



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Telenor ASA
Snarøyveien 30

1360 FORNEBU

Vår ref.: 1501017-52 -
Vår dato: 9.5.2016

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Eivind Skaar Briseid

Delvis unntatt offentlighet jf.
offl. §13 jf. fvl. §13 første ledd bokstav b.

Vedtak om pålegg om retting av Telenors tilgangspriser for fiberbasert Bredbåndsaksess

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vedtak 27. august 2015 om oppfølging av kravet til ikke-diskriminering for fiberbasert Bredbåndsaksess ved bruk av marginskvistest (marginskvisvedtaket) og til Nkoms innhenting av data i perioden 17. august til 14. september 2015, jf. e-post av 17. august 2015 med etterfølgende korrespondanse.

Nkom viser videre til varsel om pålegg om retting av Telenors tilgangspriser for fiberbasert Bredbåndsaksess 28. januar 2016 (varselet), og til Telenors kommentarer til varselet 15. februar 2016, etterfulgt av møte 2. mars 2016 for å utdype kommentarene. Vi viser også til e-post fra Nkom til Telenor 3. mars 2016 med korleksjon av allokeringen av sluttbrukerkostnadene, og Telenors oppdaterte kommentarer i e-post 8. mars 2016. Videre viser vi til NextGenTels merknader til Telenors kommentarer av 23. februar 2016, og e-poster fra Telenor 1. april 2016 og NextGenTel 5. april 2016 med utdypende kommentarer om bruddgebyrer. Vi viser også til e-post fra Telenor 17. mars 2016 med oppdaterte kostnader for TV-innhold.

1. Rettslig utgangspunkt

Telenor ASA (Telenor) ble i Nkoms vedtak av 20. januar 2014 (marked 5-vedtaket) utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (marked 5) og pålagt en rekke særskilte forpliktelser, herunder tilgangsplikt for fiberbasert Bredbåndsaksess og krav om ikke-diskriminering. Det fremgår av marked 5-vedtaket, jf. blant annet punkt 272, at Nkom vil utvikle en marginskvistest som et ytterligere verktøy for oppfølging av kravet til ikke-diskriminering på pris mellom Telenors egen virksomhet og eksterne kjøpere av tilgang.

Nkom fattet 27. august 2015 vedtak om oppfølging av kravet til ikke-diskriminering for fiberbasert Bredbåndsaksess ved bruk av marginskvistest. Marginskvisvedtaket med tilhørende

vedlegg fastsetter hvilke prinsipper og metode Nkom vil legge til grunn ved bruk av marginskvisetesten som verktøy i marked 5. Marginskvisvedtaket angir også tidspunkt for gjennomføring av slike tester.

2. Kort om utvalgte prinsipper

Det fremgår av vedlegg 1 til marginskvisvedtaket at Nkom vil legge til grunn en justert EEO-tilnærming i marginskvisetesten. Prinsippet innebærer at Nkom vil foreta justeringer av Telenors datasett der det er nødvendig for å ta hensyn til at en effektiv, alternativ tilbyder ikke har tilsvarende bredde- og stordriftsfordeler som Telenor. Prinsippet innebærer videre at Nkom vil kunne inkludere kostnader som er spesifikke for en effektiv, alternativ tilbyder, og at markedsdata vil kunne bli benyttet i tilfeller hvor data fra Telenor mangler.

Nkom konkluderte i marginskvisvedtaket med at følgende justeringer er nødvendige for å sikre at en marginskvisetest basert på en justert EEO-tilnærming skal være realistisk, jf. marginskvisprinsipp nr. 3:

- En effektiv alternativ tilbyder forutsettes å ha en markedsandel på 20 %
- Det modellerte nettverket omfatter ODPer med mer enn 1000 tilknyttede aksesser (18 stk.)

Det følger videre av marginskvisvedtaket at marginskvisetesten vil bli gjennomført på en portefølje av flaggskipprodukter for sluttbrukermarkedet, samt hvilken metode Nkom vil benytte ved identifiseringen av flaggskipprodukter. Hvilke produkter marginskvisetesten er gjennomført på, fremgår av tabell 2 nedenfor.

3. Hjemmelsgrunnlag

Etter **Telenors** oppfatning underbygger varselet selskapets tidligere anførsel om at marginskvisvedtaket strider mot grunnleggende krav til klarhet og forutsigbarhet. Telenor ser ikke grunn til å gjenta anførselen og viser til selskapets klage på marginskvisvedtaket.

