



Telenor ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:1605084-188 - 412.9
Vår dato: 7.5.2020

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: MFE, IMA

Delvis unntatt offentlighet iht Offl § 13 jf Fvl § 13
1. ledd nr 2

Resultater av marginskvistester i markedet for tilgang til mobilnett (marked 15)

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vedtak 1. juli 2016 (marked 15-vedtaket) om utpeking av Telenor ASA (Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg av særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 15). Nkom viser videre til brev med pålegg om utlevering av informasjon henholdsvis 27. februar og 11. mars 2020 og Telenors korresponderende besvarelser henholdsvis 5. mars og 1. april 2020. Informasjonsutlevering 1. april ble gjennomgått og Nkom oversendte oppfølgingsspørsmål 15. april 2020. Telenor oversendte svar på spørsmålene 21. april 2020 med oppdatert informasjon.

Nkom legger til grunn at innsendt informasjon representerer korrekt grunnlag for gjennomføring av marginskvistester, og baserer også konklusjonene på dette.

1 Rettslig utgangspunkt

Telenor ble i marked 15-vedtaket pålagt en rekke særskilte forpliktelser, herunder tilgangsplikt i medhold av ekomloven § 4-1 for tjenesteleverandører, MVNO og nasjonal gjesting. Tilgangsplikten understøttes av prisregulering i medhold av ekomloven § 4-9. Prisreguleringen pålegger Telenor å tilby tilgang med prisvilkår som forhindrer at kjøper av nevnte tilgangsformer settes i marginskvis. Kapittel 7 og 8 i nevnte vedtak angir hvilke marginskvistester Telenors tilgangspriser skal bestå. Vedlegg 2 til vedtaket beskriver prinsipper for gjennomføring av testene.

2 Kort om utvalgte prinsipper og hvordan disse er konkretisert ved gjennomføringen av marginskvistester

Prinsippene for gjennomføring av marginskvistester i marked 15 (prinsippene), fremgår av vedlegg 2 til marked 15-vedtaket. Nkom vil nedenfor kort gjennomgå et utvalg av prinsippene som anses særlig aktuelle for gjennomføringen av marginskvistestene. For en fullstendig redegjørelse av prinsippene vises det til nevnte vedlegg 2¹.

Effektivitetsnivå, skalajusteringer og kostnader til sluttbrukervirksomhet

Prisreguleringen skal sikre at effektive tilgangskjøpere oppnår likeverdige konkurransevilkår i sluttbrukermarkedet. Tilgangskjøperne skiller seg markant fra Telenor når det gjelder markedsandeler og bredde i tjenesteproduksjonen. Ved gjennomføring av marginskvistestene har Nkom derfor lagt til grunn prinsippet om justert EEO (adjusted equal efficient operator). Prinsippet om justert EEO innebærer at Telenors data benyttes som et utgangspunkt og at det foretas justeringer der det anses som nødvendig for at reguleringen skal fylle sitt formål. Hva gjelder effektivitetsnivå innebærer marked 15-vedtaket en EEO-justering som medfører at markedsandelen for en tjenesteleverandør og en MVNO er satt til 5 prosent andel av henholdsvis privat- og bedriftsmarkedene, mens markedsandelen for en kjøper av nasjonal gjesting er satt til 20 prosent.

Prinsippet om justert EEO innebærer at kostnader til sluttbrukervirksomhet fastsettes og beregnes i forhold til de to nevnte markedsandelene. Telenors kostnader, slik de rapporteres i regnskapsmessig skille, samt øvrig kostnadsinformasjon fra Telenor og andre operatører utgjør utgangspunktet for fastsetting av faste og variable kostnader samt fastsetting av kostnader for henholdsvis privat- og bedriftsmarkedene. Mens Telenor har rapportert en høy andel variable kostnader, har både tilgangskjøperne ICE og Phonero rapportert en større andel faste kostnader. Dette er en forventet ulikhet ettersom aktørene har betydelig ulik størrelse. Fastsetting av faste kostnader i tråd med prinsippet om justert EEO, innebærer at andelen faste kostnader som legges til grunn i modellen er dobbelt så høy som den andelen Telenor har rapportert. Fordeling av faste og variable kostnader til sluttbrukervirksomhet er fastsatt som vist i tabellen under.

¹ Jf. også modelldokumentasjonen «Model update methodology», figur 3.1, som viser hvilke elementer i marginskvismodellen som oppdateres med gitt frekvens. (<https://www.nkom.no/marked/markedsregulering-smp/%C3%B8konomisk-regulering/marginkvistest-marked-15-2015-2016>).

