digitale grunnmur fremhever også at regjeringen vil legge til rette for økt konkurranse i bedriftsmarkedet for mobiltjenester, særlig i SMB-segmentet. Formålet med prisreguleringen av tjenesteleverandørtilgang er å sikre at tilgangskjøpere som innretter sin virksomhet mot en mindre del av sluttbrukermarkedet, som et minimum skal være sikret en positiv bruttomargin.

Nkom har ved gjennomføringen av de ordinære marginskvistestene våren og høsten 2023 også gjennomført tilleggstester hvor Bedrift Total ble delt opp i de syv segmentene som fremgår av vedtaket. Telenor er således allerede kjent med hvordan denne oppdelingen gjøres og har levert etterspurte data på dette aggregeringsnivået ved flere anledninger. Nkom kan ikke se at oppdelingen av Bedrift Total er urimelig byrdefull. Ved forrige gjennomføring av marginskvistester høsten 2023, inneholdt hvert av de syv segmentene av Bedrift Total flere abonnement enn det minste ordinære bedriftsproduktet som inngår i testen for bedriftsmarkedet. Nkom kan heller ikke se at oppdelingen av Bedrift Total vil kunne være til skade for bedriftskundene og/eller tilgangskjøperne, eller at det vil kunne føre til ineffektiv etablering.

Nkom er videre ikke enig med Telenor i at hvert av segmentene bør bestå av minst 100 kunder. De største bedriftskundene til Telenor har svært mange abonnement, og en slik grense vil føre til en reduksjon i antall segmenter fra syv til fem (de tre øverste segmentene slås sammen). Det øverste segmentet (de 100 største bedriftskundene) vil da utgjøre hele [redacted] prosent av antall abonnement under Bedrift Total og vekte [redacted] i marginskvistesten for bedriftsmarkedet. Kunder med fra [redacted] abonnement vil inngå i segmentet¹¹. En slik minimumsgrense på

¹¹ Basert på data fra Telenor rapportert høsten 2023.

antall kunder vil føre til at det ene segmentet blir svært mye større enn de andre segmentene målt i antall abonnement, samt at dette segmentet ville inneholdt kunder med svært ulik størrelse, priser og marginer. Dette vil etter Nkoms vurdering motvirke formålet med prisreguleringen av tjenesteleverandørtilgang.

Nkom er ikke enig med Telavox i at marginskvistesten tar utgangspunkt i en foreldet portefølje som ikke representerer de produktene Telenor faktisk markedsfører og konkurrerer med. Det fremgår av Vedlegg 2 Prinsipper for marginskvistester i marked 15 at ved vurderingen av om sluttbrukerprodukter anses å være representative for konkurransebildet i markedet, skal det blant annet legges vekt på om produktet er i salg, om produktet tilbys med kampanjepris til nye kunder, og om tilgangskjøperne har tilsvarende produkter som konkurrerer direkte med Telenors produkt. Ved forrige marginskvistest, som ble gjennomført høsten 2023, var samtlige produkter som inngikk i testen i salg på testtidspunktet. Et klart flertall av disse produktene hadde en vekst i antall abonnement det siste halve året før testtidspunktet og utgjorde om lag 85 prosent og 71 prosent av antall abonnement i testene for henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet. Av de resterende produktene som inngikk i testene, var det i hovedsak mobilt bredbåndproduktene som hadde en nedgang i antall abonnement. Øvrige produkter hadde et relativt stabilt antall abonnement i perioden.

Høringskommentarene har ikke gitt grunnlag for endring av prinsippene for marginskvistester. Nkom har imidlertid gjort enkelte justeringer i anslagene for sluttbrukerkostnader som følge av høringsinnspillene. Resultatene fremgår av vedlegg 5 Modell manual.

7.5.3 Krav til prisstruktur

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom varslet at Telenor ville bli pålagt å imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer. For å åpne mulighetsrom for individuelle forhandlinger, varslet Nkom at Telenor ikke ville bli pålagt forbud mot diskriminering mellom eksterne kjøpere, hverken på pris eller andre vilkår. De generelle kravene til tilgang som fremgår av kapittel 7.1.9, ville imidlertid gjelde for alternative prisstrukturer. Nkom varslet også at forbudet mot diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet skulle gjelde for alle tilgangsformer og avtaler.

