



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

DIGITALISERINGS- OG  
FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)  
Postboks 8004 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.: 2300455-39 - 412.9  
Vår dato: 21.6.2024

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: MMA, FSR, OAU

## Oversendelse av Telenors klage på Nkoms vedtak i tidligere marked 15

Vedlagt oversendes klage fra Telenor Norge AS (Telenor) datert 7. mai 2024. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) vedtak 9. april 2024 om utpeking av Telenor ASA som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (heretter kalt markedet for tilgang og originering i mobilnett), tidligere marked 15. Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

### 1. Bakgrunn

I medhold av ekomloven §§ 3-2 og 3-3 er Nkom pålagt å analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere eventuelle tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det utpekes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én særskilt forpliktelse utover de generelle forpliktelser som følger av ekomloven med forskrifter.

Markedet for tilgang og originering i mobilnett har vært ute av EFTAs overvåkingsorgans (ESA) anbefaling over relevante markeder siden ESA reviderte sin anbefaling 5. november 2008. Nkom har i tråd med anbefalingen avsnitt 2 vurdert om markedet under norske forhold fremdeles kvalifiserer for sektorspesifikk ex-ante regulering.

Nkom varslet 28. september 2023 vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang og originering i mobilnett. I analysen av markedet (vedlegg til varselet) konkluderte Nkom med at markedet fortsatt oppfyller de tre



kriteriene for ex-ante regulering, og at Telenor har sterk markedsstilling. Nkom varslet flere særskilte forpliktelser for Telenor for å bøte på identifiserte konkurranseproblemer.

Vedlegg 1: Varsel om vedtak med vedlegg 28. september 2023 (i det følgende omtalt som varselet)

Nkom mottok hørings svar fra Elmera Group/Fjordkraft mobil (Fjordkraft), Chilimobil AS (Chilimobil), Ice Communications Norge AS (Ice), Telavox AB/eRate AS (Telavox), Telenor ASA (Telenor) og Telia Norge AS (Telia).

Nkom inviterte aktørene til å kommentere de mottatte hørings svarene innen 6. desember 2023. Nkom mottok kommentarer fra Aller Media AS/Plusmobil (Aller Media), Ice og Telenor.

På bakgrunn av varselet og de mottatte kommentarene utarbeidet Nkom utkast til vedtak som utpekte Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og påla særskilte forpliktelser. Utkast til vedtak ble oversatt til engelsk og notifisert ESA 1. mars 2024, jf. ekomloven § 9-3. Utkastet til vedtak ble samtidig lagt ut på Nkoms hjemmeside.

Vedlegg 2: Oversendelsesbrev til ESA, samt utkast til vedtak med tilhørende vedlegg 1. mars 2024 (norsk versjon av vedtak samt markedsanalysen, øvrige vedlegg til notifiseringen tilsvarer vedtakets vedlegg)

ESA ba Nkom om mer informasjon i tilknytning til notifiseringen i brev 12. mars 2024. Nkom besvarte forespørselen 15. mars 2024.

Vedlegg 3: ESAs forespørsel om mer informasjon 12. mars 2024

Vedlegg 4: Nkoms svar på forespørsel om mer informasjon 15. mars 2024

ESA ba Nkom om ytterligere informasjon i tilknytning til notifiseringen i brev 15. mars 2024. Nkom besvarte forespørselen 20. mars 2024.

Vedlegg 5: ESAs forespørsel om mer informasjon 15. mars 2024

Vedlegg 6: Nkoms svar på forespørsel om mer informasjon 20. mars 2024

Nkom mottok ESAs kommentarer til markedsanalyse og foreslått virkemiddelbruk i brev 26. mars 2024.

Vedlegg 7: ESAs kommentarer til Nkoms utkast til vedtak 26. mars 2024.



Med hjemmel i ekomloven § 3-3 og på bakgrunn av markedsanalysene, varsel om vedtak, utkast til vedtak og kommentarer fra aktørene og fra ESA, fattet Nkom 9. april 2024 vedtak om at Telenor har sterk markedsstilling i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Telenor ble pålagt særskilte forpliktelser med hjemmel i ekomloven § 3-4 jf. kapittel 4.

Vedlegg 8: Nkoms vedtak 9. april 2024 med vedlegg (i det følgende omtalt som vedtaket)

Telenor ba Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i brev 22. april 2024 om utsatt iverksettelse av kravet til segmentert marginskvistest for tjenesteleverandører innen bedriftsmarkedet. Departementet besluttet å avvise anmodningen, blant annet etter tilrådning fra Nkom.

Vedtaket ble påklaget av Happybytes, Telavox og Telenor.

Vedlegg 9: Happybytes klage 7. mai 2024

Vedlegg 10: Telavox' klage 6. mai 2024

Vedlegg 11: Telenors klage 7. mai 2024

I henhold til forvaltningsloven § 33 jf. kapittel IV og V samt Samferdselsdepartementets "Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nkom etter ekomloven" nr. 2 og 3 ble berørte tilbyderne varslet om de mottatte klagene på vedtaket. Klagene ble også lagt ut på Nkoms hjemmeside 8. mai 2024. Partene fikk 3 ukers frist til å kommentere klagene.

Nkom har ved fristens utløp mottatt kommentarer til klagene fra Lyse Tele, Telia og Unifon.