Fixed and variable costs assignation		Fixed costs	Variable costs
Mobile handsets (external cost)	% of total costs	0 %	100 %
Number portability (external costs)	% of total costs	0 %	100 %
Other costs (external costs)	% of total costs	0 %	100 %
Sales, of which	% of total costs		
> Commision	% of total costs	0 %	100 %
>Other sales costs	% of total costs	0 %	100 %
Marketing	% of total costs	4 %	96 %
Customer Service	% of total costs	0 %	100 %
Management & Administration, of which	% of total costs		
>IS	% of total costs	2 %	98 %
>Other management & administration	% of total costs	2 %	98 %
Invoicing	% of total costs	0 %	100 %
Postage costs	% of total costs	0 %	100 %
Project management	% of total costs	2 %	98 %
Service platforms	% of total costs	6 %	94 %
Depreciation	% of total costs	6 %	94 %
Cost of capital	% of total costs	6 %	94 %

Fastsetting av kostnader til henholdsvis privat- og bedriftsmarkedene er basert på konkret informasjon fra henholdsvis Nkoms statistikk, Telenor, ICE og Phonero. Telenor har en relativt sett høyere markedsandel i bedriftsmarkedene sammenlignet med gjennomsnittet for markedet, og en relativt sett lavere markedsandel i privatmarkedene. Fordelingen Telenor har rapportert er derfor justert («normalisert») til å korrespondere med gjennomsnittlig markedsfordeling mellom privat- og bedriftsmarkedene. Tabellen under viser hvordan fastsetting av kostnader til sluttbrukervirksomhet til privat- og bedriftsmarkedene er fastsatt i modellen.

Retail cost assignations		Residential	Business
Mobile handsets (external cost)	% of total costs	60 %	40 %
Number portability (external costs)	% of total costs	78 %	22 %
Other costs (external costs)	% of total costs	75 %	25 %
Sales, of which	% of total costs	0 %	0 %
>Commision	% of total costs	69 %	31 %
>Other sales costs	% of total costs	58 %	42 %
Marketing	% of total costs	74 %	26 %
Customer Service	% of total costs	66 %	34 %
Management & Administration, of which	% of total costs	0 %	0 %
>IS	% of total costs	58 %	42 %
>Other management & administration	% of total costs	62 %	38 %
Invoicing	% of total costs	53 %	47 %
Postage costs	% of total costs	53 %	47 %
Project management	% of total costs	43 %	57 %
Service platforms	% of total costs	61 %	39 %
Depreciation	% of total costs	61 %	39 %
Cost of capital	% of total costs	61 %	39 %

Representative sluttbrukerprodukter, bruksmønster, inntekter og kostnader

Det fremkommer av prinsipper om representative sluttbrukerprodukter at produkter som skal inngå i testene skal være representative for konkurransebildet i markedene som testes. Et utgangspunkt for å identifisere representative produkter vil være produkter som kumulativt utgjør 70 prosent av Telenors abonnementsmasse² i hvert av sluttbrukermarkedene, samt produkter som alene utgjør minst 10 prosent av Telenors abonnementsmasse i nevnte markeder. Det fremgår videre av prinsippene at bruksmønster skal reflektere bruksmønsteret til de faktiske brukerne og at inntekter fremkommer basert på regnskapsinformasjon fra Telenor, supplert med relevant prisinformasjon. Samferdselsdepartementet har i vedtak 9. mars 2018 presisert følgende når det gjelder prinsipp for representative produkter:

- *«Ved vurderingen av om sluttbrukerprodukter anses å være representative for konkurransebildet i markedet, vil det blant annet legges vekt på om produktet er i salg, om produktet tilbys med kampanjepris til nye kunder, og om tilgangskjøperne har tilsvarende ringeplaner som konkurrerer direkte med Telenors produkt. Listen er ikke uttømmende, og det avgjørende for vurderingen er at det konkurreres på produktet i det relevante sluttbrukermarkedet.*
- *Det skal foretas en fornyet vurdering av hvilke sluttbrukerprodukter som er representative for konkurransebildet og som skal inngå i marginskvistesten hver gang marginskvistesten gjennomføres.»*