Telenor mener videre at varselet må anses som utfylling og endring av marginskvisvedtaket. Telenor viser til at marginskvisvedtaket ikke fastslår hvilket kostnadsnivå en justert EEO skal ligge på der dette ikke fanges opp av justeringen for markedsandel, og videre til at Telenor først i forbindelse med varselet har blitt gjort kjent med hvilke faktiske inntekts- og kostnadstall Nkom vil benytte i testen. Etter Telenors oppfatning har det derfor ikke vært mulig for selskapet å sikre etterlevelse av forpliktelsen.

Ettersom sentrale deler av innholdet i forpliktelsen først er fastlagt ved varselet, mener Telenor at varselet ikke kan anses som et pålegg om retting etter ekomloven § 10-6. Etter Telenors

oppfatning er det mest nærliggende å anse varselet som en endring av reguleringen etter ekomloven § 3-4 tredje ledd. En slik oppfatning understøttes etter Telenors syn av en rekke forhold. Telenor viser til at overtredelser av marginskvisvedtaket kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, ESAs kommentarer ved Nkoms notifikasjon av de gjeldende markedsvedtakene i marked 4 og 5, NGA-anbefalingen¹, og slik Nkom oppfatter det, at bruk av andre tilnærminger enn EEO stiller strengere krav til regulatøren. I tilknytning til sistnevnte uttrykker Telenor at alle sentrale variabler må være fastlagt forut for det tidsrom testen gjennomføres for, og at noe annet vil være å endre selskapets marginforpliktelse med tilbakevirkende kraft.

Telenor påpeker endelig at anførselene også gjelder mulige fremtidige justeringer av modellen, og legger til grunn at slike justeringer vil bli fastsatt i form av endringsvedtak etter ekomloven § 3-4 tredje ledd. En slik fremgangsmåte vil etter Telenors oppfatning sikre nødvendig kontradiksjon i forkant av en slik avgjørelse og forutberegnelighet, slik at Telenor på forhånd kan beregne sin rettsstilling og innrette seg etter reguleringen.

Som **Nkom** har vist til ovenfor, innebærer den justerte EEO-tilnærmingen i marginskvisvedtaket at Nkom vil kunne justere Telenors datasett der det er nødvendig for å ta hensyn til at en effektiv alternativ tilbyder ikke har tilsvarende bredde- og stordriftsfordeler som Telenor. Den justerte EEO-tilnærmingen innebærer videre at Nkom vil kunne inkludere kostnader som er spesifikke for en effektiv alternativ tilbyder. Justeringene Nkom har gjort av Telenors datasett, gjelder poster hvor en effektiv tilgangskjøper ikke har tilsvarende bredde- og stordriftsfordeler som Telenor. Justeringene er således hjemlet i marginskvisvedtaket. Nkom kan dermed ikke se at det er grunnlag for Telenors oppfatning om at denne avgjørelsen må sees som en endring av marginskvisvedtaket.

Nkom er heller ikke enig i at momentene Telenor trekker frem understøtter at Nkoms avgjørelse må anses som et endringsvedtak.

Formuleringen Telenor har sitert fra ESAs kommentarer til Nkoms utkast til vedtak i marked 4 og 5 lyder:

«...the delayed introduction of the accounting separation obligation and the lack of a clearly pre-defined economic replicability test do not promote regulatory predictability».

Kommentaren må etter Nkoms vurdering først og fremst sees som uttrykk for at ESA mente det var nødvendig med en strengere virkemiddelbruk enn utkastet la opp til. Kommentaren kan ikke

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/?url=OJ:L:2010:251:0035:0048:EN:PDF>

tas til inntekt for at ESA mener den notifikerte marginskvismodellen ikke er tilstrekkelig klar til å fremme regulatorisk forutsigbarhet. Nkom finner det tilstrekkelig å vise til at ESA i sine kommentarer ved notifikeringen av marginskvismodellen ikke hadde kommentarer om manglende forutsigbarhet for involverte parter. Derimot oppfordret ESA Nkom om å implementere marginskvistesten så snart som mulig uten forsinkelser.

Når det gjelder Telenors henvisning til NGA-anbefalingen, er Nkom ikke uenig i at NGA-anbefalingen understreker behovet for forutberegnelighet. Nkom kan imidlertid ikke se at det kan tas til inntekt for at den vedtatte marginskvismodellen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til forutberegnelighet. Etter Nkoms oppfatning har Telenor ikke underbygget sin oppfatning på dette punktet, og vi ser ikke grunn til å kommentere ytterligere rundt Telenors henvisning til NGA-anbefalingen.

