



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.: 1505331-233
Vår dato: 2022-02-24

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Jan Gerhard Rødal

Oversendelse av Telenors klage på vedtak om prisregulering for fast mobilt bredbånd

Vedlagt oversendes klage fra Telenor ASA (Telenor) datert 21. desember 2021. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) vedtak 30. november 2021 om prisregulering for fast mobilt bredbånd.

Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

1 Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fattet 20. desember 2018 vedtak om utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b).

I løpet av 2019 lanserte Telenor produktene «Hjemmebredbånd Mobil» i privatmarkedet og «Bredbånd Bedrift Mobil» i bedriftsmarkedet. Begge produktene har nå betegnelsene «Trådløst Bredbånd» og tilbys som erstatning for DSL-basert bredbånd i deler av Telenors nett der Telenor legger ned kobberaksesser. Nkom har vurdert Telenors produkter «Trådløst bredbånd» i lys av reguleringen i Marked 3b. I det videre brukes betegnelsen «fast mobilt bredbånd» (FMBB) siden denne betegnelsen har vært brukt i Nkoms tidligere vurderinger av disse produktene og tilhørende grossisttjeneste.

I vedtak 2. september 2020 (FMBB-vedtaket) konkluderte Nkom med at grossisttilgang til FMBB som muliggjør tilgangskjøpers levering av sluttbrukerprodukter tilsvarende Telenors



sluttbrukerprodukter, er en form for fast radioaksess som inngår i Marked 3b. På bakgrunn av dette påla Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til FMBB.

Nkom varslet 13. oktober 2020 at Telenor vil bli pålagt å tilby tilgang til FMBB til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. For å sikre at denne forpliktelsen overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester. I varselet fremgikk det at Nkom ville ta utgangspunkt i metoden og prinsippene for marginskvistesten som ble benyttet for VUA fiber, jf. kapittel 7.3.4.3 og vedlegg 3 i Marked 3b-vedtaket, og at Nkom ville gjennomføre en egen høring om den konkrete utformingen av marginskvistesten for FMBB før vedtak om prisregulering for FMBB ble fattet.

Nkom mottok kommentarer fra GlobalConnect og Telenor til varselet om marginskvisregulering for FMBB.

Vedlegg 1: Nkoms varsel om vedtak 13. oktober 2020

Vedlegg 2: Kommentarer til Nkoms første varsel

Nkom vurderte kommentarene i den første høringsrunden og konkluderte med at det fortsatt var grunnlag for en marginskvisregulering for FMBB. Nkom utarbeidet derfor en marginskvismodell og tilhørende prinsipper. 11. juni 2021 varslet Nkom hvilke prinsipper som skal gjelde for marginskvisreguleringen for FMBB. Videre varslet Nkom at Telenor vil bli pålagt krav om regnskapsmessig skille for FMBB i Marked 3b. Nkom mottok kommentarer til varselet fra eRate, Fjordkraft, GlobalConnect, JetNett, NextGenTel, RiksTV og Telenor. I tillegg har Nkom mottatt kommentarer til høringssvarene fra eRate og Telenor. Telenor har også gitt kommentarer til marginskvismodellen i e-post 26. og 27. august 2021.

Vedlegg 3: Nkoms varsel om vedtak 11. juni 2021

Vedlegg 4: Kommentarer til Nkoms andre varsel

På bakgrunn av varslene og høringssvar utarbeidet Nkom utkast til vedtak. Utkastet ble notifisert til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) 13. oktober 2021, jf. ekomloven § 9-3. ESA ga 15. november 2021 sine kommentarer til Nkoms notifikasjon.

Vedlegg 5: Nkoms utkast til vedtak 13. oktober 2021

Vedlegg 6: ESAs tilbakemelding 15. november 2021

Nkom fattet 30. november 2021 vedtak om prisregulering for FMBB med tilhørende marginskvisprinsipper og marginskvismodell. På bakgrunn av den nasjonale høringen konkluderte Nkom med at det ikke var nødvendig eller forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille for FMBB.