Telenor oversendte informasjon om sin abonnementsfordeling på i alt 111 ringeplaner per 1. september, 1. november 2019 og 1. januar og 1. mars 2020. Nkom fikk med dette innsikt i abonnementsutviklingen og et grunnlag for å identifisere hvilke produkter som er mest representative for konkurransebildet i markedene. Basert på det som fremgår av prinsipper for marginskvistest, jf. også Samferdselsdepartementets presiseringer, har Nkom ved utvelgelse av representative produkter tatt stilling til blant annet følgende spørsmål og foretatt en samlet og helhetlig vurdering:

- Er produktet i salg?
- Er det lenge siden produktet ble tatt ut av salg?
- Har produktet fått flere eller færre kunder i perioden?
- Er antall kunder stabilt i perioden?
- Har produktet mange kunder?
- Er det et nytt produkt som erstatter et gammelt, slik at det i realiteten representerer en større kundemasse?
- Har produktet 10 % alene?

² Målt i antall abonnement.

- Har tilgangskjøperne tilsvarende ringeplan?
- Selges produktet med kampanjetilbud til nye kunder, eller har det vært kampanjetilbud i perioden?
- Utgjør porteføljen av produkter som testes om lag 70 % av Telenors abonnementsmasse?

Det fremgår av nedenstående tabeller hva som er de representative produkter i privat- og bedriftsmarkedene per 1. mars 2020. Informasjonen om vektingen av produktene som inngår i marginskvistestene for MVNO-vilkårene er unntatt offentlighet.

Merkevare	Ringeplan	Marked	% U.OFF.	Kommentar
Telenor	Fleksi	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Medium 3 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Medium 4 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Medium 6 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Trygg	Consumer Mobile Voice		
Telenor	U11 100 MB	Consumer Mobile Voice		Nytt navn er U11 400 MB
Telenor	U18 4GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	U18 6 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	U18 12 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng Goodies 4 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng Goodies 6 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng Goodies 8 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng Goodies 12 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng Goodies 15 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng Goodies 30 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Telenor kontant	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 0,5GB	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 1GB	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 2GB	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 4GB	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 5GB	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 7GB	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 10GB	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 15GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Mobilt Bredbånd S	Consumer MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd M	Consumer MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd L	Consumer MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd XL	Consumer MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd XXL	Consumer MBB		

Merkevare	Ringeplan	Marked	% U.OFF.	Kommentar
Telenor	Bedrift Flyt S	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Flyt M	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Flyt L	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Small	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Total	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift 1GB	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Fri Tale	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Mini	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Medium	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Medium +	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Large	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper X-Large	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper XXL	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Løpende	Business Mobile Voice		
Telenor	Mobilt Bredbånd 5 GB	Business MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd 15 GB	Business MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd 35 GB	Business MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd 75 GB	Business MBB		

I mars 2019 ble U11 400 MB lansert som en videreføring av U11 100 MB, og produktet er med i testen under det tidligere navnet.

Produktene i testen utgjør samlet om lag 78 prosent av Telenors abonnementsmasse. For modelleringsformål må produktene gis en relativ vekt slik at de fremstår som Telenors samlede abonnementsmasse. Vektene for de representative produktene er justert slik at de representative produktene innenfor hvert sluttbrukermarked³ tilsvarer 100 % av produktene i det relevante sluttbrukermarkedet. Deretter er de to privatmarkedene slått sammen, og vektene er justert for å reflektere fordelingen mellom privatmarkedene. Det samme er gjort for de to bedriftsmarkedene. Sammensetningene av de ulike sluttbrukermarkedene i marginskvistesten tilsvarer således den *faktiske* fordelingen mellom sluttbrukermarkedene, basert på alle Telenors produkter for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Vektingen av produktene som inngår i marginskvistestene fremkommer av tabellen over.

³ De fire relevante sluttbrukermarkedene i marginskvistesten er privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester, privatmarkedet for mobilt bredbånd, bedriftsmarkedet for telefonikoblede telefonitjenester og bedriftsmarkedet for mobilt bredbånd.

Telenor ble bedt om å opplyse om dato for når hver abonnementsstype ble lansert og på hvilket tidspunkt de eventuelt ikke var tilgjengelige for nysalg. Telenor har svart at de ikke har en slik systematisk oversikt og at denne informasjonen derfor ikke er tilgjengelig.