Marginskvisvedtaket legger opp til at prinsippene for marginskvistesten skal være fastlagt på forhånd, herunder hvilket krav testen stiller til markedsandel for en effektiv, alternativ tilbyder. Hva gjelder fastsettelsen av kostnadsposter hvor det er nødvendig å foreta justeringer for skala, legger vedtaket imidlertid opp til at disse fastlegges i tilknytning til gjennomføring av marginskvistest. Nkom forstår Telenors anførsel om at alle sentrale parametere må være fastsatt på forhånd, som at Telenor mener kostnadsposter hvor det er nødvendig å foreta justeringer for skala også må være fastsatt på forhånd, og at dette er begrunnet i hensynet til forutsigbarhet for Telenor. Nkom vil i det følgende gjøre rede for forholdet mellom forutsigbarhet for Telenor som regulert aktør og at marginskvisvedtaket gir Nkom rom for å fastsette de relevante kostnadspostene hvor det er nødvendig å foreta justeringer for skala i tilknytning til gjennomføring av marginskvistestene.

For at reguleringen skal kunne være effektiv, er det etter Nkoms vurdering nødvendig at marginskvisvedtaket gir en viss fleksibilitet til å kunne justere for skala på enkelte kostnadsposter. Nkom erkjenner imidlertid at Telenor ikke kan ha visshet om utfallet av marginskvistestene uten å ha visshet om hvilke justeringer Nkom anser som nødvendige for å fremme formålet om økonomisk replikerbarhet av Telenors sluttbrukertilbud. Det at Telenor ikke har visshet om dette, er likevel etter Nkoms vurdering av underordnet betydning for Nkoms mulighet til å pålegge retting dersom resultatene fra marginskvismodellen tilsier et slikt resultat. En slik avgjørelse vil kun ha virkninger fremover tid og vil fattes i form av et enkeltvedtak. Telenor vil dermed ha mulighet til å påklage forutsetningene for pålegget, inkludert forutsetninger om kostnadsposter hvor det er nødvendig å foreta justeringer. Hensynet til kontradiksjon vil dermed være ivarettatt.

Betydningen av at Telenor ikke har visshet om hvilke kostnadsposter det er nødvendig å justere, vil etter Nkoms syn være annerledes ved vurdering av eventuelle sanksjoner og krav

om tilbakebetaling. Dersom marginskvistesten viser et negativt resultat som skyldes justeringer av Telenors datasett som Telenor ikke er gjort kjent med på forhånd, vil dette etter Nkoms vurdering være et særlig relevant moment i skjønnsutøvelsen etter ekomloven § 10-12 om tilbakebetaling. Tilsvarende anser Nkom at et slikt forhold også må vurderes når det gjelder skyldkrav ved en eventuell sak om overtredelsesgebyr. Nkom ser grunn til å presisere at Telenor ved hver gjennomføring av marginskvistesten blir gjort kjent med hvilke justeringer Nkom har gjort. Dersom Nkom i en senere marginskvistest gjør tilsvarende justeringer som ved forrige test, vil Telenor ved den senere testen anses for å være kjent med innholdet i Nkoms justeringer.

Nkom kan etter dette ikke se at marginskvisvedtaket ikke i tilstrekkelig grad ivaretar den regulerte aktørens behov for forutsigbarhet. Nkom konkluderer derfor med at Telenors anførsler knyttet til manglende klarhet og forutsigbarhet ikke fører frem.

4. Bruk av data fra alternative tilbydere

Det fremgår av marginskvisvedtaket at data fra Telenor vil bli supplert med data fra alternative tilbydere. Dataene fra alternative tilbydere benyttes blant annet til å foreta en vurdering av rimelige krav til effektivitet, og inngår således i vurderingen av om det er behov for å gjøre justeringer av Telenors datasett for å sikre økonomisk replikerbarhet av flaggskipproduktene for en effektiv, alternativ tilbyder.

Telenor hevder at Nkoms begrunnelse for valg av en effektiv tilbyder å sammenligne Telenors kostnader med, ikke er tilfredsstillende, og at det således ikke foreligger grunnlag for å forutsette at Telenors datasett inneholder bredde- og stordriftsfordeler. Videre viser Telenor til at alternative tilbydere har insentiver til å oppgi høye kostnader for å sette press på tilgangsprisene.