Høringskommentarer

Telenor mener det er noe uklart hvilke plikter som gjelder for individuelt fremforhandlede avtaler. Telenor mener det er avgjørende at en fremforhandlet avtale som avviker fra standardavtalen, ikke underlegges de særlige pliktene i reguleringen og viser til følgende eksempler:

- Kravet til relativt prisnivå mellom tilgangsformer vil medføre at det ikke er mulig å forhandle frem en tjenesteleverandøravtale med en rabattskala som er mer attraktiv enn standardavtalen for MVNO.
- Forbudet mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet vil begrense selskapets insentiv og mulighet til å inngå individuelle prisavtaler. Dette kan for eksempel være fastprisavtaler eller prisavtaler med en prisjusteringsklausul. Slike avtaler vil typisk ha ulik forventet margin gjennom avtaleperioden, og Telenor og tilgangskjøper blir påført en prisrisiko sett opp mot regulert prisnivå. Hvis en individuell prisavtale skal bestå kravet til ikke-diskriminerende priser for hvert enkelt år av avtaleforholdet, vil det innebære at de avtalte prisene vil være maksimalpriser for tilgangskjøper, og Telenor vil ikke være sikret de avtalte prisene i avtaleperioden. Dette misforhold i risiko vil svekke Telenors insentiver til å inngå avtaler om alternativ prisstruktur.
- Videre vil samme forbud være et hinder for å kunne tilby en aktør som ønsker det, tilgang til færre teknologier eller færre tjenester for å få en redusert pris, for eksempel kun tilgang til 4G.

Dersom Telenor skal tilby en aktør en mer tilpasset prisstruktur og bedre priser mot at denne tar på seg forpliktelser som avviker fra standardavtalens vilkår, er det vesentlig at aktøren da må forholde seg til de fremforhandlede vilkårene og ikke kan klage til Nkom og få annullert eller endret deler av den fremforhandlede avtalen. Konkurranseloven sikrer også at det ikke kan avtales vilkår som vil være i strid med § 11, forbud mot misbruk av dominerende stilling. Telenor anbefaler at kravet til ikke-diskriminering kun gjelder for standardavtalen. Telenor ber Nkom bekrefte at det kun er minimumskravene i 7.1.8 som vil gjelde for individuelt fremforhandlede avtaler.

Fjordkraft anfører at reguleringen må legge til rette for at tjenesteleverandørene kan tilby produkter som tilfredsstillr kundenes ønske om større datamengder (for eksempel fri data). Den foreslåtte reguleringen har adressert utfordringene med prismodellen for tilgangskjøp, og det er positivt at det åpnes for at man kan forhandle om prismodellen med Telenor. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til hva man faktisk kan oppnå i slike forhandlinger. Tilgangskjøperne er dermed ekskludert fra den mest attraktive delen av markedet.

Telenor har fortsatt definisjonsmakten for prismodellen for tilgangskjøpere. Det er i dag ingen sammenheng mellom prismodellen for tilgangskjøp og standardproduktet til kunde. Dette påfører tilgangskjøperne en stor risiko. Når i tillegg datavolumene har vært priset sterkt degressivt, altså slik at de første små datavolumene prises svært høyt, og muligheten for bulkjøp ble stanset, så er det ikke mulig å utfordre Telenor på produkt/pris. Telenor bør pålegges å tilby en standardavtale hvor kostnadselementenes struktur gjenspeiler de produktene som faktisk selges til sluttkundene. Det er meningsløst å prise tale, SMS, og MMS pr volum når denne prismodellen beskriver en virkelighet bransjen har forlatt for mange år siden.

Ice mener alternative prismodeller vil være en mulighet for Ice til å differensiere seg fra Telenors grossisttilbud. Når Telenor blir pålagt å tilby alternative prismodeller, mener Ice at dette begrenser selskapets mulighet til å etablere seg i grossistmarkedet. På denne måten kan MVNOer og tjenesteleverandører sikre seg «Telenor-dekning» med regulert pris og prisstruktur, slik at behovet for å se seg om etter andre tilbydere reduseres betydelig. Grossistkundene må insentiveres for å gå i dialog med andre tilbydere enn Telenors. Ice mener reguleringen aktivt bør støtte opp under dette ved å tilby samme regulering for tilgang for nasjonal gjesting, MVNOer og tjenesteleverandører.

Telavox anfører at volumrabatter er avgjørende for å sikre effektiv konkurranse på både grossist- og sluttbrukernivå og må videreføres i kommende regulering. Telavox kan ikke se at det varslede markedsvedtaket pålegger Telenor å tilby volumrabatter og ber om at dette inntas i reguleringen. Telavox mener videre at vilkårene for alternative prisstrukturer, for eksempel bulkprising, må konkretiseres. Det varslede markedsvedtaket redegjør ikke tilstrekkelig for hva som utgjør en “rimelig anmodning” om en annen prisstruktur. Risikoen er derfor høy for at Telenor ikke vil imøtekomme anmodninger om alternative prisstrukturer fra Telavox eller andre MVNOer. Videre mener Telavox at en lemping av kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne virksomheter ikke er tilstrekkelig for å sikre alternative prismodeller.

Det fremstår som et paradoks at Telenor antas frivillig å tilby tilgangskjøper prisstrukturer som styrker deres konkurransekraft i grossist- og sluttbrukermarkedet når varselet samtidig konkluderer med at Telenor ikke disiplineres av kjøpermakt i forhandlinger med sine kunder.

