



Telenor ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:1605084-90 - 412.9
Vår dato: 23.5.2018

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: MFE, IVO

Unntatt offentlighet iht
Offl §13 jf. fvl §13

Resultater av marginskvistestene 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) og til Samferdselsdepartementets vedtak 9. mars 2018 vedrørende Telenors klage på marked 15-vedtaket. Nkom viser videre til brev med pålegg om utlevering av informasjon 1. og 8. mars 2018, til Nkom oppfølgingsspørsmål og til Telenors korresponderende besvarelser 6. mars og 5., 6., 9. og 20. april 2018.

Telenor hadde behov for utsatt leveringsfrist på to dager og innga informasjon om bruksmønster, inntekter og kostnader for utvalgte produkter 6. april 2018. Som et resultat av spørsmål fra Nkom vedrørende innlevert data har Telenor korrigert opplysningene ytterligere to ganger, sist gang 20. april 2018.

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. I tillegg presiserer Samferdselsdepartementet i sitt vedtak 9. mars 2018 deler av prinsipper for marginskvistest.

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 EEO-justeringen 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 fordeling mellom faste og variable kostnader samt fordeling mellom 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 andelen Telenor har rapportert. Fordeling av faste og variable kostnader til sluttbrukervirksomhet er fastsatt som vist i tabellen på neste side.

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 %

Fordeling av kostnader mellom 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 på neste side viser hvordan fordelingen av kostnader til sluttbrukervirksomhet mellom privat- og bedriftsmarkedene er fastsatt i modellen.

Retail cost assignments		Residential	Business
Mobile handsets (external cost)	% of total costs	62 %	38 %
Number portability (external costs)	% of total costs	79 %	21 %
Other costs (external costs)	% of total costs	76 %	24 %
Sales, of which	% of total costs		
>Commission	% of total costs	70 %	30 %
>Other sales costs	% of total costs	60 %	40 %
Marketing	% of total costs	75 %	25 %
Customer Service	% of total costs	67 %	33 %
Management & Administration, of which	% of total costs		
>IS	% of total costs	60 %	40 %
>Other management & administration	% of total costs	64 %	36 %
Invoicing	% of total costs	55 %	45 %
Postage costs	% of total costs	55 %	45 %
Project management	% of total costs	45 %	55 %
Service platforms	% of total costs	62 %	38 %
Depreciation	% of total costs	62 %	38 %
Cost of capital	% of total costs	62 %	38 %

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 prinsipper 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.»

² Målt i antall abonnement.

Telenor oversendte informasjon om sin abonnementsfordeling på i alt 107 ringeplaner per 1. september 2017, 1. november 2017, 1. januar 2018 og 1. mars 2018. 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?
- 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 de to tabellene på neste side hva som er de representative produkter i privat- og bedriftsmarkedene per 1. mars 2018. Informasjonen om vekten av produktene som inngår i marginskvistestene for MVNO-vilkårene er unntatt offentlighet.

Ringeplaner	Marked	% U.OFF.
Frihet 1 GB	Consumer Mobile Voice	
Frihet 2 GB	Consumer Mobile Voice	
Frihet 3 GB	Consumer Mobile Voice	
Frihet 5 GB	Consumer Mobile Voice	
Frihet 10 GB	Consumer Mobile Voice	
Frihet 15 GB	Consumer Mobile Voice	
Frihet 25 GB	Consumer Mobile Voice	
Frihet 40 GB	Consumer Mobile Voice	
Frihet 60 GB	Consumer Mobile Voice	
Yng 2 GB	Consumer Mobile Voice	
Yng 4 GB	Consumer Mobile Voice	
Yng 6 GB	Consumer Mobile Voice	
Yng 8 GB	Consumer Mobile Voice	
Yng 15 GB	Consumer Mobile Voice	
U18 1 GB	Consumer Mobile Voice	
U18 4 GB	Consumer Mobile Voice	
U18 8 GB	Consumer Mobile Voice	
Fritt 0,5 GB + EU	Consumer Mobile Voice	
Fritt 2 GB + EU	Consumer Mobile Voice	
Fritt 4 GB + EU	Consumer Mobile Voice	
Fritt 6 GB + EU	Consumer Mobile Voice	
Fritt 16 GB + EU	Consumer Mobile Voice	
Trygg 0,5 GB	Consumer Mobile Voice	
Trygg 2 GB	Consumer Mobile Voice	
Trygg 5 GB	Consumer Mobile Voice	
Telenor kontant	Consumer Mobile Voice	
Mobilt Bredbånd S	Consumer MBB	
Mobilt Bredbånd M	Consumer MBB	
Mobilt Bredbånd L	Consumer MBB	
Mobilt Bredbånd XL	Consumer MBB	