Vedlegg 12: Kommentarer til klagene fra Lyse Tele, Unifon og Telia

## 2. Telenors klage

### 2.1. Innledning

**Telenor** anfører prinsipielt at markedsanalysen ikke oppfyller bevisbyrden for at vilkårene for regulering er oppfylt og at det dermed ikke er grunnlag for fortsatt regulering av Telenor. Telenor mener også at dominansanalysen er mangelfull og at virkemiddelene er for strenge. Telenor har imidlertid valgt å spisse klagen og fokusere på to deler av vedtaket som er særlig byrdefullt for Telenor. Dette er endringen av marginskvistesten for tjenesteleverandørtilgang og prisreguleringen av samlokalisering.

## Nkoms vurdering

Nkom har vurdert Telenors anførsler til markedsanalysen gjennom to høringsrunder. Det vises til oppsummering av høringsinnspill til markedsanalysen som ble publisert sammen med varsel om vedtak 28. september 2023 og oppsummering av hørings svar til vedtaket (vedlegg 3).

Nedenfor er hovedpunktene i Telenors klage oppsummert, og kommentarene til klagen fra Lyse Tele, Telia og Unifon. Nkom gir vurdering av hvert punkt.

## 2.2. Marginskvistest er ikke godt nok begrunnet og oppnår ikke formålet

### Grunnlag

**Telenor** mener at segmenteringen av Bedrift Total som Nkom foreslår synes å være vilkårlig og ikke begrunnet i økonomisk teori eller de reelle konkurranseforholdene i markedet. Telenor viser til at segmentene avviker fra SSBs kategorisering av virksomheter i Norge ved at flere av de minste kategoriene er slått sammen og den øverste kategorien er delt opp i fire segmenter. Videre kan ikke Telenor forstå at inndelingen skal basere seg på «informasjon fra Telenor» som ikke benytter disse kategoriene i sine systemer eller organisering. Nkom synes å ha ignorert Telenors innspill om at de øverste segmentene må slås sammen, og har ikke begrunnet hvorfor den vilkårlige inndelingen Nkom har valgt er mer egnet enn det Telenor har foreslått.

Telenor mener konkurranseøkonomisk teori tilsier at marginen skal testes på det relevante markedet og hevder at Nkom ikke har begrunnet hvorfor det er riktig eller nødvendig å teste snevre segmenter av en ringeplan. Nkom har heller ikke redegjort for hvordan dette vil bedre konkurransesituasjonen. Telenor påpeker videre at Bedrift Total kun er én ringeplan og ikke en «samlepost» for alle Telenors bedriftskunder. Bedrift Total utgjør ikke et segment av markedet. Å dele opp ringeplanen i segmenter basert på antall abonnement i bedriften, og teste hver av disse segmentene enkeltvis, gir ikke en samlet oversikt over Telenors marginer i bedriftssegmentet eller en samlet oversikt over kunder av en viss størrelse.

Telenor påpeker videre at de øverste segmentene i Nkoms inndeling består av veldig få kunder og at bruttomarginen for disse segmentene derfor i stor grad vil avhenge av enkeltkunder. Det er antall kunder det konkurreres om som er relevant for konkurransen, ikke hvor mange abonnement som er knyttet til hver kunde. Disse avtalene inngås etter forhandlinger, og det er store ulikheter i preferanser, forhandlingsmakt, -evne og størrelse på kundene. Det er ikke slik at alle kundene har samme pris. En kontrakt inngås gjerne for 2-3 år med opsjon på forlengelse. Det er en risiko for at kundens estimerte forbruk og Telenors antagelser ved inngivelse av tilbud ikke slår til og at marginen til den enkelte kunde utvikler seg på en annen måte enn forutsatt i kontraktsperioden. Telenor løper kommersiell risiko for dette i dag, imidlertid blir risikoen for Telenor en helt annen når dette knyttes opp til regulatoriske krav, nesten ned på

enkeltkundenivå i de øverste segmentene. U.off:

Testing av marginen på så smale segmenter gir uforutsigbare og for Telenor ukontrollerbare virkninger. Det er urimelig at enkeltkunders valg og forbruk skal kunne påvirke tilgangsprisene og derigjennom svekke muligheten for infrastrukturbasert konkurranse og nyetablering i grossistmarkedet.

Det er ifølge Telenor uklart hvilke konkurranseproblem reguleringen søker å avhjelpe. Det er i dag meget sterk konkurranse om de største bedriftskundene, særlig fra Telia. Det er få tjenesteleverandører som konkurrerer om disse kundene. Slik Telenor forstår det, skyldes ikke dette priskonkurransen, men at disse kundene etterspør systemer og tjenester som mange tjenesteleverandører ikke tilbyr. Telenor konstaterer at når tjenesteleverandører legger inn bud på kunder med over 1000 ansatte, blir de ofte diskvalifisert tidlig i prosessen på grunn av manglende evne til å innfri kundenes mange og omfattende behov.

Telenor hevder at dersom reguleringen blir stående, vil de fremover måtte avstå fra å konkurrere like aggressivt om de største kundene, hvilket vil svekke konkurransetrykket i storkundesegmentet. Dette vil kunne medføre at disse kundene potensielt vil få dårligere tilbud og priser, uten at tjenesteleverandører nødvendigvis vil kunne konkurrere om disse kundene.