Vedlegg 7: Nkoms vedtak om prisregulering for FMBB 30. november 2021

Telenor klaget på vedtaket.

Vedlegg 8: Klage fra Telenor 21. desember 2021

Vedlegg 9: E-post fra Telenor 22. desember 2021 med korreksjon av en skrivefeil i klagen

Berørte tilbydere ble varslet om klagen på vedtaket. Klagen ble også lagt ut på Nkoms hjemmeside. Nkom har mottatt kommentarer til klagen fra JetNett.

Vedlegg 10: Kommentarer til Telenors klage fra JetNett 21. januar 2022

2 Telenors klage

2.1 Innledning

Telenors hovedanførsel er at det ikke er grunnlag for å prisregulere FMBB i Marked 3b. En strengere prisregulering enn regnskapsmessig skille vil svekke investeringsinsentivene i ny, moderne infrastruktur. Subsidiært påklager Telenor flere forhold ved den pålagte marginskvisreguleringen.

Nkom oppsummerer nedenfor hovedinnholdet i klagen og gir sin vurdering av hvert punkt.

2.2 Ikke grunnlag for prisregulering for FMBB

Telenor mener det ikke er grunnlag for prisregulering for FMBB. En strengere prisregulering enn regnskapsmessig skille vil medføre lavere tilgangspris og svekke investeringsinsentivene i ny, moderne infrastruktur, samt medføre risiko for en tilgangspris som ligger under kostnadsorientert nivå. Vedtaket undergraver således målsetningen om økte investeringer i høyhastighetsbredbånd til alle. Svekkede investeringsinsentiver for alle fire aktører som skal bygge ut nett for å tilby FMBB, og redusert lønnsomhet i grossistmarkedet, er ikke formålstjenlig utfra målsetningen om en markedsbasert utbygging. En streng prisregulering i startfasen av utvikling av FMBB-produktet vil i tillegg begrense innovasjon. Telenor viser i denne sammenhengen til avsnitt 27 i Rammedirektivet hvor det fremgår at nye, fremvoksende produkter «*should not be subjected to inappropriate obligations*».

JetNett mener at Telenors argument om at FMBB-produktet er i startfasen ikke er holdbart og viser til at produktet har vært i markedet siden juni 2019, altså over to og et halvt år.

Nkoms vurdering

Telenors anførsler vedrørende manglende grunnlag for prisregulering er i all hovedsak de samme som Telenor har gitt i sine kommentarer i den nasjonale høringen. Nkom viser derfor til kapittel 2.3 i vedtaket der Telenors høringskommentarer er vurdert. Videre viser vi til kapittel 4 i vedtaket der Nkom har vurdert behovet for prisregulering for FMBB og valg av prisreguleringsmetode.

Når det gjelder Telenors referanse til Rammedirektivet avsnitt 27, viser Nkom til at sitatet gjelder «newly emerging markets». Nkom har i FMBB-vedtaket konkludert med at FMBB inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og at det tilhørende grossistproduktet for FMBB inngår i Marked 3b. FMBB kan således ikke anses som et eget nytt, fremvoksende marked, selv om sluttbrukerproduktet er forholdsvis nytt.

På bakgrunn av dette opprettholder Nkom at det er behov for prisregulering av FMBB og at den pålagte marginskvisreguleringen er forholdsmessig og ikke svekker investeringsinsentivene for Telenor eller andre tilbydere av FMBB i vesentlig grad.

2.3 Krav om positiv bruttomargin for alle produkter

Telenor mener det er vanskelig å se at eventuell negativ bruttomargin på en hastighet har utestengende effekt i deler av sluttbrukermarkedet. En negativ margin på ett produkt vil innebære en større positiv margin på andre produkter. Telenor mener at Nkom ikke har konkretisert hvilket konkurranseproblem som vil bli løst ved kravet til positiv bruttomargin. Dette kravet fremstår derfor som både unødvendig og uforholdsmessig, og uten rettslig grunnlag.