Ringeplaner	Marked	% U.OFF.
Bedrift Fri+ 4 GB	Business Mobile Voice	
Bedrift Fri+ 8 GB	Business Mobile Voice	
Bedrift Fri+ 20 GB	Business Mobile Voice	
Bedrift Fri+ 40 GB	Business Mobile Voice	
Bedrift Fri+ 60 GB	Business Mobile Voice	
Bedrift Small	Business Mobile Voice	
Bedrift Total	Business Mobile Voice	
Dipper Mini	Business Mobile Voice	
Dipper Medium +	Business Mobile Voice	
Dipper Large	Business Mobile Voice	
Dipper X-Large	Business Mobile Voice	
Dipper XXL	Business Mobile Voice	
Dipper Løpende	Business Mobile Voice	
Mobilt Bredbånd 5 GB	Business MBB	
Mobilt Bredbånd 15 GB	Business MBB	
Mobilt Bredbånd 35 GB	Business MBB	
Mobilt Bredbånd 75 GB	Business MBB	

Produktene i testen utgjør samlet om lag 76 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.

Telenor ble i brev av 8. mars 2018 pålagt å utlevere nødvendig informasjon, herunder informasjon om bruksmønster, inntekter og kostnader for de produktene som skulle inngå i testen. Informasjonen skulle gis per måned i inntil et seks måneders perspektiv, for perioden september 2017 til februar 2018. Det følger av justert spørreskjema som fulgte marked 15-vedtaket, jf. vedlegg 5, hvilken informasjon Telenor ble pålagt å gi⁴. Telenor oversendte Nkom den forespurte informasjonen 6. april 2018. Nkom og Telenor har hatt etterfølgende korrespondanse for nødvendige avklaringer og korrigeringer.

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 inkluderer Bedrift Small Ekstra, som er en identisk ringeplan som skal saneres, og hvor kundene skal overføres til Bedrift Small.*
- *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.*

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.

⁴ Spørreskjema for datainnhenting er tilpasset den eksakte informasjonen som Telenor kan avlevere fra sine trafikk- og regnskapssystemer.

- *Bedrift Total er ringeplan som tilbys kunder med individuelt avtalte priser, og hvor tale og SMS er inkludert i månedsprisen. Bedrift Total inkluderer Bedrift Total Ekstra, som er en identisk ringeplan som skal saneres, og hvor kundene skal overføres til Bedrift Total.*
- *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 testene som følger dette brevet har Nkom benyttet volumer, inntekter og inntektsreduksjoner knyttet til de representative produktene for perioden fom september 2017 tom februar 2018⁵. Testene benytter videre tilgangspriser som gjelder fra 1. februar 2018 for tjenesteleverandørtilgang og MVNO-tilgang. Endrede tilgangspriser for tjenesteleverandørtilgang fra 1. juni 2018 er også testet.

Utgangspunkt for fastsettelsen av kostnader til sluttbrukervirksomhet er Telenors rapportering av regnskapsmessig skille for helår 2016, avgitt til Nkom 1. juli 2017. Beregningen av markedsandeler benytter helårsstatistikken for 2016.

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

⁵ Produkter som har vært lansert i løpet av perioden inngår med kortere datagrunnlag. Gjennomsnittsberegninger for disse produktene inkluderer ikke introduksjonsmåneden.



341 av nevnte vedtak at dersom testene ikke består vil Nkom pålegge retting av Telenors tilgangspriser.

Marginskvismodellene, versjon 4.5.3 - MVNO og versjon 4.5.3 - SP, benytter opplysninger om regnskapsdata, priser og trafikkvolumer som er levert fra Telenor. Modellene som benytter de nevnte opplysningene er vedlagt dette brevet⁶.

Marginskvistester basert på tilgangspriser for MVNO-tilgang viser en positiv margin på 3,20 % for privatmarkedene⁷ og en positiv margin på 0,53 % for bedriftsmarkedene⁸.

Marginskvistester basert på tilgangspriser for tjenesteleverandørtilgang gjeldende fra 1. februar 2018 viser negativ bruttomargin på -3,5 % for Talkmore Trygg 5 GB; et produkt i privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester. Telenor har imidlertid varslet prisendringer for tjenesteleverandørtilgang fra 1. juni 2018. Ved å legge disse tilgangsprisene til grunn vises positive bruttomarginer for alle representative produkter.

På bakgrunn av at Telenor har korrigert priser for tjenesteleverandørtilgang med virkning fra 1. juni 2018 er det ikke grunnlag for varsle pålegg om retting av Telenors tilgangspriser.

Med hilsen

Irene Åmot
avdelingsdirektør

Hans Jørgen Enger
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Kopi Samferdselsdepartementet, Postboks 8010 Dep., 0030 OSLO

⁶ Modellene inneholder konfidensiell informasjon og deles derfor kun med Telenor.

⁷ Privatmarkedene for telefonikoblede produkter og mobilt bredbånd.

⁸ Bedriftsmarkedene for telefonikoblede produkter og mobilt bredbånd.