Telenor påpeker at forpliktelsen om å rapportere segmentinformasjon for Bedrift Total er meget byrdefull og medfører betydelig innslag av manuelle analyser og prosesser.

Marginberegningene per ringeplan benytter svært detaljerte data, og Telenor må fremskaffe data for alle ringeplanene i bedriftsmarkedet, noe de ikke selv har et kommersielt behov for. Telenor har tidligere rapportert segmentinformasjon for Bedrift Total til informasjon. Det er imidlertid noe helt annet enn en forpliktelse om å sikre positiv bruttomargin i hvert av segmentene. Forpliktelsen er løpende og medfører at Telenor må gjøre dette arbeidet månedlig, samt i tillegg utarbeide en prognose over inntekter og volum per segment for å forutse bruttomarginen i kommende måned. Dette gjelder spesielt for de ringeplanene som har lav margin og/eller stor usikkerhet i fremtidig marginutvikling og vil være nødvendig for enkelte av de nye segmentene av Bedrift Total. Usikkerheten i marginbilde forsterkes av at prisstrukturen er ulik i sluttbrukermarkedet og grossistmarkedet.

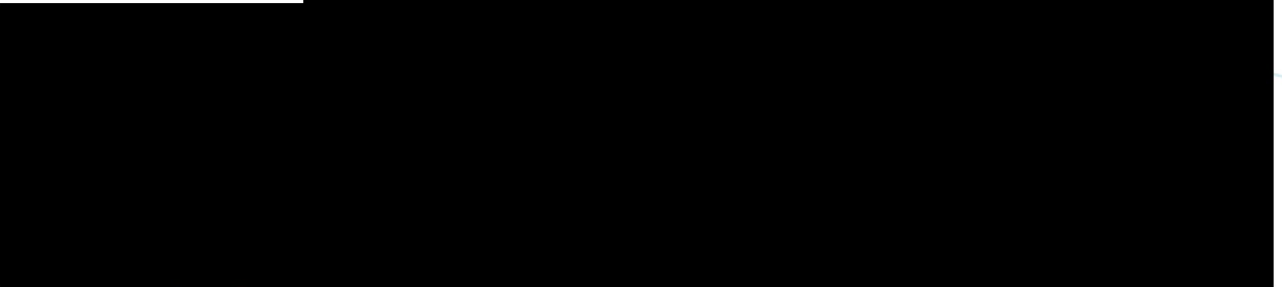
**Unifon** mener at Nkoms oppdeling av Bedrift Total fremstår som fornuftig og hensiktsmessig, og speiler på en god måte hvordan bedriftsmarkedet er segmentert. En slik segmentering vil få frem hvordan Telenor tilbyr Bedrift Total til svært lave priser i deler av bedriftsmarkedet, og hvor Unifon oppfatter å være utelukket fra konkurranser grunnet lave prisnivåer.

Unifon viser til at Telenor argumenterer for at bruttomarginen i disse segmentene er avhengig av hvordan marginen for hver enkelt kunde utvikler seg. Her må det etter Unifons syn også tas i betraktning at hver enkelt kunde i seg selv utgjør et såpass stort volum at endringer i porteføljen

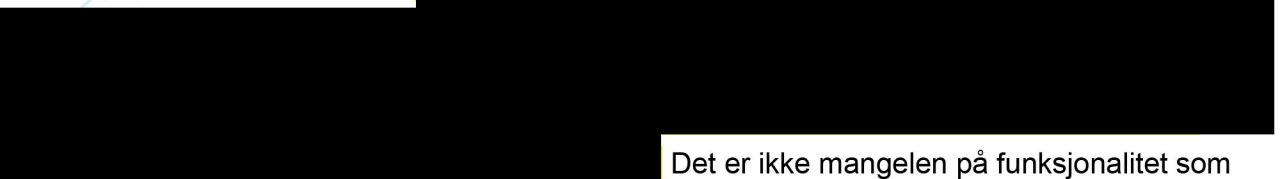
åpenbart vil kunne være representativt for Telenors kundemasse som sådan, spesielt i det øvre segmentet.

Unifon stiller seg også undrende til argumentasjon om at konkurransen dreier seg om antall kunder. Det kan ikke være tvil om at forretningsmodellen til alle selskapene i bransjen dreier seg om antall abonnement og ikke minst hvilken inntekt de gir.

Unifon mener at U.off:



Unifon påpeker videre at U.off:



Det er ikke mangelen på funksjonalitet som hindrer Unifon fra å delta i konkurransen eller vinne kampen om kundene.

### **Nkoms vurdering**

Telenor skriver i klagen at konkurranseøkonomisk teori tilsier at marginen skal testes på det relevante markedet og hevder at Nkom ikke har begrunnet hvorfor det er riktig eller nødvendig å teste snevre segmenter av en ringeplan. Nkom viser i den forbindelse til punkt 7.5.6 i vedtaket. Det fremgår der at tjenesteleverandører er innrettet mot en mindre del av sluttbrukermarkedet og i større grad enn MVNOer er avhengige av å kunne replikere enkeltstående produkter med minimum positiv bruttomargin. Krav om positiv bruttomargin for alle produkter som inngår i testen, anses dermed velegnet for aktører som retter sine sluttbrukertilbud til en definert og begrenset del av markedene. Nkom har derfor videreført dette kravet i gjeldende vedtak.