Reguleringen må også presisere et minstekrav for alternative prisstrukturer, herunder bulkprising, slik at dette vil være et utgangspunkt som markedsaktørene kan forholde seg til. En rimelig anmodning om bulkpris vil være

- Bulkpris skal være et alternativ til standardvilkår med variable priser og volumrabatt, og eventuelt forbruk utover bulkvolumet skal kunne kjøpes etter standardvilkårene.
- Den relevante perioden for bulkpris skal være mellom 9 og 12 måneder.
- Telenor kan ikke sette nedre eller øvre grenser for volumet som kjøpes inn.
- For å kompensere for at tilgangskjøper overtar risiko sammenlignet med standardvilkårene, må den totale prisen på bulken ligge under den variable standardprisen fratrukket alle rabatter.
- Det relevante prisavslaget på bulkpris må baseres på en realistisk vurdering av hvor mye risiko kjøper overtar sammenlignet med standardvilkårene. Ved innføring av reguleringen kan estimater på risiko være basert på kostnadssimuleringer.

Aller Media støtter i sine kommentarer Telavox' innspill og mener vedtaket må inneholde mer håndfaste forpliktelser. Dette innebærer at det må presiseres et minstekrav til alternative prisstrukturer, og at det må angis langt klarere rammer for når Telenor har en forpliktelse til å

etterkomme en "rimelig anmodning" om bulkprising. Det må også etableres tilfredsstillende håndhevingsmekanismer.

Nkoms vurdering

Nkom mener grunnleggende at det ikke må settes større begrensninger til alternative avtaler enn hva som er nødvendig for å avhjelpe de identifiserte konkurranseproblemene. Intensjonen er å åpne opp for individuelle forhandlinger. Dette innebærer at tilgangskjøpere i større grad må ta ansvar for sine tilgangsvilkår enn om de kjøper tilgang etter standardvilkårene. Samtidig er det utvilsomt svært ulike styrkeforhold i markedet. Nkom mener derfor det er behov for en viss grad av regulatorisk beskyttelse for å hindre utnyttende markedsadferd. Minimumskravene til tilgang som fremgår i kapittel 7.1.9 skal derfor også gjelde for alternative avtaler. I tillegg skal både MVNO og tjenesteleverandør ha mulighet til å velge standardavtalen med regulerte vilkår. Når det gjelder kravet til relative priser, var dette i utgangspunktet knyttet mot standardavtalen, og Nkom bekrefter at dette ikke skal gjelde for alternative avtaler.

Kravet til ikke-diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet omfatter som utgangspunkt både priser og andre vilkår. Når det gjelder prisnivå, har Nkom varslet at slike avtaler ikke vil bli gjenstand for prisreguleringen i form av marginskvistest. Nkom anerkjenner også at krav til ikke-diskriminerende pris og regnskapsmessig skille kan begrense Telenors insentiver til å inngå kommersielle forhandlinger om alternative prisstrukturer, dersom det kan oppstå usikkerhet rundt gyldigheten av inngåtte avtaler i løpet av avtaleperioden. Nkom mener at tilgangskjøpere som inngår alternative avtaler på bakgrunn av et ønske om en annen prisstruktur enn standardavtalen, må ta ansvar og risiko for prisvilkår og andre vilkår som avviker fra standardavtalen i avtaleperioden. Slike vilkår vil ikke anses for å være i strid med kravet til ikke-diskriminering forutsatt at Telenor kan godtgjøre at tilgangskjøper, på avtaletidspunktet, var kjent med avvikene fra standardavtalen.

Når det gjelder forbud mot å diskriminere eksterne sammenliknet med egen virksomhet på andre forhold enn pris, mener Nkom at dette er en helt sentral forutsetning for at tilgangskjøpere skal ha likeverdige muligheter til å kunne konkurrere i sluttbrukermarkedet. Dette kravet har til hensikt å forhindre diskriminerende adferd knyttet til for eksempel informasjonsskjevhet, ulik kvalitet på tjenester som avtalen omfatter, ulike rettetider osv. Likebehandling på disse områdene er avgjørende for å kunne konkurrere og må derfor også gjelde for tilgangskjøpere som fremforhandler individuelle alternative avtaler. Et slikt krav forhindrer likevel ikke at tilgangskjøper i forhandling om individuelle avtaler kan velge å anmode om en avtale som avviker fra standardavtalen, for eksempel ved at avtalen ikke gjelder tilgang til alle bæretjenester, ref. Telenors eksempel, mot å oppnå andre priser/prisstruktur. Dersom partene kommer til enighet om en avtale som avviker fra standardavtalen på konkrete områder, vil de aktuelle avvikene fra standardavtalen ikke ansees å være diskriminering.