Telenor ble også bedt om å redegjøre for prinsipper som legges til grunn ved rapportering av skreddersydde bedriftsabonnement. Telenor har opplyst følgende:

- *«Bedrift Small er ringeplan som tilbys kunder med individuelt avtalte priser, og hvor trafikk ikke er inkludert i månedsprisen.*
- *Bedrift Small Norge benyttes for å oppfylle kontrakter med eksisterende kunder hvor disse kundene har bedt om å bli værende på eksisterende prisplan uten Roame Like at Home vilkår.*
- *Bedrift Splitt er en ringeplan hvor tale og SMS, MMS og Mobilt Bedriftsnett er inkludert i prisen, og der det tilrettelegges for at brukeren selv kan kjøpe ekstra data privat*
- *Bedrift Total er ringeplan som tilbys kunder med individuelt avtalte priser, og hvor tale og SMS er inkludert i månedsprisen.*
- *Bedrift Total Norge benyttes til å oppfylle kontrakter med eksisterende kunder som har tale og SMS inkludert i månedsprisen, og hvor disse kundene har bedt om å bli værende på eksisterende prisplan uten Roame Like at Home vilkår.»*

Grossistprodukter, herunder priser

Formålet med marginskvistestene er å etterprøve om prisene på Telenors regulerte tilgangsprodukter er i samsvar med forpliktelsen om å tilby tilgangspriser som ikke leder til at tilgangskjøperne settes i marginskvis. Som det fremgår av prinsipper for grossistprodukter vil grossistproduktene som inngår i marginskvistestene i all hovedsak utgjøres av de regulerte tilgangsproduktene. Tilgangskostnader for tjenesteleverandørtilgang, MVNO-tilgang og tilgang til nasjonal gjesting fastsettes basert på Telenors rapporterte bruksmønster, kalkulert med priser i tilgangsavtaler som kun har trafikkavhengige (variable) priser.

Tidsperspektiv

Det følger av prinsipper for relevant tidsperspektiv at inntekter og kostnader skal fastsettes i en avgrenset periode. Selve testen er i praksis en test av en gjennomsnittlig måned og kan benytte data opptil 12 måneder tilbake i tid. Ved gjennomføringen av testen som følger dette brevet har Nkom benyttet volumer, inntekter og inntektsreduksjoner knyttet til de representative produktene for perioden f.o.m. september 2019 t.o.m. februar 2020⁴. Testen benytter videre tilgangspriser som gjelder fra 1. april 2020 for tjenesteleverandørtilgang og 1. juli 2019 for MVNO-tilgang.

⁴ Produkter som har vært lansert i løpet av perioden inngår med kortere datagrunnlag. Gjennomsnittsberegninger for disse produktene inkluderer ikke introduksjonsmåneden.



Utgangspunkt for fastsettelsen av kostnader til sluttbrukervirksomhet er Telenors rapportering av regnskapsmessig skille for helår 2018, avgitt til Nkom 1. juli 2019. Beregningen av markedsandeler benytter helårsstatistikken for 2018.

3 Resultater av marginskvistestene

Det følger av marked 15-vedtaket at marginskvistestene av MVNO-tilgang er bestått dersom testene viser positiv margin for representative produkter i henholdsvis privatmarkedene og bedriftsmarkedene. Tilsvarende er bruttomargintesten av tjenesteleverandørvilkår bestått dersom hvert av de representative produktene viser positiv bruttomargin. Det fremgår av punkt 341 av nevnte vedtak at dersom testene ikke består vil Nkom pålegge retting av Telenors tilgangspriser.

Marginskvismodellene, versjon 4.5.5 - MVNO og versjon 4.5.5 - SP, datert 22-04-2020, benytter opplysninger om regnskapsdata, priser og trafikkvolum som er levert fra Telenor. Modellene som benytter de nevnte opplysningene er vedlagt dette brevet⁵.

Marginskvistester basert på tilgangspriser for MVNO-tilgang viser positiv margin for privatmarkedene⁶ på 13,1 prosent og positiv margin for bedriftsmarkedene⁷ på 0,03 prosent.

Marginskvistester basert på tilgangspriser for tjenesteleverandørtilgang viser positive bruttomarginer for alle representative produkter. En test av tilgangspriser som gjaldt frem til 1. april 2020 viser også positive bruttomarginer for alle representative produkter.

På denne bakgrunn konkluderer Nkom med at de relevante testene er bestått.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Inger Vollstad
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Kopi Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Postboks 8112 Dep, 0030 OSLO

⁵ Modellene inneholder konfidensiell informasjon og deles derfor kun med Telenor.

⁶ Privatmarkedene for telefonikoblede produkter og mobilt bredbånd.

⁷ Bedriftsmarkedene for telefonikoblede produkter og mobilt bredbånd.