Telenor skriver videre i klagen at «Bedrift Total» kun er en ringeplan og ikke en «samlepost» for alle Telenors bedriftskunder. Nkom viser i den forbindelse til at dette produktet ifølge Telenor tilbys til små, mellomstore og store bedriftskunder med individuelt avtalte priser, hvor tale og SMS er inkludert i månedsprisen. Det eneste fellestrekket mellom avtalene under «Bedrift Total» er således at tale og SMS er inkludert i månedsprisen. For andre ringeplaner enn «Bedrift total» som er definert som representative produkter og som dermed inngikk i marginskvistester våren 2024, finnes tilgjengelig informasjon om blant annet priser og inkludert datamengde på Telenor og Talkmores nettsider. For «Bedrift Total» er imidlertid ikke denne informasjonen tilgjengelig. Priser, inkludert datamengde, datahastighet, tilleggstjenester, osv. er

gjenstand for forhandlinger og vil variere mellom de ulike avtalene. Antall abonnement på «Bedrift Total» økte betydelig i forrige reguleringsperiode og utgjorde per 1. mars 2024 over U.off: [REDACTED] av Telenors totale antall abonnement i bedriftsmarkedet. På bakgrunn av dette mener Nkom at «Bedrift Total» i praksis er en «samlepost» hvor alle avtaler med individuelt fremforhandlede priser inngår.

Nkom er ikke enig med Telenor i at oppdelingen av «Bedrift Total» er vilkårlig og ikke begrunnet i de reelle konkurranseforholdene i markedet. Som det fremgår av punkt 7.5.6 i vedtaket, er oppdelingen av «Bedrift Total» blant annet basert på SSBs kategorisering av virksomheter i Norge og informasjon fra Telenor angående produktet. Nkom har over tid innhentet informasjon fra Telenor om hvilke bedriftskunder som har «Bedrift Total», herunder størrelsen på kundene målt i antall abonnement. Nkom har videre 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. Disse testene har vist at bruttomarginen for segmentene har vært svært ulik, hvilket tilsier store variasjoner i pris mellom kundene som har Bedrift Total.

Som Telenor påpeker i klagen, avviker segmentene noe fra SSBs kategorier. Nkom har i oppdelingen av «Bedrift Total» blant annet vektlagt at hvert segment har en viss størrelse målt i totalt antall abonnement. Informasjonen fra Telenor viser at bedrifter med under 50 abonnement kun utgjør en liten andel<sup>1</sup> av abonnementene på «Bedrift Total». Etter Nkoms oppfatning skyldes dette at de mindre bedriftene i all hovedsak er kunder på Telenors øvrige bedriftsprodukter. For å unngå at bruttomarginen testes på svært få abonnement, har Nkom ansett det som nødvendig å slå sammen kategoriene under 50 abonnement til ett segment. Videre viser informasjonen fra Telenor at bedrifter med 250 eller flere abonnement utgjør en svært stor andel<sup>2</sup> av abonnementene på «Bedrift Total». Tilleggstestene Nkom har gjennomført viser at prisene og marginene for disse kundene varierer betydelig. Dersom Nkom hadde lagt til grunn at bedrifter med 250 eller flere abonnement utgjør ett segment, ville dette ene segmentet blitt svært mye større enn de andre segmentene målt i antall abonnement og utgjort mer enn halvparten av Telenors antall abonnement i hele bedriftsmarkedet. Videre ville segmentet inneholdt kunder med svært ulik størrelse, priser og marginer. Dette ville etter Nkoms vurdering motvirket formålet med prisreguleringen av tjenesteleverandørtilgang. Nkom anser det derfor som nødvendig og forholdsmessig å dele denne kategorien inn i fire segmenter.

Nkom registrerer at Unifon i sine kommentarer til Telenors klage uttrykker at oppdelingen av Bedrift Total fremstår som fornuftig og hensiktsmessig, og på en god måte speiler hvordan bedriftsmarkedet er segmentert.

<sup>1</sup> U.off: [REDACTED]

<sup>2</sup> U.off: [REDACTED]

Telenor påpeker at det vil være et meget begrenset antall kunder i noen av de øverste segmentene og at enkeltkunder vil kunne påvirke marginen for segmentet. Nkom vil påpeke at selv om det vil være et begrenset antall bedriftsavtaler som inngår i de øverste segmentene, vil det være et betydelig antall abonnement. Data Nkom har mottatt i forbindelse med marginskvistestene som ble gjennomført våren 2024, viser at Telenor per 1. mars 2024 hadde henholdsvis [redacted]<sup>3</sup> bedriftsavtaler i segmentene 5000-9999 og 10000+ som utgjorde over [redacted] abonnement. Til sammenligning var det på Telenors nest største ringeplan i bedriftsmarkedet «Bedrift Flyt M» i overkant av [redacted] abonnement på samme tidspunkt. [redacted]