Telenor viser videre til at Nkom pålegger Telenor å dokumentere at bruttomargintesten er oppfylt i forbindelse med innhenting av data til marginskvistesten. Pålegget innebærer at Telenor skal beregne den samme bruttomarginen som Nkom vil beregne i marginskvistesten basert på Telenors innrapporterte tall. Telenor kan ikke se at dette gir noe merverdi utover den informasjon som følger at de data Telenor rapporterer til marginskvistesten. Pålegget er derfor uforholdsmessig og må omgjøres.

JetNett mener positiv bruttomargin er et for svakt prinsipp for å kunne oppnå sunn forretningsdrift. Som utfordrer i markedet må tilgangskjøpere tilby produkter til lavere sluttbrukerpris enn Telenor for å oppnå vekst i antall kunder. Bruttomarginen må også kunne bidra til å dekke kostnader til drift, markedsføring og salg.

Nkoms vurdering

Telenors anførsler vedrørende kravet til positiv bruttomargin er i all hovedsak de samme som Telenor har gitt i sine kommentarer i den nasjonale høringen. Nkom viser derfor til kapittel 2.11 i vedtaket der Telenors høringskommentarer er vurdert. Videre viser vi til kapittel 5 i vedtaket der

Nkom har vurdert behovet for å pålegge krav om positiv bruttomargin, samt til kapittel 5 i Marked 3b-vedtaket der Nkom har redegjort for konkurranseproblemer i Marked 3b. De sentrale konkurranseproblemene fremgår også i kapittel 4 i vedtaket.

Når det gjelder kravet om at Telenor skal dokumentere at bruttomargintesten er oppfylt, viser Nkom til at tilsvarende krav gjelder for bruttomargintesten for VULA fiber i Marked 3a. Her dokumenterer Telenor at bruttomargintesten er bestått for produkter som ikke inngår blant flaggskipproduktene i porteføljetesten for VULA fiber. Siden alle Telenors sluttbrukerprodukter nå inngår i testen for FMBB på permanent basis, er Nkom enig med Telenor i at det ikke er behov for dette tilleggskravet. Nkom omgjør derfor vedtaket på dette punktet. Omgjøringen innebærer at punkt 410i i vedtaket av 30. november 2021 utgår. Dette punktet er dermed ikke gjenstand for klagebehandling.

Nkom vil for ordens skyld påpeke at dersom marginskvisprinsippene på et senere tidspunkt endres slik at ikke alle Telenors sluttbrukerprodukter inngår i testen, vil det være aktuelt å gjeninnføre et tilsvarende dokumentasjonskrav for produkter som ikke inngår i testen.

Når det gjelder kommentaren fra JetNett om at krav til positiv bruttomargin ikke er tilstrekkelig til at tilgangskjøpere kan oppnå sunn forretningsdrift, viser Nkom til at full marginskvistest er hovedelementet i reguleringen. Kravet til positiv bruttomargin er kun et tilleggskrav som skal hindre at Telenor setter svært lave priser på enkeltprodukter som kan være viktige for enkelte tilbydere eller for grupper av sluttbrukere. Ved full marginskvistest inngår alle relevante kostnader, herunder kostnader for drift, salg og markedsføring.

2.4 Krav om ex ante marginskvistest

Telenor mener at Nkom ikke begrunner hvorfor det er forholdsmessig å pålegge Telenor å dokumentere at økonomisk replikerbarhet er ivaretatt før Telenor skal foreta prisreduksjoner eller andre endringer på ett eller flere FMBB-produkter. Telenor kan heller ikke se hvilket konkurranseproblem dette kravet er ment å løse. Nkom viser kun til en uttalelse fra ESA som gjelder et vedtak om kobberbasert tilgang, der ESA ber Nkom vurdere å skifte fra ex post til ex ante marginskvistest for fiberbasert tilgang. Ved å legge opp til ex ante kontroll i tillegg til ex post, går Nkom lenger enn ESAs anbefaling uten at dette er begrunnet.