Fremforhandling av individuelle avtaler stiller imidlertid økte krav til tilgangskjøpers aktsomhet ved avtaleinngåelse. Telenor må ved forhandling benytte standardavtalen som utgangspunkt, slik at det blir tydelig for tilgangskjøper hvilke deler av standardavtalen som avvikes for å oppnå andre prisvilkår.

Nkom kan ikke se at et krav til alternative prisstrukturer slik det er utformet i vedtaket, hindrer Ice i å konkurrere i grossistmarkedet. Kravet er utformet med tanke på å forberede alle aktører på kommersielle forhandlinger. De regulatoriske kravene til slike avtaler er svært begrenset, kun minimumskravene til tilgang i kapittel 7.1.9 og forbud mot diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet for andre forhold enn dem som eksplisitt er avtalt avvikende fra standardavtalen.

Når det gjelder tilgangskjøperes ønske om at Nkom definerer alternative prismodeller, mener Nkom at ønsket om mer tilpassede prismodeller best ivaretas i denne reguleringsperioden gjennom å tilrettelegge for individuelle forhandlinger basert på standardvilkårene som et utgangspunkt. Nkom etterkommer derfor ikke anførselene om å definere andre prismodeller enn standardavtalen.

Når det gjelder volumrabatter, anerkjenner Nkom at dette er et sentralt priselement for enkelte tilgangskjøperes forretningsmodell. Nkom stiller derfor strenge krav til endringsadgang, både i inngåtte avtaler basert på standardavtalen og i standardavtalen, for å sikre forutsigbarhet for tilgangskjøper når det gjelder slike avtalevilkår.

Når det gjelder Telavox' kommentarer til fravær av kjøpermakt, står Nkom fremdeles fast ved at konklusjonen om at tilgangskjøpere ikke har tilstrekkelig grad av kjøpermakt til å kunne disiplinere Telenor i en grad som gjør at selskapet ikke har sterk markedsstilling. Nettopp derfor vedtar Nkom blant annet en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer. De konkrete kravene til tilgang som fremgår av kapittel 7.1.8 og 7.1.9, gjelder for slike anmodninger. Det betyr blant annet at avtaler skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold, og dersom tilgang nektes, skal Telenor gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag.

Videre forstår Nkom Aller Medias kommentar knyttet til håndhevingsmekanismer som en forlengelse av kommentaren knyttet til at det må være klare rammer for når Telenor må imøtekomme en rimelig anmodning om en alternativ prisstruktur, herunder bulkprising. Nkom har i henhold til ekomloven § 4-1 første ledd hjemmel til å pålegge Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang. Telenors plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer er nedfelt i kapittel 7.5.8 i Marked 15-vedtaket, jf. avsnitt 500 i vedtaket.

Videre er virkemidler for håndheving av brudd på plikter nedfelt i kapittel 7.8 i Marked 15-vedtaket. Det fremgår der at Nkom vil benytte virkemidler, eksempelvis krav om retting eller tvangsmulkt der dette vurderes å være nødvendig, hensiktsmessig og forholdsmessig. Nkom mener virkemidlene for håndheving av brudd på plikter i Marked 15-vedtaket er tilstrekkelig utredet og beskrevet i kapittel 7.8 i vedtaket.

Oppsummert har Nkom på grunnlag av høringsinnspill eksplisitt uttrykt i vedtaket at krav til relative priser ikke gjelder for avtaler med alternative prisstrukturer. Kravet til ikke-diskriminering mellom egen

og ekstern virksomhet er presisert i relasjon til avtalevilkår som avviker fra standardavtalen. Slike avtaler er omfattet av minimumskravene til tilgang i kapittel 7.1.8 og 7.1.9.

7.5.4 Prisregulering for samlokalisering

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Nkom varslet krav om kostnadsorienterte priser for samlokalisering med årlig rapportering av kostnadsregnskap basert på historiske fullfordelte kostnader på aggregert nivå.

Høringskommentarer

Telenor mener Nkom ikke har analysert samlokaliseringsmarkedet og ikke gjort en tilfredsstillende vurdering av at tiltak er nødvendige og proporsjonale. Telenor er sterkt uenig i Nkoms begrunnelse for videreført tilgang for Telia, noe Telenor omtaler som subsidiering av Telias mobildekning og 5G-utbygging. Hvis Nkom av hensyn til nettverkskonkurransen i grossistmarkedet pålegger Telenor å subsidiere videre utbygging av konkurrerende nett på nivå med Telias, innretter man i praksis en evigvarende regulering på tilbyderer som har en sterkere dekningsposisjon eller bedre kvalitet i nettet enn konkurrentene (mao pålagt omfordeling inntil alle mobilnettene er like gode eller dårlige).