Nkom viser til at de alternative tilbyderne Nkom har innhentet data fra, er representanter for de største alternative tilbyderne i fibersegmentet. Disse tilbyderne har vært i bredbåndsmarkedet i 10-15 år og dermed vist at de er konkurransedyktige over tid. Nkom viser videre til at det ikke finnes noen allment anerkjent metode for å definere en effektiv tilbyder i absolutt forstand, men at effektivitet må vurderes ut i fra det konkrete markedet. På bakgrunn av dette har Nkom ikke grunnlag for å si at disse alternative tilbyderne ikke er effektive.

Når det gjelder Telenors anførsel om at alternative tilbydere har insentiver til å oppgi høye kostnader, viser Nkom til at det per i dag kun er ett selskap som kjøper VULA-tilgang fra Telenor. De øvrige alternative tilbyderne har egen infrastruktur. Ettersom økte kostnader i grunnlaget for marginskvistesten impliserer reduserte tilgangspriser og dermed potensielt press

på sluttbrukerprisene, kan Nkom ikke se at disse tilbyderne skulle ha incentiver til å oppgi høye kostnader.

5. Datainnsamling

Nkom sendte ut datainnsamlings skjema 17. august 2015 med svarfrist 14. september 2015. Skjemaet ble sendt til Telenor, NextGenTel AS (NextGenTel), Broadnet AS, Get AS og Viken Fiber AS.

Telenor hevder at Nkom ikke har sikret at kvaliteten på dataene fra alternative tilbydere er tilfredsstillende. I møte 2. mars 2016 utdypet Telenor dette med å vise til at det ikke var innhentet revisorbekreftelse fra de alternative tilbyderne.

Nkom har etter mottak av data fra tilbyderne kontrollert og verifisert de innsendte dataene. Data som avviker uforholdsmessig mye fra Telenors eller de øvrige alternative tilbydernes data, er utelatt fra datasettet. De gjenværende dataene fra alternative tilbydere har vist seg å være sammenlignbare. Nkom har ikke holdepunkter for at disse tilbyderne skulle ha koordinert sin datarapportering. Kontrollen har medført at Nkom i flere omganger har mottatt oppdaterte og nye data. Nkom mottok siste oppdaterte versjon av datainnsamlings skjemaet fra Telenor 4. desember 2015. I tillegg mottok Nkom oppdatert data for IPTV-innhold og IPTV-tilleggspakker 17. mars 2016. Nkom anser at metoden som er brukt for å vurdere de mottatte dataene er egnet for formålet, herunder at den i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til å kvalitetssikre datagrunnlaget.

De nye dataene Nkom mottok fra Telenor 4. desember 2015 omfatter arkfane «5. Own network costs», herunder data vedrørende IP switch/ruter-kapasitet, og arkfane «6. Retail and other costs». Nkom har basert seg på Telenors data i fastsettelsen av kostnadspostene knyttet til IP switch/ruter, noe som har medført en justering sammenlignet med modellen som fulgte marginskvisvedtaket, jf. marginskvisvedtakets vedlegg 2. Telenors data for IP switch/ruter omfatter kun priser for 10 Gb linjekort. For at modellen skal være realistisk sett fra tilgangskjøpers ståsted, har Nkom basert fastsettelsen av 1 Gb linjekort på data fra alternative tilbydere. Justeringen vedrørende IP switch/ruter innebærer isolert sett at modellen fremviser en noe økt margin.

Telenor hevder videre at Nkom har lagt til grunn et for høyt anslag for VoD-forbruk per kunde og at inntekter fra tilleggstjenester som ekstra kanalpakker og tilgang til filmbibliotek bør hensyntas i modellen. Videre hevder Telenor at Nkom synes å legge til grunn en for lav VULA-kostnad for Multicast-trafikk og oppfordrer Nkom til å kontrollere at fordelt Multicast-kostnad er korrekt beregnet.

Nkom orienterte Telenor i e-post 4. mars 2016 om at VoD-forbruket i marginskvistesten var basert på data Telenor selv rapporterte i den første datainnsamlingsperioden i marginskvisprosjektet (våren 2015), og at Telenor ikke har oppgitt nye data i forbindelse med Nkoms datainnsamling utsendt 17. august 2015. Telenor bekreftet i e-post 8. mars 2016 at selskapet hadde rapportert 5,6 VoD per kunde per måned, altså tallet Nkom hadde benyttet i testen, og viste samtidig til at tallgrunnlaget for perioden juli 2014 til juni 2015 viser et tilsvarende snitt på 0,47. Nkom har lagt til grunn det oppdaterte tallet i marginskvistesten.