Telenor mener videre at Nkom ikke hensyntar den økte konkurransen og foretar heller ingen analyse av at alle mobiloperatører er faktiske eller potensielle konkurrenter i tilbudet av tilgang til FMBB. Det er heller ikke gjort noen analyse av forholdet mellom fiberkonkurransen og FMBB-tilbudet.

Nkoms vurdering

Det fremgår av vedtaket kapittel 2.12 og kapittel 6 at hensikten med dokumentasjonskravet ved prisreduksjoner og andre endringer er å unngå at det oppstår marginskvisituasjoner som kan vedvare over en forholdsvis lang periode inntil Nkom gjennomfører neste ordinære marginskvistest. Nkom er således uenig med Telenor i at kravet ikke er begrunnet og at konkurranseproblemet ikke er identifisert. Nkom kan heller ikke se at kravet er spesielt tyngende for Telenor i og med at forbudet mot å sette tilgangskjøper i marginskvis gjelder til enhver tid. Telenor må derfor uansett gjøre vurderinger av forholdet mellom egne sluttbrukerpriser og grossistpriser dersom selskapet ønsker å redusere sluttbrukerprisene.

Når det gjelder Telenors anførsel om at Nkom ikke hensyntar den økte konkurransen, mener Nkom dette er et forhold som i større grad er relevant for spørsmålet om prisregulering skal pålegges og i så fall hvilken form for prisregulering som skal pålegges. Nkom viser til at disse spørsmålene er vurdert i kapittel 4 i vedtaket. Det fremgår der bl.a. at Nkom i betydelig grad har hensyntatt den faktiske og potensielle konkurransen fra andre mobiloperatører, og Nkom har konkludert med at det ikke er grunnlag for å pålegge streng prisregulering i form av pristak eller kostnadsorientering av FMBB. Nkom har i stedet pålagt Telenor prisregulering i form av et forbud mot å sette tilgangskjøper i marginskvis. Kravet om ex ante marginskvistest er kun et virkemiddel for å sikre at den pålagte prisreguleringen blir effektiv.

2.5 Prinsipp 1 - Justert EEO

Telenor mener ingen av de to situasjonene som i henhold til Kommisjonens anbefaling som berettiger unntak fra en ren EEO-tilnærming i marginskvistesten, er til stede for FMBB. Telenor er også uenig i at selskapet har bredde- og skalafordeler som ikke kan replikeres av konkurrentene. Det er usannsynlig at regionale bredbåndstilbydere og mobiloperatører som ønsker å tilby FMBB, ikke vil ha de samme synergieffekter som Telenor innen produksjon, salg og markedsføring. Justeringer av Telenors nedstrømskostnader fremstår av den grunn som ubegrunnet.

JetNett mener at vekst for tilgangskjøpere er forhindret ved at Telenor sterkt subsidierer utstyr og installasjon av utstyr hos nye sluttkunder. Videre er JetNett uenig med Telenor i at det er uasannsynlig at det finnes tilbydere som ikke har stordriftsfordeler og synergier på lik linje med Telenor. JetNett er et eksempel på at slike tilbydere finnes.

Nkoms vurdering

Nkom er uenig med Telenor i at de to situasjonene som er beskrevet i Kommisjonens anbefaling ikke er til stede i det norske markedet. Vi viser til begrunnelsen som fremkommer i kapittel 3.1 i prinsippdokumentet (Vedlegg 8 til vedtaket). Nkom vil dessuten bemerke at vi henter inn kostnadsdata fra både Telenor og alternative tilbydere, og justeringer vil bare gjøres dersom gjennomsnittet av de alternative tilbydernes kostnader er mer enn 10 prosent høyere

enn Telenors kostnader for de enkelte kostnadspostene, jf. kapittel 3.1.2 i prinsippdokumentet. Dette innebærer at Telenors kostnader vil bli lagt til grunn dersom det viser seg at alternative tilbydere skulle ha tilsvarende synergieffekter som Telenor.