Telenor mener Nkom foreslår en svært inngripende prisregulering som risikerer å ødelegge for etablering og konkurranse i markedet for samlokalisering. En slik type intervensjon krever svært mye med hensyn til begrunnelse og analyse. Telenor fremhever at:

- Det er en markant kunstig asymmetri i prisene på samlokalisering mellom Telenor og andre tårnaktører.
- Regulerte priser satt lavere enn økonomisk kost gir gale prissignaler til utbyggere av mobilnettverk, med fare for suboptimal og mindre kostnadseffektiv utbygging.
- Reguleringen fører til tregere infrastrukturutbygging pga. kunstig lavt prisnivå, både fordi Telenor bygger tregere/mindre og fordi andre potensielle tilbydere risikerer konkurranse fra Telenors regulerte priser.
- Reguleringen fører til mindre kostnadseffektiv utbygging av infrastruktur: Når Telenor Infra bygger en site, er selskapet ikke incentivert til å bygge med tanke på å ha flere leietagere når en ny site opprettes. Tvert imot, vil de økonomiske incentiver tilsa at den regulerte tårnaktøren bare bør bygge kapasitet for kunden som forespør om den nye siden, og heller gjøre anleggsbidragsfinansierte kapasitetsutvidelser hver gang en ny regulatorisk beskyttet leietager ønsker innplassering.

Fortsatt kostnadsbasert prisregulering vil derfor være et rettsstridig virkemiddel. Dersom Nkom likevel ønsker å videreføre et slikt tiltak, foreslår Telenor at kostnadsregnskap er basert på «current cost» eller alternativt resiproke priser.

- **Kostnadsregnskap basert på «current cost»:**

Priser basert på kostnadsregnskap etter historisk kost/finansregnskapet, fører ifølge Telenor til at investert kapital undervurderes, og Telenor må tilby samlokalisering til under økonomisk kost. Dette skyldes at finansregnskapet ser bort fra både verdiøkningen av anleggene over tid pga. generelle kostnadsøkninger og effekten av at faktisk økonomisk levetid på anleggsmidlene ofte er betydelig lengre enn regnskapsmessig levetid. Telenor får dermed ikke kompensert alternativkostnaden, altså inntektene Telenor kan få fra en alternativ anvendelse av anleggsmidlene, som i dette tilfelle kan være å selge anleggsmidlene til en kjøper uten tilsvarende regulatoriske begrensninger. De regulerte prisene er med andre ord lavere enn en rasjonell aktør ville ta i et hypotetisk marked med perfekt konkurranse, som er prisnivået som gir de mest korrekte signalene for investeringsbeslutninger hos tilgangskjøperne.

«Current cost» vil innebære at kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av finanspostene som skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt kapital beregnet etter «current cost»-prinsipper. «Current cost»-beregningen skal baseres på anleggsmidlene i finansregnskapet, og indekseres klassevis, der hver klasse av anleggsmidler anvender en passende indeks fra SSB, kombinert med estimert faktisk økonomisk levetid på anleggsmidlene.

- **Resiproke priser:**

Telenor viser til beregninger oversendt Nkom ved høringen i mai 2023 som viste at er prisnivået til tårnselskapene etablert av Telia og Ice er langt over Telenors regulerte og kommersielle termer. Resiproke priser som et alternativ til priser utledet fra kostnadsregnskapet, vil skape mer proporsjonalitet. Konkret er Telenors forslag at Telenor Norge årlig sammenligner Telenor Infras kommersielle priser for et antall standardkonfigurasjoner av mobil-siter med pristilbudene Telenor Norge mottar for samme konfigurasjoner fra Telia Towers (Telia) og Tårnselskapet (Ice). Dersom man finner at Telenor Infras kommersielle priser (inkludert gjennomsnittlig anleggsbidrag og etableringskostnader) er lavere enn hva de andre aktørene tilbyr, gis Telenor Infra retten til å ta kommersielle priser fra de aktører som selv tar høyere pris enn Telenor Infras kommersielle priser. Inntekter og kostnader for mobilaktører Telenor Infra kan gi kommersielle priser til, tas ut av gjeldende års kostnadsregnskap for mobil.

Dette vil gjøre reguleringen mer proporsjonal og i større grad trekke i retning av Nkoms uttalte mål om kostnadseffektiv utbygging av mobilnett, ved at Telenors forslag også insentiverer de andre tårnaktørene til å moderere sine samlokaliseringspriser.

Telia støtter videreføringen av prisregulering for samlokalisering og er enig i at effektiv tilgang til samlokalisering er viktig for rask og kostnadseffektiv utbygging av de tre mobilnettene. Telia viser til kravet om at faktura for anleggsbidrag ved kapasitetsutvidelser skal være spesifisert i størst mulig grad. Telia opplever at dette kravet ikke alltid følges i praksis, slik at det blir vanskelig å kontrollere om rimelige og billigste alternativ blir valgt.