Dersom en bedrift i disse segmentene forlater Telenor eller en ny kommer til, vil dette i noen grad kunne påvirke segmentets margin. For at marginen skal påvirkes i særlig grad, må imidlertid prisvilkårene/marginen til denne kunden avvike betydelig fra prisvilkårene/marginene til de øvrige kundene i segmentet. Nkom legger til grunn at kundene i disse segmentene har om lag samme forhandlingsstyrke og at prisvilkårene således er på om lag samme nivå. Dersom dette ikke skulle være tilfelle og en kunde med betydelig bedre eller dårligere vilkår enn de øvrige kundene i segmentet skulle forsvinne eller komme til, vil effekten på den samlede marginen for segmentet fortsatt være relativt begrenset, grunnet antallet kunder i segmentet og at denne kunden dermed kun utgjør om lag [U.off: [redacted]] Bruken av langvarige avtaler, som gjerne inneholder muligheter for forlengelse, tilsier at det ikke vil skje hyppige eller større endringer innenfor segmentene. I tillegg vil marginen til segmentene i liten grad påvirkes av bruken til enkeltabonnenter på grunn av antallet abonnement som inngår i segmentene.

Nkom anerkjenner imidlertid at det er en viss risiko knyttet til om kundenes faktiske bruk av tale, SMS og data vil avvike fra kundens estimater og at Telenor må hensynta denne risikoen i sine pristilbud. Nkom legger imidlertid til grunn at Telenor gjennom sin erfaring og posisjon i bedriftsmarkedet over mange år har gode forutsetninger for å vurdere om kundens estimater er realistiske, samt gjøre egne estimater på fremtidig bruk. På bakgrunn av dette er Telenors risiko knyttet til fremtidig bruk etter Nkoms vurdering relativt liten og trolig langt mindre enn konkurrentenes risiko, som betaler grossistpriser til Telenor for løpende forbruk av tale, SMS og data. Nkom vil videre påpeke at det vil være en tilsvarende risiko når Telenor lanserer nye sluttbrukerprodukter i privat- eller bedriftsmarkedet. Da vil det i tillegg heller ikke foreligge noen eksterne estimater for fremtidig bruk, og hvilke kunder som velger å bytte til det nye abonnementet, vil være ukjent. Telenor vil således i all sin prissetting i sluttbrukermarkedet måtte hensynta at virksomheten er regulert og vurdere hvordan prisene påvirker marginskvistestene, herunder grossistprisene både for MVNO- og tjenesteleverandørtilgang.

<sup>3</sup> Telenor oppgir i klagen de har henholdsvis [redacted] bedriftsavtaler i segmentene 5000-9999 og 10000+. Nkom forholder seg imidlertid til det Telenor har rapportert i forbindelse med gjennomføringen av marginskvistestene.



Nkom er enig med Unifon i at det må tas i betraktning at hver enkelt kunde i seg selv utgjør et såpass stort volum at endringer i porteføljen vil kunne være representativ for Telenors kundemasse som sådan, spesielt i det øvre segmentet.

Telenors anførsler om at de må avstå fra å konkurrere like aggressivt om bedriftskundene, indikerer at Telenor under gjeldende regulering (uten oppsplitting av «Bedrift total») har hatt mulighet til å konkurrere om gitte kundesegmenter så aggressivt at tilbudene ikke har vært mulig å replikere med positiv bruttomargin for eksterne tilgangskjøpere. I lys av målsetningen om økt konkurranse i bedriftsmarkedet, synes dermed oppsplittingen av «Bedrift total» å være et formålstjenlig virkemiddel for å sikre at tilgangskjøpere ikke utestenges fra deler av bedriftsmarkedet, noe som ville undergrave formålet med prisreguleringen.

Telenor anfører at tjenesteleverandører uansett ikke vil kunne betjene de største bedriftskundene, da de ikke tilbyr systemer og produkter som møter kundenes behov og krav. Grossistpriser som muliggjør et konkurrerende alternativt tilbud i ulike segmenter, er en forutsetning for at aktører uten eget nett skal kunne bidra til å skape konkurranse. Hvorvidt slike tilbydere vil investere i systemer og produkter som er nødvendige for å være konkurransedyktige, må bero på deres egen kommersielle vurdering. Hvorvidt de lykkes i å møte kundenes behov vil deretter avgjøres i konkurransen om bedriftskundene. Unifon opplyser også om at det ikke er mangelen på funksjonalitet som hindrer selskapet fra å delta i konkurransen eller vinne kampen om de største bedriftskundene og at [REDACTED]

Telenor anfører at forpliktelsen er meget byrdefull for selskapet. Nkom er innforstått med at oppdelingen av «Bedrift Total» vil medføre noe mer arbeid for Telenor, blant annet ved at selskapet må fremskaffe data og utarbeide prognoser på et mer detaljert nivå enn tidligere. Alternative metoder for å dele «Bedrift Total» i mindre segmenter, for eksempel basert på faktiske priser/prisstrukturer eller inkludert datamengde i de ulike individuelt fremforhandlede avtalene, ville etter Nkoms vurdering imidlertid være langt mer krevende og medføre en betydelig høyere ressursinnsats fra Telenor. Videre er Telenor allerede kjent med hvordan denne oppdelingen gjøres og har levert etterspurte data på dette aggregeringsnivået ved flere anledninger. Etter Nkoms vurdering er oppdelingen av «Bedrift Total» nødvendig og forholdsmessig. Det er i bedriftsmarkedet det er særlige konkurranse utfordringer, og oppdelingen av «Bedrift Total» vil gjøre bruttomargintestene mer presise og effektive. Dette vil medføre redusert risiko for negativ bruttomargin i deler av bedriftsmarkedet, herunder redusert risiko for at tjenesteleverandører ikke kan konkurrere i deler av bedriftsmarkedet. Oppdelingen underbygger således formålet med prisreguleringen av tjenesteleverandørtilgang.