2.6 Prinsipp 1 - Markedsandel for modellert aktør

Telenor mener det er prisen for antennebytte som avgjør om dette er en byttebarriere. Lave priser på etablering/installasjon innebærer at det ikke er vesentlige byttebarrierer for kunder som allerede har FMBB, og at alle kunder er tilgjengelige for tilgangskjøpere. Telenor forventer at antall FMBB kunder vil øke vesentlig de neste årene, og dette, sammen med lave byttebarrierer, innebærer at antagelsen om at modellert aktør har kun 15 prosent markedsandel av faktiske FMBB-kunder i Telenors nett, er basert på sviktende forutsetninger. Telenor viser også til at NextGenTel har opplyst at de i løpet av tre måneder fikk 7 000¹ nye FMBB-kunder i Telias mobilnett. På bakgrunn av dette mener Telenor at det må legges til grunn en vesentlig høyere markedsandel for den modellerte aktøren.

JetNett mener prisen for antenne og installasjon er en vesentlig byttebarriere. Selv om prisen for antennebytte subsidieres, vil det være en barriere for sluttkunden å få en installatør hjem for å koble opp ny antenne og sikre at alt fungerer.

Videre mener JetNett at markedsandelen som legges til grunn for den modellerte tilbyderen må være lavere enn 15 prosent. Den kundebasen Telenor har opparbeidet seg før det var mulig for tilgangskjøpere å komme inn i markedet, er skjermet for konkurranse og må trekkes fra totalgrunnlaget. Den modellerte tilbyderen kan ikke forventes å ha høyere markedsandel enn 5 prosent, inntil en eventuell endring av spillereglene for gjenbruk av utstyr er på plass. JetNett mener også at Telenors henvisning til kundevekst for NextGenTel er irrelevant siden NextGenTel kun leverer tjenesten over 4G i Telias nett, som er et rimeligere produkt. Telenor har fratatt tilgangskjøperne i Telenors nett denne muligheten.

Nkoms vurdering

Telenors anførsler vedrørende hvorvidt antennebytte kan anses som en byttebarriere er i all hovedsak de samme som Telenor har gitt i sine kommentarer i den nasjonale høringen. Nkom viser derfor til kapittel 2.4 i vedtaket der Telenors høringskommentarer på dette punktet er vurdert. Nkom fastholder at et krav om antennebytte vil utgjøre en byttebarriere.

Når det gjelder Telenors henvisning til NextGenTels kundevekst, viser ekomstatistikken at ved utgangen av 2020 hadde Telenor om lag 72 000 FMBB-abonnement, mens NextGenTel ikke hadde FMBB abonnement ifølge Nkoms ekomstatistikk. Ved utgangen av første halvår 2021 hadde Telenor i overkant av 88 000 abonnement, mens NextGenTel hadde i underkant av

¹ Tallet ble korrigert fra 3 000 til 7 000 i e-post fra Telenor 22. desember 2021.

5 000 abonnement. Nkom har hentet inn oppdaterte tall fra Telenor og NextGenTel ved utgangen av 2021. Telenor hadde da om lag 99 000 FMBB-abonnement i sitt nett, inkludert grossistsalg, som kom i gang andre halvår 2021. NextGenTel hadde på samme tidspunkt i underkant av 10 000 FMBB-abonnement i Telias mobilnett. Dersom NextGenTels abonnement hadde vært i Telenors nett, ville selskapet da hatt en andel på om lag 9 prosent av et totalt antall på om lag 109 000.

Antall kobberbaserte bredbåndsaksesser var om lag 251 800 ved utgangen av 2020. I løpet av 2021 ble antall kobberaksesser mer enn halvert, og ved utgangen av 2021 var det om lag 123 400 gjenværende kobberbaserte bredbåndsaksesser. Nkom legger til grunn at NextGenTels vekst i antall solgte FMBB-abonnement i hovedsak kan relateres til migrasjon av egne og andres kobberkunder. Dersom vi forutsetter at omtrent samme antall av de resterende kobberkundene migreres henholdsvis til FMBB i Telenors nett og til FMBB hos NextGenTel som tilfellet var i 2021, vil det være i overkant av 125 000 FMBB-kunder i Telenors nett, mens NextGenTel vil ha i underkant av 20 000 FMBB-kunder. NextGenTels andel av totalen (Telenors nett + NextGenTels kunder) vil da være om lag 13-14 prosent.