Ice påpeker i sitt hørings svar at for en aktør som Ice, med betydelig mindre andel egne mobilmaster med mulighet for samlokalisering, vil en eventuell prisøkning ha store konsekvenser for både drifts- og etableringskostnader, noe som igjen vil virke konkurransevridende. Prisøkning på samlokalisering vil primært ramme den tredje aktøren. Fullføring av utbyggingsprosjektet vil kreve et høyt antall innplasseringer hos Telenor, som er en enda mer dominerende masteeier i den delen av landet der Ice har planlagt utbygging fremover.

Ice mener reguleringen må skille mellom anleggsbidrag og alminnelig vedlikehold. Per i dag håndterer Telenor Infra alle slike forhold som anleggsbidrag som Ice må betale for, og argumenterer med at reguleringen per i dag ikke tillater at anleggseier og leietakere deler kostnaden for en slik oppgradering. Ice kan ikke se at en slik løsning er hensiktsmessig da dette er tiltak som i alminnelige leieforhold ville falt under byggeiers ansvar (f.eks. fjerning av asbest, forsterkning av gulv), og som uansett kommer både anleggseier og leietakerne til gode. Ice ber Nkom redegjøre for hvorvidt det er Nkoms forståelse at reguleringen ikke tillater Telenor Infra å dele på disse kostnadene, og eventuelt presisere skillet mellom anleggsbidrag og alminnelig vedlikehold og oppgradering.

Ice kommenterer Telenors innspill om at de regulerte prisene ikke kompenserer for alternativkostnaden og mener dette er en kunstig måte å se på Telenors investeringer i eget nettverk på all den tid nettverket er en helt grunnleggende del av Telenors egen virksomhet. Uansett er det vanskelig å se for seg at leieforholdet i seg selv vil være verdiforringende ved et eventuelt salg av anleggsmidler, snarere tvert imot. Videre, dersom det skulle være konsistens i at kapitalbindingen i kostnadsregnskapet skal inkludere verdistigning av anleggsmidlene, og leietaker allerede kompenserer Telenor for en andel av avskrivninger og rimelig avkastning, burde også leietaker få fratrukk for sin andel av verdistigningen. Det må også forventes at investeringsbeslutningen i sin tid har vært i tråd med Telenors krav til avkastning. Inntekter fra senere samlokalisering er dermed en potensiell superprofitt som kommer i tillegg til dette.

For de tilfeller der samlokaliseringsforespørselen fra Ice utløser et behov for investeringer i anlegget, representerer dette i realiteten en verdiøkning for Telenor betalt i sin helhet av Ice. Dette er ikke noe Ice får fradrag for. Ice ønsker samtidig å påpeke at prisene Telenor tilbyr for både anleggsbidrag, etableringsgebyr og strøm, overstiger de reelle kostnadene. Til Telenors forslag om resiproke priser påpeker Ice at anleggsbidrag i så tilfelle må holdes helt utenfor.

Telenor kommenterer Ice' innspill om oppgradering på lokasjoner og hevder at kunden som trigger behov for oppgradering tar kostnaden for dette, slik det fremgår av reguleringen. Dersom

oppgradering omfatter forhold som allerede er en del av Telenor Infras generelle vedlikeholdsplan, belastes ikke kunden for denne delen av oppgraderingen. Asbestfjerning og gulvforsterkning er tiltak som ikke ville vært nødvendig hvis ikke det kommer en ny innplassering eller oppgradering av eksisterende innplassering på siden. Kostnaden som oppstår er således utløst av kunden, som derfor må dekke kostnaden.

Nkoms vurdering

Samlokalisering er en tilgangsform som er sentral for å oppnå målet om bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originerings i mobilnett. Nkom er ikke enig med Telenor i at tilgang til kostnadsorienterte priser innebærer subsidiering av andre aktører. Kravet, slik det er utformet, sikrer Telenor kostnadsdekning for drift og investering i anleggsmidler som benyttes til samlokalisering, samtidig som hensikten med virkemiddelet nettopp er å senke barrierene for etablering av ny infrastruktur ved kostnadsdeling. Videre er samlokaliseringssplikten ingen evigvarende regulering.