Nkom har også gjort en fornyet vurdering av å inkludere tilleggstenester i marginskvistesten og mener det er grunnlag for å inkludere ekstra kanalpakker med tilhørende inntekts- og kostnadselementer i marginskvistesten. Det er kun Telenor som har rapportert fullstendige data om ekstra kanalpakker og vi har lagt disse dataene til grunn. Det foreligger per nå ikke relevante data knyttet til filmbibliotek og Nkom ser det ikke som hensiktsmessig å inkludere disse tjenestene i modellen på nåværende tidspunkt. Nkom utelukker imidlertid ikke at det kan være aktuelt å inkludere filmbibliotek ved senere marginskvistest.

Når det gjelder beregningene av VULA-kostnad for Multicast-trafikk i modellen, har Nkom ikke avdekket feil i beregningene eller i verdiene som ligger til grunn for beregningen. Nkom har derfor ikke gjort noen endringer knyttet til disse beregningene.

6. Gjennomføring av justert EEO

Kostnadene i marginskvistesten er i hovedsak hentet fra Telenors datasett eller estimert dersom Telenor ikke har rapportert. For poster hvor det fremkommer store kostnadsforskjeller mellom Telenors og relevante, alternative tilbyderes data, har Nkom lagt til grunn at Telenor har bredde- og stordriftsfordeler som det er formålstjenlig at marginskvistesten reflekterer. Det fremgår av tabell 1 hvilke poster Nkom mener det er grunnlag for å justere som følge av dette.

Tabell 1 Justeringer at Telenors datasett (data i tabellen som er unntatt offentlighet etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 er markert med hakeparentes.)

	Telenordata	Relevante, alt. tilbydere	Verdi i modellen
1. Kostnad for internett ruter			589 kr
2. Kostnad for TV-boks			1247 kr
3. Kostnad for TV-innhold			70,5 kr
4. Kostnad for Videotorg			24,2
5. Felleskostnader			9,3 %
6. Sluttbrukerkostnader			22,8 %
7. Kundelevetid			
Fiber:	170 mnd.	38 mnd.	60 mnd.
Kobber:	67 mnd.		
8. Volumrabatt	25 %	24,5 %	24,5 %

*Beregningen av sluttbrukerkostnader for relevante, alternative tilbydere er gjort iht. beskrivelsen av justering 6 nedenfor

Justering 1-6

Telenor er den klart største leverandøren av internett- og TV-tjenester i Norge, og det er derfor rimelig å anta at Telenor kan oppnå gunstigere vilkår enn sine konkurrenter ved innkjøp av internett-rutere og IPTV-bokser. Det samme gjelder for IPTV- og videoinnhold. Det er også rimelig å legge til grunn at Telenors sluttbruker- og felleskostnader er lavere enn for de relevante, alternative tilbyderne, som følge av at Telenor har flere kunder å fordele slike kostnader på.

Metode for justering 1-5

For å fastsette størrelsen på justering 1-5, la Nkom i varselet til grunn en ren gjennomsnittsbetraktning av Telenors og de relevante alternative tilbydernes data. Metoden innebar dermed at alle dataene som ble benyttet ved justeringen ble vektet likt.

Telenor hevder i sine kommentarer til varselet at kostnadsdataene fra alternative tilbydere under enhver omstendighet tillegges for stor vekt. Videre viser Telenor til at en ren gjennomsnittsbetraktning innebærer at jo flere aktører som bidrar med data, desto mindre betydning får Telenors egne tall. På bakgrunn av dette foreslår Telenor at Telenors data vektes 50 % dersom det foreligger grunnlag for å avvike fra Telenors kostnader.

Nkom har i utgangspunktet lagt opp til å samle inn data fra samme selskaper hver gang marginskivtesten blir gjennomført. Nkom viser til at en slik tilnærming vil innebære at Telenors vekt over tid vil være lik for de aktuelle postene.

I varselet varierte Telenors vekt for de justerte postene fra 25 % til 33 %. Variasjonen var knyttet til at Nkom, etter kontroll av dataene som var mottatt fra de alternative tilbyderne, ekskluderte

² Oppdatert iht. Telenors e-post av 17. mars 2016

data som i betydelig grad avviker fra øvrige mottatte data. Variasjonen i vektingen var en utilsiktet følge av datakontrollen. Nkom har på denne bakgrunn gjort en fornyet vurdering av vektingsmodellen og kommet til at det er hensiktsmessig å tillegge Telenor en fast vekt for hver post.