Samtidig kan man forvente at en noe større andel av de gjenværende kobberkundene vil bli migrert til FMBB enn tilfellet var i 2021. Konkurransen om disse kundene vil imidlertid kunne bli sterkere i tiden som kommer enn den var i 2021. Nye tilgangskjøpere er kommet til i Telenors nett sent i 2021, og flere tilgangskjøpere kan bli etablert både hos Telenor og Telia. Videre har både Ice og Altibox annonsert satsing på FMBB i tiden som kommer.

Nkom mener at dette indikerer at 15 prosent markedsandel for den modellerte aktøren er realistisk og opprettholder således denne forutsetningen i prinsipp 1.

2.7 Prinsipp 1 - Skalajusteringer

Telenor viser til at de øvrige aktørene Nkom forespør om data kan og vil ha en annen fordeling/vekting av faste enhetskostnader, faste løpende kostnader og variable kostnader enn Telenor. Det fremkommer at Nkom vil gjøre en vurdering av datagrunnlaget slik at det blir mulig å sammenligne kostnadsdataene for de ulike aktørene. Telenor mener dette blir svært skjønnsmessig og uforutsigbart. Telenor kan ikke forutse resultatet av Nkoms metodikk og derved heller ikke effekten av den pålagte forpliktelsen.

Nkoms vurdering

Nkom viser til at tilsvarende prinsipp for skalajusteringer har i lang tid vært benyttet i marginskvismodellen for fiberbasert aksess. På samme måte som for fiberbasert aksess vil eventuelle justeringer først få virkning fra og med den marginskvistesten som er etterfølgende til testen hvor justeringene blir fastslått. Dette innebærer at Telenor har forutsigbarhet for hvilke justeringer som vil bli gjort for de to påfølgende testene det neste året.

Nkom viser også til at Telenor har anført manglende forutsigbarhet som grunnlag for klage ved flere anledninger i forbindelse med de første marginskvistestene for fiberbasert tilgang i 2016 og 2017. På bakgrunn av dette gjorde Nkom justeringer av marginskvisprinsippene for å skape større grad av forutsigbarhet da nytt vedtak i Marked 3b ble fattet i 2018, jf. punkt 402 i Marked 3b-vedtaket. Prinsippet om at justeringer først vil få virkning fra og med den marginskvistesten som er etterfølgende til testen hvor justeringene blir fastslått, ble da etablert, og dette har vært praktisert for de etterfølgende marginskvistestene for fiberbasert aksess. Telenor har da hatt nødvendig grunnlag for å forutse utfallet av testene, og det samme vil være tilfellet for testene som skal utføres for FMBB.

2.8 Prinsipp 2 - Relevante sluttbrukerprodukter

Telenor mener det skaper usikkerhet og uforutsigbarhet at Nkom vil revurdere hvilke produkter som inngår i marginskvistesten, når eventuelle nye tjenester tilbys i markedet. Det er svært uheldig at prinsippet ikke stadfester at marginberegningen skal inkludere de totale inntekter og kostnader som Telenor og tilgangskjøperne oppnår ved å selge FMBB til slutt kunder. Ved vurdering av lønnsomhet av å tilby FMBB er det de totale inntekter og kostnader som er avgjørende. Nkoms tilnærming vil svekke investeringsinsentivene i FMBB, kombinert med en forventet høyere pris for FMBB-aksessen når denne prisen i praksis må bære hele kostnaden for FMBB. En slik innskrenkning i prisingsfleksibilitet må også forventes å hemme fremtidig tjenesteutvikling.

JetNett mener at alle produkter i privat- og bedriftssegmentene bør inngå i marginskvistesten. Dette bør være rene internettprodukter, og koblede innholdstjenester bør ikke inngå.