Telenor anfører at reguleringen er svært inngripende og risikerer å ødelegge for etablering og konkurranse i markedet for samlokalisering. Nkom anerkjenner at krav om kostnadsorienterte priser er inngripende. Samtidig mener Nkom at fordelene for konkurransen i marked 15 overstiger eventuelle negative effekter av kravet:

- Det er hensynet til konkurranse i marked 15 som er utgangspunktet for forpliktelsen, ikke hensynet til konkurranse om å tilby samlokalisering. Aktørens beskrivelse av samlokaliseringstilbudet understøtter heller ikke at dette er et marked kjennetegnet av konkurranse. Innspill fra Telia og Ice tyder på at det i mange tilfeller ikke finnes alternativer til samlokalisering på en gitt lokasjon og dermed ingen konkurranse om å tilby tilgang til andre aktører. Aktørene betaler hverandre etter listepriiser, uten forhandling på pris, hvilket heller ikke indikerer konkurranse om å tilby samlokalisering.
- Kravet til kostnadsorientering følges opp med et aggregert regnskap for alle basestasjoner, hvor Telenor får dekket en andel av drift og vedlikehold, samt avskrivninger på investeringer og rimelig kapitalavkastning. I tillegg kan Telenor fakturere anleggsbidrag for kapasitetsutvidelser. I slike tilfeller får Telenor umiddelbart dekning for investeringer som gjøres for samlokaliseringsskundene. I sammenheng med 5G oppgradering er anleggsbidrag benyttet i relativt stort omfang. Telenors anførsler om uforholdsmessig regulering tar ikke hensyn til dette.
- Det er ingen målsetning for konkurransen i marked 15 å duplisere passiv infrastruktur. Hensynet til å gi korrekte investeringssignaler til andre aktører når det gjelder nyetablering av passiv infrastruktur, er dermed underordnet. Parallell etablering av infrastruktur er i mange tilfeller ikke ønskelig.
- Videre er samlokaliseringssplikten ingen evigvarende regulering, og Telenor har med sine kommersielle priser gitt tydelige signaler på at prisene vil øke så snart reguleringen avvikles.

For aktører som vurderer å bygge egen passiv infrastruktur, vil dermed konkurranse fra Telenors regulerte priser være forbigående.

- Når det gjelder insentiver til å bygge anleggsinfrastruktur med tanke på å ha flere leietakere, vil insentivet til å bygge kun for eget behov og heller foreta anleggsbidragsfinansiert utbygging for eksterne, til en viss grad være til stede for regulert aktør uavhengig av valg av metode for prisregulering. Samtidig fungerer høye anleggsbidrag som en effektiv stopper for samlokalisering, da potensielle kjøpere i slike tilfeller må vurdere andre alternativer til tross for at dette vil være tid- og ressurskrevende. Telenors anførsler om egne insentiver til å foreta opptil flere anleggsbidragsfinansierte kapasitetsutvidelser synes i denne sammenheng å stå i kontrast til anførselene om at det er konkurranse om å tilby samlokalisering.

Current Cost

Når det gjelder metode for verdifastsettelse av anleggsmidlene, er «Current Cost» (CCA) et alternativ til historisk kost. Begge metoder vil gi kostnadsdekning for den regulerte aktøren, slik det fremgår av rapporten «Modelling the costs of copper networks in the Norwegian context»¹². Netto nåverdi vil være lik ved begge metoder. Periodiseringen av kostnadsdekningen er imidlertid ulik ved de to metodene, hvor CCA innebærer at kostnadsdekning skyves lenger ut i tid. Endring av metode underveis i levetiden til et anleggsmiddel innebærer imidlertid høy risiko for overdekning. En endring av metode må derfor gjøres etter bestemte metoder dersom man skal forhindre dette.

Telenor har i møte med Nkom redegjort nærmere for bakgrunnen for forslaget og hvordan en ev. overgang til ny metode kan gjøres. Telenor viste til at en stor andel av anleggsmidlene var anskaffet [redacted], og som følge av at disse i stor grad er nedskrevet, blir verdien undervurdert i kostnadsregnskapet og prisingen av samlokalisering. Telenor legger som utgangspunkt til grunn at alle anleggsmidler som fortsatt er i bruk skal oppjusteres/revalueres. Telenor anser at overdekning ikke et relevant problem for samlokalisering, ettersom konkurranseproblemet i markedet er knyttet til tilgangsnekt. Videre mener Telenor at ulike indekser er mulig å benytte avhengig av hvor granulært man skal vurdere anleggsmidlene. Et alternativ kan være å bruke KPI på alle anleggsmidler. Telenor legger i utgangspunktet til grunn at lineære avskrivninger vil kunne benyttes også under «Current cost», men med en lenger avskrivningsperiode enn det som følger av finansregnskapets regler.

Telenor har rett i at tilgangsnekt er kjerneproblemet i marked 15. Tilgangsnekt skal imidlertid ikke forstås utelukkende som å nekte å inngå avtale om tilgang, men omfatter også situasjoner hvor tilgang tilbys til priser som er urimelig høye og dermed forhindre at tilgangen blir reel. Dette fremkommer

¹² Rapporten er tilgjengelig på «Nkoms hjemmeside [Marked 3a og 3b lokal og sentral tilgang til faste aksessnett](#)» - Nkom under «Vedtak i marked 3a, 20. desember 2018

også av vedtakets kapittel 5 om konkurranseproblemer. Hensikten med prisregulering for samlokalisering er å gjøre plikten effektiv slik at tilbudet blir reelt for andre netteiere.