Testens formål om å sikre økonomisk replikerbarhet av Telenors sluttbrukerprodukter for en effektiv, alternativ tilbyder, vil imidlertid ikke i tilstrekkelig grad bli ivaretatt dersom Telenors tillegges vesentlig større vekt enn det som er lagt til grunn i varselet. Nkom mener derfor at det er formålstjenlig at postene som det justeres for vektet i intervallet mellom 25 % og 33 %. Nkom finner etter dette at Telenors data skal vektet 30 % mens de relevante, alternative tilbydernes kostnader til sammen skal vektet 70 % ved gjennomsnittsberegning av justering 1-5.

Metode for justering 6

Ved fastsettelsen av størrelsen på justering 6 (sluttbrukerkostnader), la Nkom i varselet til grunn en gjennomsnittsbetraktning av Telenors og de relevante alternative tilbydernes data, med unntak av NextGenTel. Nkom foretok så en tilsvarende gjennomsnittsberegning som inkluderte NextGenTels datasett, og benyttet gjennomsnittet av de to foregående resultatene i modellen. I forbindelse med gjennomgang av Telenors kommentarer til varselet formidlet Nkom i e-post til Telenor 3. mars 2016 at vi ville korrigere allokeringen av sluttbrukerkostnader og ba om eventuelle kommentarer. Telenor kommenterte på den korrigerede allokeringen i e-post 8. mars 2016.

Telenor bestrider at det foreligger bredde- og stordriftsfordeler som tilsier at alle kostnadselementene under sluttbrukerkostnader bør korrigeres. Telenor viser bl.a. til at Nkom har lagt til grunn lønn til salgspersonell på 3,8 % og kundeakkvisisjon på 10 % i modellen, mens Telenor har oppgitt hhv. 5,6 % og 0,4 %. Telenor har satt opp egne ressurser for å betjene kundeservice og salg av fiberaksess og tilhørende TV-produkter. Selv om Canal Digital og Telenor Norge ble fusjonert ved virkning fra 1. januar 2016, oppnås det ikke stordriftsfordeler mellom de to organisasjonene før kundene er migrert over på felles plattformer. Videre viser Telenor til at en tilgangskjøper kan selge inn bytte av «service provider», mens Telenor må selge inn aksessen 9 måneder før leveranse. Telenor oppgir videre at de har betydelige kostnader knyttet til prosjektsalg for fiber. Telenor viser også til at det ikke er rimelig at justeringen av Telenors salgskostnader på det regulerte fibernettet begrunnes med andre netteieres kostnader. Telenor stiller dessuten spørsmål ved hvordan NextGenTel har håndtert de høye bruddgebyrene selskapet har mottatt fra Telenor gjennom 2015. På bakgrunn av dette mener Telenor at totale sluttbrukerkostnader burde vært redusert til ca. 18 % i modellen.

NextGenTel mener Telenors argument om at de har hatt egne ressurser til å betjene kundeservice og salg, er svakt. I følge NextGenTel har det i all hovedsak vært Canal Digital som

har håndtert dette kundesegmentet. Videre hevder NextGenTel at en tilgangskjøper har høyere kostnader knyttet til kundeakkvisisjon enn Telenor fordi det er langt mindre kostnadskrevende å knytte til seg nye kunder enn å kapre eksisterende kunder.

Nkom viser til at det fremgår av de mottatte dataene at NextGenTel har betydelig høyere kostnader knyttet til kundeakkvisisjon enn de øvrige tilbyderne. NextGenTel er den eneste tilbyderen som inngår i datagrunnlaget som ikke har egen fiberinfrastruktur, og selskapet baserer seg derfor på Telenors VULA-produkter i fibersegmentet. Basert på dette mener Nkom det er rimelig å legge til grunn at en tilbyder som opererer på en infrastruktur med konkurranse på infrastrukturen, har høyere akkvisisjonskostnader enn tilbydere med egen infrastruktur.