Nkom fastholder prinsippene for marginskvistester og ser ikke at Telenors anførsler medfører behov for endring av vedtaket eller prinsippdokumentet.

## 2.3. Prisforpliktelser for samlokalisering er for strenge

### Grunnlag

**Telenor** mener endrede markedsforhold i samlokaliseringsmarkedet tilsier at det ikke lenger er grunnlag for regulering av samlokalisering, og at i alle tilfeller bør prisreguleringen mykes opp da den ikke utgjør et proporsjonalt tiltak for å sikre bærekraftig konkurranse i marked 15.

Telenor har avgrenset klagen til det de mener er mest uforholdsmessig, nemlig at Telia gis rett til tilgang til samlokalisering på regulert pris.

Telenor anfører at Nkom skulle gjort en selvstendig analyse av tårnmarkedet for å vurdere om tiltakene er nødvendige og proporsjonale og at regulert tilgang til samlokalisering må oppheves for Telia. Telenor er positiv til innfasingen av resiproke priser da dette vil gjøre reguleringen mer proporsjonal.

### Telenors beskrivelse av endrede markedsforhold

Telenor beskriver endrede markedsforhold med at alle de tre netteiere har etablert egne tårnselskap hvor forretningsmodellen er å tilby samlokasjon til alle som ønsker å leie innplassering, tilsvarende som i andre land hvor dette skjer uten regulering. Både Telia og Ice/Lyse Tele har tekniske og økonomiske muskler til å bygge egen infrastruktur som alternativ til kjøp av samlokasjon. Konkurransen i markedet for samlokasjon begrenser tårnselskapenes mulighet til å ta overpris. Markedet fungerer i dag med gjensidige avtaler om bruk av hverandres fysiske infrastruktur der dette er kostnadseffektivt eller der en gunstig lokasjon, tilgang til elektrisitet eller vern av miljøet, gjør det attraktivt å dele ressursen. Telenor viser til ESAs kommentar om at samlokalisering ikke bør utvikles utelukkende på bekostning av én tilbyder, og at det er fornuftig å introdusere mekanismer som reflekterer markedsdynamikk i fravær av regulering. Telenor mener Nkom undervurderer betydningen av at selvstendige tårnvirksomheter vil imøtekomme behovet hos kundene – der de største og viktigste er mobiloperatørene.

Videre viser Telenor til at samlokasjonsprisene i Norge er svært asymmetriske, og at Telenors priser ligger vesentlig lavere enn både Telia og Ice/Lyse Tele. Telenors regulerte og kommersielle priser for samlokasjon er også lavere enn prisene i de andre nordiske landene hvor prisene i stor grad er symmetriske mellom tilbydere. Kostnadsorienterte priser innebærer ifølge Telenor, praksis en subsidiering av Telenors konkurrenter, fremfor å fungere som et effektivt verktøy for å hindre tilgangsnekt. Telia nyter godt av rundt [redacted] av den subsidierte prisen, mens Ice/Lyse nyter godt av rundt [redacted] av subsidien.

### **Telenor mener det ikke er grunnlag for regulert tilgang til samlokalisering for Telia**

Telenor mener Nkom ikke har vurdert forholdsmessigheten og nødvendigheten av forpliktelsen til å tilby Telia regulert tilgang til samlokalisering og er uenig i Nkoms begrunnelse for å videreføre subsidiering av Telias mobildekning og 5G utbygging.

Telenor viser til at virkemiddelbruken ikke er i tråd med Nkoms prinsipper for anvendelse av virkemidler hvor det fremgår at:

*«Kostnadsorientering er særlig relevant i tilfeller der markedsrett på grossistnivå gir tilbyder med sterk markedsstilling mulighet for å kreve priser som ligger vesentlig over den prisen han kunne tatt i et marked med fungerende konkurranse og markedsmakten ikke forventes å reduseres innen rimelig tid.»*

Samlokaliseringsprisene er ifølge Telenor regulert til et kunstig lavt nivå sammenliknet med både kommersielle priser i Norge og i markeder med fungerende konkurranse. Konkurransen i tårnmarkedet vil for øvrig virke disiplinerende på prisene, og det er derfor liten risiko for at tårnselskapene vil kreve priser som er vesentlig over prisene i et marked med fungerende konkurranse. Telenor mener videre at det ikke er nødvendig eller forholdsmessig at Telia skal nyte godt av regulert tilgang til samlokasjon. Telia er ingen nykommer i markedet, og selskapet har hatt et fullt utbygd landsdekkende nett siden midten av 90-tallet. Selskapet har en befolkningsdekning på 99%, nettverks markedsandel på 39%, og tilbyr 5G til 94% av befolkningen ifølge deres hjemmeside.