Nkoms vurdering

Nkom viser til vedtaket kapittel 2.6 der Nkom har drøftet hvilke sluttbrukerprodukter som skal tas med i testen. Siden Telenor og andre tilbydere av FMBB foreløpig kun tilbyr ordinær internetttilgang over FMBB-aksessen, mener Nkom det ikke er grunnlag for å inkludere andre produkter nå. Nkom mener også det er usikkert hvilke produkter som vil bli tilbudt i fremtiden og i hvilken grad disse vil være integrert i FMBB-tjenesten. Det er derfor prematurt å konkludere med at alle tjenester som selges i tilknytning til FMBB skal inngå i testen. Som det fremkommer i kapittel 2.6 i vedtaket og i kapittel 3.2.2 i prinsippdokumentet, vil Nkom gjøre en konkret vurdering av om og eventuelt hvordan et eventuelt TV-produkt basert på FMBB skal hensyntas i marginskvismodellen. En slik vurdering vil være gjenstand for høring på vanlig måte.

Nkom er uenig med Telenor i at prinsippet vil hemme fremtidig tjenesteutvikling. Tjenesteutviklingen fremover vil bl.a. være avhengig av konkurransesituasjonen i markedet, og Nkom har ikke utelukket at eventuelle fremtidige tilleggstjenester kan bli inkludert i marginskvistesten, jf kapittel 2.6 i vedtaket og kapittel 3.2.2 i prinsippdokumentet.

2.9 Prinsipp 5 - Beregning av relevante inntekter

Telenor viser til at prinsipp 5 innebærer en mulighet for Nkom å bruke ytterligere opplysninger fra alternative tilbydere eller markedsdata for å fastsette den aktuelle inntekten. Det er vanskelig å se hvilke opplysninger alternative tilbydere kan gi som vil være egnet til å korrigere de inntekter Telenor har registrert i regnskapet og rapportert til Nkom. Nkom beskriver ikke bakgrunnen eller formålet med prinsippet og heller ikke hvordan Telenor kan forutse effekten av prinsippet for å oppfylle det løpende marginkravet. Effekten av prinsippet fremstår som uforutsigbart og uforholdsmessig.

Nkoms vurdering

Nkom viser til at denne muligheten også fremkommer i tilsvarende prinsipp for VULA fiber i Marked 3a. Prinsippet har også tidligere vært gjeldende for VUA fiber i Marked 3b og før den tid for fiberbasert aksess i tidligere marked 5. Telenor har således vært kjent med prinsippet i mange år, uten at dette ble pålagt i forbindelse med fastsettelse av marginskvisprinsipper for VULA fiber eller kommentert i høringen av marginskvisprinsippene for FMBB.

Selv om prinsippet har eksistert i mange år for fiberbasert aksess, har Nkom aldri sett behov for å korrigere Telenors inntekter på grunnlag av opplysninger fra alternative tilbydere eller markedsdata. Nkom mener at det heller ikke for FMBB er sannsynlig at det vil være behov for å korrigere inntekstdata fra Telenor.

Etter en fornyet vurdering omgjør Nkom derfor vedtaket på dette punktet. Omgjøringen innebærer at setningen «Ved fastsettelse av den aktuelle inntekten, kan Nkom bruke ytterligere opplysninger gitt av alternative tilbydere eller markedsdata for å komplettere Telenors data.» utgår fra Prinsipp 5 i prinsippdokumentet. Dette punktet er dermed ikke gjenstand for klagebehandling.

2.10 Marginskvismodellen - Levetiden for FMBB-produktet

Telenor mener det blir feil at Nkom forutsetter at FMBB-produktet har den samme levetiden som en gjennomsnittlig kunde (60 måneder), og fordeler alle kostnader for produktet over fem år. Disse kostnadene bør fordeles over forventet levetid for produktet / varighet av grossistavtalen og avskrives over 10 år. Dette samsvarer med levetiden som legges til grunn for engangskostnader knyttet til leide samband og samlokasjon i Nkoms marginskvistest for fiber.