Når det gjelder Telenors kostnader knyttet til prosjektsalg av fiber, anser Nkom at det er rimelig å legge til grunn at slikt prosjektsalg i hovedsak er til områder som ikke har et eksisterende høyhastighetsbredbånd, og med 12 måneders bindingstid. Nkom mener videre det er rimelig å legge til grunn at en effektiv, alternativ tilbyder av fiberbasert bredbånd, som forsøker å knytte til seg eksisterende Telenor-kunder, vil ha noe høyere kundeakkvisjonskostnader enn Telenor da disse kundene allerede har et høykapasitetsbredbånd.

Når det gjelder Telenors anførsel om at salgskostnadene fra andre netteiere ikke kan begrunne justeringen av Telenors salgskostnader, viser Nkom til at det etter vår oppfatning er formålstjenlig å inkludere salgskostnader fra selskaper som har vært i fibersegmentet over lengre tid, inkludert andre netteiere. Nkom viser for øvrig til at inkluderingen av data fra disse selskapene bidrar til å redusere salgskostnadene i modellen.

Nkom fastholder på denne bakgrunn forutsetningen fra varselet om at en effektiv, alternativ tilbyder har høyere sluttbrukerkostnader enn Telenor, og videre at det ikke er rimelig å legge til grunn NextGenTels kostnader fullt ut i beregningen, bl.a. fordi selskapet er i en etableringsfase i fibersegmentet hvor det må påregnes noe høyere kostnader enn ellers.

For å oppnå en realistisk beregning og at Telenors data får en fast vekt, jf. ovenfor, mener Nkom at det er formålstjenlig å gjennomføre justering 6 med følgende metode; Nkom foretar først en gjennomsnittsberegning hvor Telenors data vektes 30 % mens data fra de relevante, alternative tilbyderne, med unntak av NextGenTel, vektes 70 %. Deretter gjøres tilsvarende gjennomsnittsberegning som inkluderer NextGenTels datasett. Sluttbrukerkostnadene som benyttes i modellen er gjennomsnittet av resultatene i de to foregående beregningene.

I e-poster av 1. april 2016 ba Nkom om tilbakemeldinger fra Telenor og NextGenTel på hvordan bruddgebyrene var hensyntatt i selskapenes innrapportering av data til modellen. Telenor opplyste i e-post 1. april 2016 at disse kostnadene oppstod i 2015 og vil inngå i

produktregnskapet for 2015. Som følge av at produktregnskapet for 2015 ikke ferdigstilles før sommeren 2016, vil bruddgebyrene først hensyntas i Telenors datagrunnlag pr. 30. juni 2016. NextGenTel opplyste i e-post 5. april 2016 at bruddgebyrene ikke var hensyntatt i innrapporteringen til Nkom.

Dersom bruddgebyrene blir inkludert, innebærer det økte sluttbrukerkostnader for Telenor og reduserte sluttbrukerkostnader for tilgangskjøperne. Nettoeffekten av å inkludere bruddgebyrer vil imidlertid være relativt liten, jf. vektingen av sluttbrukerkostnadene mellom Telenor og de relevante alternative tilbydernes data som beskrevet nedenfor.

Ettersom hverken Telenor eller NextGenTel har inkludert bruddgebyrene i sine datagrunnlag, anser Nkom at det uansett først vil kunne være aktuelt å inkludere disse kostnadene når Telenors datagrunnlag er basert på produktregnskapet for 2015.

Justering 7

Det følger av marginskvisvedtaket at Nkom ved vurderingen av gjennomsnittlig kundelevetid for fiberbaserte tjenester vil se hen til tilsvarende tall for kobberbaserte bredbåndstjenester og andre markedsdata dersom det mangler robuste data for fiberbaserte tjenester, jf. marginskvisprinsipp 6.

Telenor har oppgitt at de estimerer kundelevetiden for fiberbaserte aksessprodukter til 170 måneder. De alternative tilbyderne har oppgitt at de har en gjennomsnittlig kundelevetid for fiberbaserte aksessprodukter på 38 måneder. Ettersom tilgangsplikten i Telenors fibernett har vært virksom i relativt kort tid og de alternative tilbydere av fiberbaserte tjenester ikke tilbyr tilsvarende tilgang i sine fibernett, reflekterer tallene som er innrapportert ikke kundelevetid på en fiberinfrastruktur med konkurranse på infrastrukturen. Nkom mener dette er en tungtveiende grunn for at det er nødvendig å se hen til tilsvarende tall for kobberbaserte bredbåndstjenester. At erfaringsgrunnlaget for å fastslå kundelevetid på fiberbasert bredbånd er betydelig mer begrenset enn for kobberbasert bredbånd, trekker etter Nkoms oppfatning i samme retning.