Dersom myndigheten av hensyn til nettverkskonkurransen i grossistmarkedet pålegger Telenor å subsidiere videre utbygging av konkurrerende nett på nivå med Telias, risikerer man i praksis en evigvarende regulering på tilbyderen som har en sterkere dekningsposisjon eller bedre kvalitet i nettet enn konkurrentene (med andre ord pålagt omfordeling inntil alle mobilnettene er like gode eller dårlige). Det er ikke hensikten med reguleringen. Telenor mener i lys av ovennevnte at samlokaliseringsplikten må avgrenses slik at Telenor kun plikter å gi tilgang til samlokalisering på regulerte prisvilkår som en komplementær tjeneste til en aktør som har rett til å kjøpe nasjonal gjesting i forbindelse med at aktøren etablerer et landsdekkende mobilnett.

**Telia** er ikke enig med Telenor i at det er uforholdsmessig og konkurransevridende at Telias gis rett til samlokalisering til regulert pris på lik linje med Ice. Telia viser til at hovedmålsetning for reguleringen er bærekraftig infrastrukturkonkurranse i form av tre konkurransedyktige nett og at Telia er avhengig av omfattende innplassering i Telenors infrastruktur, på samme måte som Ice, ved opprettholdelse og oppgradering av nettet. Duplisering av infrastruktur vil i mange tilfeller være umulig å få tillatelse til, og er heller ikke ønskelig ut fra miljøhensyn. Ettersom Telenor Infra eier mange ganger flere master enn Telia Towers og Ice, gjelder den samme avhengigheten ikke motsatt vei. Det er altså ikke riktig som Telenor skriver at det er tilstrekkelig

konkurransen i markedet for samlokasjon til å begrense tårnselskapenes mulighet til å ta overpris.

Telia mener videre at Telenor ved hjelp av historisk dominans, offentlig subsidiering og bidrag via anleggsbidrag for innplasseringer har opparbeidet seg en tårnportefølje av en størrelse som ikke kan utlignes. Dette gir igjen insentiver til uforholdsmessig høye priser og treneringer. Telia opplever at trenering er et utbredt problem allerede i dag, selv med reguleringen. Utfordringer med innplassering har blant annet forsinket tilbudet til Telias kunder på 5G hvor det gjenstår flere hundre siter som er avhengig av innplassering hos Telenor, og har ført til økte kostnader fordi gjenstående siter (popcornsiter) er spredd over hele Norge. Reguleringen av samlokalisering er dermed en hensiktsmessig og nødvendig regulering for å bedre konkurranseforholdene til det beste for sluttbrukerne og samfunnet.

**Lyse Tele** bemerker at det er konkurransesituasjonen i marked 15 som er utgangspunktet for samlokaliseringsforpliktelsen, ikke konkurransesituasjonen i samlokaliseringsmarkedet. Lyse Tele er uansett ikke enig i at det ikke lenger er grunnlag for regulering.

Samlokaliseringsmarkedet er i høy grad preget av adferden til to store og dominante aktører, som utnytter dagens reguleringsklarheter på for eksempel område for anleggsbidrag og strøm. Lyse Tele betaler i dag for alle kostnader knyttet til kapasitetsutvidelse for samlokalisering, som for eksempel oppgradering og fornying. Dette er i realiteten en verdiøkning for Telenor betalt i sin helhet av Lyse Tele som tillegg til full leie av den nye plassen i masten. Dette er ikke kjennetegn på et marked som ikke lenger har grunnlag for regulering. Lyse Tele ønsker samtidig å påpeke at prisene Telenor tilbyr for både anleggsbidrag, etableringsgebyr og strøm etter Lyse Tele sin vurdering overstiger Telenors reelle kostnader.

Lyse Tele understreker at de mange steder vil være avhengig av samlokalisering for å kunne konkurrere bærekraftig også etter at Lyse Tele ikke lenger har et behov for nasjonal gjesting. På mange steder vil det for Lyse Tele ikke være noe alternativ til samlokalisering, for eksempel der det allerede finnes infrastruktur eller der det av geografiske eller regionalpolitiske årsaker ikke er mulig å bygge flere master. Dette er en problematikk som vil gjelde særskilt for den tredje aktøren i markedet.

En eventuell prisøkning på samlokalisering vil ha store konsekvenser for både drifts- og etableringskostnader for en aktør som Lyse Tele, noe som igjen vil virke konkurransevridende. En prisøkning vil derimot ha lite å si for Telenor og Telia som begge er store aktører som leier plass hos hverandre og slik kan utjevne kostnadene. Det vil fortsatt være helt sentralt fremover at den største og mest innflytelsesrike tilbyderer i markedet, dersom den har en dominerende stilling, fortsetter å være regulert for å sikre at prisen for tilgang holder seg på et nivå som bidrar til å redusere etableringshindringer og fremmer bærekraftig konkurranse.

## Nkoms vurdering

Samlokalisering er som ved tidligere analyser inkludert som en tilgangsform innenfor det avgrensede grossistmarkedet. Nkom har i analysens kapittel 2.5.1 redegjort for det regulatoriske grunnlaget for denne tilnærmingen. Samlokalisering er et sentralt virkemiddel og tilgangsprodukt for målet om å oppnå bærekraftig konkurranse i det relevante markedet. Nkom har på dette grunnlag ikke gjort en egen analyse av samlokalisering, ettersom det ikke er konkurransen i samlokaliserings- eller tårnmarkedet isolert som skal adresseres.

