



Telenor ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:1605084-45 - 412.9
Vår dato: 29.5.2017

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: IVO, MFE

Delvis unntatt offentlighet iht
Offl §13 jf Fvl §13

Varsel om pålegg om retting av Telenors priser 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, 23. februar og 10. mars 2017, Telenors korresponderende besvarelser 8. mars og 1. april 2017.

I perioden etter 1. april 2017 har det vært til dels omfattende korrespondanse mellom Nkom og Telenor i form av e-poster og telefonsamtaler. På forespørsel fra Nkom har Telenor bekreftet at opprinnelig data har inneholdt betydelige feil. Feil har vært identifisert suksessivt, og Telenor har derfor oppdatert opprinnelig tilsendt informasjon inntil fire ganger.

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 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 tallene Telenor har rapportert. Fordeling av faste og variable av 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/marked/regulering-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		
>Commission	% 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 under 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		
>Comission	% 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 %

Med utgangspunkt i ovennevnte fordelinger mellom faste og variable kostnader og privat- og bedriftsmarkedene, kalkulerer modellen en gjennomsnittlig samlet kostnad for privatmarkedene og en gjennomsnittlig samlet kostnad for bedriftsmarkedene.

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.

Telenor oversendte informasjon om sin abonnementsfordeling på i alt 178 ringeplaner per 1. november 2016, 1. januar 2017 og 1. mars 2017. Nkom fikk med dette økt innsikt i abonnementsutviklingen og et forbedret grunnlag for å identifisere hvilke produkter som er mest representative for konkurransebildet i markedene. Telenors mobiltelefoniprodukter som har vokst i perioden målt i antall abonnement, og som har oppnådd en viss andel innenfor markedet, representerer konkurransebildet i sterkere grad enn produkter som viser en fallende tendens.

Mobilt bredbånd viser generelt en fallende tendens og representativiteten fastholdes derfor til det ovennevnte utgangspunktet med 70 prosent og 10 prosent.

Det fremgår av nedenstående tabeller hva som er de representative produkter i privat- og bedriftsmarkedene per 1. mars 2017. Informasjonen om vektingen av produktene som inngår i marginskvistestene for MVNO-vilkårene er unntatt offentlighet.

² Målt i antall abonnement.

Produkt	Marked	% U.OFF.	Kommentar
Telenor Frihet 200 MB	Consumer Mobile Voice		% Lansert i november 2016
Telenor Frihet 500 MB	Consumer Mobile Voice		%
Telenor Frihet 2 GB	Consumer Mobile Voice		%
Telenor Frihet 3 GB	Consumer Mobile Voice		%
Telenor Frihet 5 GB	Consumer Mobile Voice		%
Telenor Frihet 8 GB	Consumer Mobile Voice		% Mars 2017: Byttet navn til Telenor Frihet 10 GB
Telenor Frihet 10 GB	Consumer Mobile Voice		% Mars 2017: Byttet navn til Telenor Frihet 15 GB
Telenor Frihet 20 GB	Consumer Mobile Voice		% Mars 2017: Byttet navn til Telenor Frihet 25 GB
Telenor Frihet 40 GB	Consumer Mobile Voice		%
Telenor Frihet 60 GB	Consumer Mobile Voice		%
Telenor Ung 300 MB	Consumer Mobile Voice		% Mars 2017: Erstattet av Telenor U18 300 MB
Telenor Ung 2 GB	Consumer Mobile Voice		% Mars 2017: Erstattet av Telenor U18 2 GB
Telenor Ung 3 GB	Consumer Mobile Voice		% Mars 2017: Erstattet av Telenor U18 4 GB
Telenor Ung 6 GB	Consumer Mobile Voice		% Mars 2017: Erstattet av Telenor U18 8 GB
Djuice nonstop ROAM 2GB	Consumer Mobile Voice		% Lansert i desember 2016. Erstattet av Telenor Yng 2 GB i mars 2017
Djuice nonstop ROAM 4GB	Consumer Mobile Voice		% Lansert i desember 2016. Erstattet av Telenor Yng 4 GB i mars 2017
Djuice nonstop ROAM 8GB	Consumer Mobile Voice		% Lansert i desember 2016. Erstattet av Telenor Yng 8 GB i mars 2017
Talkmore Fritt 3GB	Consumer Mobile Voice		% Mars/April 2017: ikke lenger i salg på nettsidene til Talkmore
Talkmore Fritt 5GB	Consumer Mobile Voice		% Mars/April 2017: ikke lenger i salg på nettsidene til Talkmore
Talkmore Fritt 4GB + EU	Consumer Mobile Voice		% Lansert i desember 2016
Talkmore Fritt 8GB + EU	Consumer Mobile Voice		%
Talkmore Fritt 15GB + EU	Consumer Mobile Voice		%
Talkmore Trygg Start 500MB	Consumer Mobile Voice		%
Talkmore Trygg Ung 2GB	Consumer Mobile Voice		%
Telenor kontant	Consumer Mobile Voice		%
Telenor Mobilt Bredbånd XS	Consumer MBB		%
Telenor Mobilt Bredbånd S	Consumer MBB		%
Telenor Mobilt Bredbånd M	Consumer MBB		%