Nkom anser at revaluering av Telenors anleggsmidler basert på Telenors forslag har stor risiko for overdekning og konsekvensene for tilgangsprisene av en revaluering etter Telenors prinsipper er høyest usikker. Konsekvensene vil kunne være at insentivene til samlokalisering i Telenors anlegg svekkes og nettutbyggingen blir mindre effektiv. Ice har gitt tydelig uttrykk for at deres utbyggingsplaner de neste årene er avhengig av effektiv samlokalisering.

Å gjennomføre overgang til CCA basert på prinsipper som forhindrer overdekning og gir tilgangskjøpere nødvendig trygghet for verdifastsettelsen, vil være et svært omfattende arbeid som krever en transparent og etterprøvbart prosess etter avtalte prinsipper. Telenors innspill oppfyller ikke slike krav. I lys av at reguleringen i marked 15 har et relativt kortvarig perspektiv, vurderer Nkom at et slikt omfattende arbeid heller ikke vil være forholdsmessig innenfor reguleringsperioden.

Telenors forslag fremstår således ikke velegnet til å oppfylle formålet med reguleringen av samlokalisering.

Resiproke priser

Telenor argumentere for at et krav om resiproke priser vil gjøre kravet til kostnadsorientering mer proporsjonalt ved at andre tårnaktører også må moderere sine samlokaliseringspriser.

Nkom er bekymret for en utvikling med økning i kommersielle priser for samlokalisering, særlig med tanke på at reguleringen i marked 15 har som mål å kunne avvikles i løpet av få år. Høringsinnspillene indikerer at økte priser for samlokalisering er å forvente når reguleringen avvikles. Dette vil være særlig uheldig for Ice og Telia, som har en større andel innplasseringer hos Telenor enn motsatt.

Målet om kostnadseffektiv utbygging av mobilnett og gjensidig bruk av samlokalisering for å redusere kostnader, gjør det relevant å vurdere prinsipper om resiprositet som et virkemiddel for å gjøre forpliktelsen som ilegges Telenor mer proporsjonal. Forslaget som Telenor har beskrevet gir både Ice og Telia mulighet til samlokalisering til kostnadsorienterte priser i hele reguleringsperioden, forutsatt at deres priser for tilbud om samlokalisering til Telenor ikke overstiger Telenors kommersielle priser.

Nkom vurderer innføring av prinsipp om resiproke priser i reguleringsperioden i vedtaket.

Anleggsbidrag

Telia og Ice kommenterer i sine høringssvar på hvordan Telenor benytter og fakturerer anleggsbidrag. Ice anfører at Telenor benytter anleggsbidrag for å dekke vedlikeholdskostnader og ber Nkom redegjøre for om reguleringen ikke tillater at slike kostnader deles på. Utgangspunktet er at generelle vedlikeholdskostnader skal inngå i kostnadsregnskapet, det vises til vedtakets kapittel 7.5.10.2 hvor det fremgår at leieprisen blant annet skal dekke en andel av driftskostnader.

Dersom tiltak må gjøres for å gi kapasitet til én eller et begrenset antall leietakere på en lokasjon, skal tiltaket imidlertid belastes de som har behov for kapasiteten. Telenor skal som utgangspunkt velge det

enkleste og rimeligste tiltaket for å utvide kapasitet dersom det er flere alternativer. Det fremgår av vedtaket kapittel 7.5.10.3 at den som anmoder må dekke den totale kostnaden for tiltaket, selv om det også blir noe ledig kapasitet på den aktuelle lokasjonen. Dersom Telenor velger en løsning for kapasitetsutvidelse som også gir egennytte for Telenor, skal anleggsbidraget reduseres tilsvarende.

Nkom anerkjenner at det kan være noe uklare grenser mellom når et tiltak skal anses som et tiltak for å utvide kapasitet for én leietaker og når tiltaket i praksis er et tiltak som også kommer Telenor og ev. flere leietakere til gode og innebærer vedlikehold av selve lokasjonen. Slike saker må dermed vurderes konkret og fra sak til sak. I denne sammenheng er det viktig at tilbudet til anmoder spesifiserer hvilke tiltak som må gjøres og at faktura er tilstrekkelig spesifisert slik at anmoder kan vurdere tiltaket og ev. fremme en klage til Nkom. Kravene til spesifisert tilbud og faktura fremgår av de særskilte forpliktelsene i kapittel 7.5.12.

Nkom har justert prisreguleringen for samlokalisering i vedtaket, ved åpne opp for å implementere et krav om resiproke priser i løpet av reguleringsperioden. Høringskommentarene har for øvrig ikke medført behov for endringer i reguleringen av samlokalisering.