Samtidig anerkjenner Nkom at det skjer en utvikling i tårnmarkedet som påvirker dynamikken mellom netteierne i det relevante markedet. Så langt har imidlertid ikke etableringen av tårnselskapene og utviklingen i tårnmarkedet gitt tilstrekkelige tegn på at samlokalisering vil fungere effektivt og understøtte utviklingen mot bærekraftig konkurranse, uten regulering. Høringsinnspill antyder at Telenors kommersielle priser ligger betydelig over et kostnadsorientert nivå, og Telenor anfører videre at prisene mellom aktørene er svært asymmetriske, mens Telia anfører trenering. Nkom betviler ikke at tårnvirksomhetene har som mål å fylle sine tårn med leietakere, men mangel på like gode alternative lokasjoner i enkelte områder, gjør at prissettingen i slike tilfeller ikke synes å være disiplinert av konkurranse. Nkom er dermed ikke enig med Telenor i at Nkom har undervurdert betydningen av endrede markedsforhold og etableringen av tårnselskapene.

Til Telenors anførsler om at samlokaliseringsprisene er regulert til et kunstig lavt nivå, viser Nkom til at det over tid er benyttet konsistente prinsipper for føring av kostnadsregnskap som grunnlag for prisingen og at Telenor årlig får dekning for kostnadene som fremgår av regnskapsrapporteringen. I den grad prisene for samlokalisering i Norge er lave, skyldes det at Telenors investeringer i passiv infrastruktur i betydelig grad er avskrevet. Dette er en konkurransemessig fordel for Telenor, som virkemidlene er innrettet mot å avhjelpe og kan ikke anses som en subsidiering av andre aktører som kjøper tilgang til Telenors passive infrastruktur.

Nkom har i vedtaket kapittel 7.1.6 redegjort for at anmodninger om samlokalisering fra Telia skal behandles på samme måte som anmodninger fra Ice innenfor reguleringsperioden. Begge aktører spiller en avgjørende rolle for å nå målet om bærekraftig konkurranse i marked 15, og begge aktører er avhengig av en stor andel innplasseringer i Telenors master og hytter for å kunne tilby konkurransedyktig dekning. Nkom mener derfor det er viktig å tilrettelegge for at disse aktørene kan innplassere sitt mobilutstyr i Telenors master og hytter til tilsvarende vilkår som tidligere (kostnadsorienterte priser), men at det i lys av markedsutviklingen er rimelig å gjøre tiltak for å redusere eventuell vesentlig asymmetri i prisingen.

ESA kommenterte ved notifiseringen av vedtaket at infrastrukturkonkurranse i form av samlokalisering ikke bør utvikles kun på bekostning av én tilbyder og at det er hensiktsmessig å introdusere mekanismer som gjenspeiler et marked uten regulering. Nkom registrerer i denne



sammenheng at det er uenighet blant netteierne omkring Telenors påstand om asymmetri, herunder hva som er de reelle kostnadene for samlokalisering. Nkom har derfor igangsatt en prosess for å utrede mulighetene for å kunne sammenlikne prisnivå for samlokalisering mellom netteierne og eventuelt innføre prinsipper om resiproke priser. Formålet med eventuell innføring av prinsipper for resiproke priser er å bidra til langsiktige insentiver til felles bruk av passiv infrastruktur gjennom samlokalisering.

Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er grunnlag for å begrense plikten til å gi tilgang til samlokalisering på regulerte prisvilkår til kun å gjelde for en aktør som har rett til å kjøpe nasjonal gjesting, og prisreguleringen for samlokalisering opprettholdes.

### 3. Oppsummering og innstilling

Telenors klage medfører ikke noe vesentlig nytt i forhold til tidligere innspill. Nkom viser derfor til de vurderinger som er foretatt i vedtaket og markedsanalysen 9. april 2024 og fastholder de standpunkter som fremkommer der.

Nkom mener videre at det ikke foreligger feil som medfører at vedtaket er ugyldig.

Nkom innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

**”Klagen av 7. mai 2024 fra Telenor vedrørende Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak av 9. april 2024 i markedet for tilgang og originering i mobilnett tas ikke til følge.”**

I henhold til ”Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet etter Ekomloven” punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet innen 9. august 2024.

Med hilsen

Kamilla Sharma  
avdelingsdirektør

Inger Vollstad  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*



Partsoffentlig kopi uten vedlegg:

Telenor ASA

Vedlegg:

- 1: Varsel om vedtak med vedlegg 28. september 2023.
- 2: Oversendelsesbrev til ESA, samt utkast til vedtak med tilhørende markedsanalyse 1. mars 2024
- 3: ESAs forespørsel om mer informasjon 12. mars 2024
- 4: Nkoms svar på forespørsel om mer informasjon 15. mars 2024
- 5: ESAs forespørsel om mer informasjon 15. mars 2024
- 6: Nkoms svar på forespørsel om mer informasjon 20. mars 2024
- 7: ESAs kommentarer til Nkoms utkast til vedtak 26. mars 2024
- 8: Nkoms vedtak 9. april 2024 med vedlegg
- 9: Happybytes klage 7. mai 2024
- 10: Telavox's klage 6. mai 2024
- 11: Telenors klage 7. mai 2024
- 12: Kommentarer til klagen