Produkt	Marked	% U.OFF.
Telenor Bedrift+ XS	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift+ M	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Fri+ 4GB	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Fri+ 8GB	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Fri+ 15GB	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Fri+ 40GB	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Fri+ 60GB	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Small	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Total	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Total Ekstra	Business Mobile Voice	%
Telenor Bedrift Total Netto	Business Mobile Voice	%
Dipper Mini	Business Mobile Voice	%
Dipper Medium	Business Mobile Voice	%
Dipper Medium+	Business Mobile Voice	%
Dipper Large	Business Mobile Voice	%
Dipper X-Large	Business Mobile Voice	%
Dipper Løpende	Business Mobile Voice	%
Telenor Mobilt Bredbånd 1GB	Business MBB	%
Telenor Mobilt Bredbånd 5GB	Business MBB	%
Telenor Mobilt Bredbånd 15GB	Business MBB	%

Enkelte av de representative produktene ble lansert i november eller desember 2016.

Abonnementsmassen til produktene disse er ment å erstatte, helt eller delvis, er inkludert i vektene til de nye representative produktene. Dette gjelder følgende produkter³:

- Telenor Frihet 200 MB: sees samlet med Telenor Mobil XS
- Djuice nonstop ROAM 2 GB: sees samlet med Djuice nonstop HOME 3 GB

³ Talkmore Fritt 4GB + EU sees ikke samlet med Talkmore Fritt 5GB, da begge er blant de representative produktene

- Djuce nonstop ROAM 4 GB: sees samlet med Djuce nonstop HOME 5 GB
- Djuce nonstop ROAM 8 GB: sees samlet med Djuce nonstop XL

Produktene i testen utgjør samlet om lag 69 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 sluttbrukermarked⁴ 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 10. mars 2017 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. Det følger av justert spørreskjema som fulgte marked 15-vedtaket, jf. vedlegg 5, hvilken informasjon Telenor ble pålagt å gi. Telenor oversendte Nkom den forespurte informasjonen 1. april 2017. Nkom og Telenor har hatt etterfølgende korrespondanse for nødvendige avklaringer, og Telenor har i flere runder korrigert deler av den først oversendte informasjonen.

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

⁴ De fire relevante sluttbrukermarkedene i marginskvistesten er privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester, privatmarkedet for mobilt bredbånd, bedriftsmarkedet for telefonikoblede telefonitjenester og bedriftsmarkedet for mobilt bredbånd.

for perioden september 2016 til februar 2017⁵. Testen benytter videre tilgangspriser som gjelder fra 1. februar 2017 for tjenesteleverandørtilgang og MVNO-tilgang.

Utgangspunkt for fastsettelsen av kostnader til sluttbrukervirksomhet er Telenors rapportering av regnskapsmessig skille for helår 2015, avgitt til Nkom 1. juli 2016⁶. 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 341 av nevnte vedtak at dersom testene ikke består vil Nkom pålegge retting av Telenors tilgangspriser.

Marginskvismodellene, versjon 4.5.1 - MVNO og versjon 4.5.1 - SP, benytter opplysninger om regnskapsdata, priser og trafikkvolumer som er levert fra Telenor. Modellene som benytter de nevnte opplysningene er vedlagt dette brevet⁷.

Marginskvistester basert på tilgangspriser for MVNO-tilgang viser positiv margin for privatmarkedet med pluss 0,16 prosent og positiv margin for bedriftsmarkedene med pluss 0,30 prosent.

Resultatene av marginskvistester av tilgangsprisene for tjenesteleverandørtilgang viser negativ bruttomargin for flere produkter innenfor privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester.

Nedenstående tabell (delvis unntatt offentlighet) viser de negative resultatene.

	ARPU	Handset revenues	Wholesale costs	Fixed w/s fees and discounts	Inter-connection costs	Offer specific retail costs	Retail costs	Profit	Gross margin
	U.OFF.	U.OFF.	U.OFF.	U.OFF.	U.OFF.	U.OFF.	U.OFF.	U.OFF.	
Telenor Frihet 60 GB									-1,4%
Talkmore Fritt 3GB									-9,2%
Talkmore Fritt 5GB									-9,6%
Talkmore Fritt 4GB + EU									-26,2%
Talkmore Fritt 8GB + EU									-5,5%
Talkmore Fritt 15GB + EU									-3,1%

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

⁶ Telenors justeringer i regnskapsmessig skille sendt til Nkom 31. august 2016 er hensyntatt.

⁷ Modellene inneholder konfidensiell informasjon og deles derfor kun med Telenor.



4 Varsel om retting av tilgangspriser

Med hjemmel i ekomloven § 10-6 første ledd varsles med dette at Nkom vil pålegge Telenor å rette tilgangsprisene for tjenesteleverandørtilgang slik at bruttomargintestene fremviser et positivt resultat for hvert av de representative produktene.

Eventuelle kommentarer til dette varselet må være Nkom i hende senest 12. juni 2017. Kommentarer sendes elektronisk til firmapost@nkom.no med kopi til saksbehandlere (ivo@nkom.no og mfe@nkom.no).

Med hilsen

Irene Åmot
avdelingsdirektør

Hans Jørgen Enger
seksjonssjef

Kopi Samferdselsdepartementet, Postboks 8010 Dep., 0030 OSLO