JetNett mener at sannsynligheten for at utstyret som utplasseres hos kunder skal vare i 10 år, er meget liten. All erfaring tilsier at dette må byttes ut senest om fem år, og mest trolig tidligere, gitt dagens utvikling på 5G-utstyr.

Nkoms vurdering

Telenors anførsler vedrørende levetiden for FMBB-produktet er i all hovedsak de samme som Telenor har gitt i sine kommentarer i den nasjonale høringen. Nkom viser derfor til punkt 2 i kapittel 2.16 i vedtaket der Telenors høringskommentarer er vurdert.

Nkom vil i tillegg bemerke at dersom forventet varighet for grossistavtalen endres i modellen, med begrunnelse for å harmonisere med tilsvarende i fibermodellen, bør også andre levetider som nå er satt til fem år i FMBB-modellen, vurderes. Dette gjelder særlig levetiden for sluttbrukerutstyr, der levetiden for noen komponenter er kortere enn fem år i fibermodellen. Alt i alt mener Nkom imidlertid at usikkerheten knyttet til den videre utviklingen av FMBB-produktet tilsier at forventet levetid både for kundeforhold, grossistavtale og utstyr bør settes til fem år.

Nkom vil også bemerke at JetNett synes å ha misforstått Telenors klage på dette punktet. Slik Nkom oppfatter Telenor, gjelder anførselen kun levetiden for grossistavtalen og ikke levertiden på utstyr.

Nkom opprettholder konklusjonen om at levetiden for grossistavtalen bør settes til fem år.

2.11 Vedtaket er ugyldig

Telenor mener at vedtaket er ugyldig og må oppheves.

Nkoms vurdering

Nkom legger til grunn at myndigheten har fattet et gyldig vedtak i denne saken. Nkoms vedtak er ikke mangelfullt utredet, og summen av Telenors innsigelser tilsier heller ikke ugyldighet. Telenor har etter det vi kan se heller ikke fremført andre ugyldighetsinnsigelser som det er nødvendig å ta stilling til.

3 Oppsummering og innstilling

Etter vurdering av Telenors anførsler, omgjør Nkom vedtaket på følgende to punkter, jf. kapittel 2.3 og 2.9 over, jf. endringsvedtak 24. februar 2022:

- Krav om at Telenor i forbindelse med innhenting av data til marginskvistesten skal dokumentere at bruttomargintesten er oppfylt, bortfaller.
- Marginskvisprinsipp 5 vedrørende fastsettelse av den aktuelle inntekten, endres.

Nkom har utover dette ikke funnet grunnlag for endring eller oppheving av vedtak av 30. november 2021 og viser ellers til de vurderinger som er foretatt i vedtaket 30. november 2021 og fastholder de standpunkter som fremkommer der.



Nkom innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

«Klagen av 21. desember 2021 fra Telenor vedrørende Nkoms vedtak av 30. november 2021 om prisregulering for fast mobilt bredbånd tas ikke til følge, med unntak av de endringer som følger av Nkoms vedtak 24. februar 2022.»

I henhold til veiledende regler² for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak etter ekomloven, punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til Kommunal- og distriktsdepartementet innen en frist på to uker.

Med hilsen
Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: Nkoms varsel om vedtak 13. oktober 2020

Vedlegg 2: Kommentarer til Nkoms første varsel

Vedlegg 3: Nkoms varsel om vedtak 11. juni 2021

Vedlegg 4: Kommentarer til Nkoms andre varsel

Vedlegg 5: Nkoms utkast til vedtak 13. oktober 2021

Vedlegg 6: ESAs tilbakemelding 15. november 2021

Vedlegg 7: Nkoms vedtak om prisregulering for FMBB 30. november 2021

Vedlegg 8: Klage fra Telenor 21. desember 2021

Vedlegg 9: E-post fra Telenor 22. desember 2021 med korleksjon av en skrivefeil i klagen

Vedlegg 10: Kommentarer til Telenors klage fra JetNett 21. januar 2022

Kopi til:

TELENOR ASA, Postboks 800, 1331 FORNEBU

² «Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Post- og teletilsynet etter ekomloven.»