Telenor har oppgitt at de har en faktisk kundelevetid for kobberbaserte aksessprodukter på 67 måneder. Nkom har i tillegg til å vurdere de mottatte dataene fra Telenor og de relevante alternative tilbyderne, innhentet informasjon fra andre land innenfor EØS-området i fastsettelsen av kundelevetid. Etter en helhetsvurdering har Nkom fastsatt kundelevetid for en effektiv tilbyder i marginskvistesten til 60 måneder.

Justering 8

Det fremgår av Kommissjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser³ og kostnadsmetoder av 9. september 2013 at volumrabatter skal inngå i marginskvistesten, men ikke være høyere enn rabatten til den største tilgangskjøperen. De mottatte dataene viser at største tilgangskjøpers volumrabatt er på 24,5 % i marked 5. Nkom har lagt denne rabattsatsen til grunn i modellen.

7. Korreksjon av modellen

Som det fremgår over har Nkom gjort enkelte oppdateringer av marginskvismodellen som følge av Telenors kommentarer til varselet, samt oppdaterte kostnadsdata for TV-innhold.

Telenor endret 1. mai 2016 priser og hastigheter på sluttbrukerproduktene som er gjenstand for marginskvistest. Endringene inngår i marginskvismodellen.

Nkom har videre hatt en gjennomgang av modellen og i denne forbindelse avdekket at inntektene fra VoD-forbruket pr. kunde ikke var inkludert i inntektsgrunnlaget som lå til grunn for beregningen av sluttbrukerkostnadene. Dette er korrigert i modellen som ligger til grunn for dette vedtaket.

Oppdateringene og korreksjonene innebærer at resultatet i modellen er endret fra varselet.

8. Resultater av marginskvistesten

Det følger av marginskvisvedtaket at alle stand-alone-produktene i porteføljen må ha en bruttomargin større eller lik null. Det fremgår av tabell 2 nedenfor at dette kravet er oppfylt.

Marginskvisvedtaket stiller videre krav om at marginen som fremvises ved marginskvistest på porteføljen som helhet, skal være lik eller høyere enn null. Tabell 2 nedenfor viser at resultatet for porteføljen som helhet har en negativ margin på 7,4 %. For at porteføljen som helhet skal oppnå kravet som stilles i marginskvisvedtaket, må de totale grossistkostnadene reduseres med minst 16,9 %.

³ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=2735

Tabell 2 Resultat av marginskvistesten

VULA Portfolio Test	Individual flagship products based on fibre VULA					
	1	2	3	4	5	
	Bredbånd Privat Fiber 30/30	Bredbånd Privat Fiber 30/30 + Telenor IPTV	Bredbånd Privat Fiber60/60 + Telenor IPTV	Bredbånd Privat Fiber 60/60 + Telenor IPTV + Fribruk fast BBT	Bredbånd Privat Fiber 30/30 + Telenor IPTV + Fribruk fast BBT	
Estimated number of subscribers alternative operator	2 613	2 201	1 096	1 132	952	
Weight factor products (indicative purpose only)	33%	28%	14%	14%	12%	
Total revenues	5 638 483	401	749	829	1 012	932
Total wholesale costs	2 472 733	294	297	342	345	300
GROSS MARGIN	3 165 750	107	452	487	667	632
In % of revenues	56%	27%	60%	59%	66%	68%
Total own network and equipment costs	817 946	77	114	114	114	114
Total voice production and termination costs	70 940	0	0	0	34	34
Total retail costs	1 285 574	91	171	189	231	212
Total other costs	884 026	6	162	162	162	162
Total common costs	524 379	37	70	77	94	87
NET MARGIN	-417 115	-104	-64	-55	32	23
In % of revenues	-7,4%	-26%	-9%	-7%	3%	2%

Vedtak

Med hjemmel i ekomloven § 10-6 første ledd, pålegger Nkom Telenor å rette tilgangsprisene slik at marginskvistesten fremviser et resultat større eller lik null. For å oppfylle dette kravet, må de totale grossistkostnadene reduseres med minst 16,9 %. Nye tilgangspriser skal senest gjelde fra 23. mai 2016.

Vedtaket kan påklages innen tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage stiles til Samferdselsdepartementet og sendes Nkom, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.

Med hilsen

Torstein Olsen
direktør

Irene Åmot
avdelingsdirektør

Kopi: NextGenTel AS