

Vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedene for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett (marked 1)

Sak nr. 1705298

19. mars 2019

Sammendrag

På bakgrunn av analysen av de relevante markedene for terminering i offentlig telefontjeneste i fastnett (heretter terminering av tale i fastnett, marked 1), utpeker Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) med hjemmel i ekomloven § 3-3 Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, NextGenTel AS, Orange Business Norge AS, Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS¹ og Verizon Norway AS som tilbydere med sterk markedsstilling i sine respektive termineringsmarkeder.

Nkom har identifisert en rekke konkurranseproblemer innenfor de aktuelle markedene for terminering av tale i fastnett, hvorav overprising er det mest sentrale. Konkurranseproblemene skyldes i stor grad at det eksisterer absolutte etableringshindringer i de relevante markedene. Per i dag er det ikke mulig å tilby konkurrerende produkter i andre tilbyders termineringsmarked, og det er heller ikke sannsynlig at dette vil kunne skje innenfor en rimelig tidshorisont. Hver tilbyder har således monopol på terminering i eget fastnett. Absolutte etableringshindringer, sammen med prinsippet om at det er den anropende part som betaler for en samtale ("calling party pays" - CPP), gjør at tilbyderne i liten grad har incentiver til å fastsette effektive priser på terminering av tale i eget fastnett. Overprising i grossistmarkedet for terminering vil kunne ha konkurranseskadelig effekt dersom overprisen veltes over i sluttbrukermarkedet.

På bakgrunn av ovenstående regulerer Nkom markedene for terminering av tale med utgangspunkt i prinsipp 2 i Nkoms virkemiddeldokument. Det innebærer at forbrukernes interesser skal ivaretas ettersom duplisering av infrastruktur ikke vil kunne avhjelpe de aktuelle konkurranseproblemene.

Nkom har vurdert hensiktsmessigheten av og forholdsmessigheten ved virkemidlene som står til rådighet, og konkludert med at alle tilbydere med sterk markedsstilling skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i tilbydernes fastnett. Telenor pålegges i tillegg å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering dersom dette etterspørres sammen med termineringsproduktet.

Videre pålegges alle de regulerte tilbyderne krav om ikke-diskriminering. Når det gjelder transparensforpliktelser, pålegges Telenor å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud, mens øvrige tilbydere kun pålegges å offentliggjøre sin termineringspris.

Målsetningen for Nkoms regulering av termineringspriser er at alle tilbydere av terminering skal ha priser basert på kostnader for en effektiv operatør, hvilket innebærer at prisene også vil være symmetriske. Basert på oppdatert kostnadsmodell pålegger Nkom følgende pristaksregulering for alle tilbydere som er utpekt med sterk markedsstilling i markedene for terminering i fastnett:

	Fra 1. juli 2019	Fra 1. januar 2020	Fra 1. januar 2021
Maksimalpris for terminering per minutt (øre)	0,5	0,5	0,4

Tabell 1 Maksimalpris per terminert minutt innenfor samtrafikkområde, oppgitt i øre eks. mva.

¹ I juli 2018 kjøpte Telia Company AB Get TDC Norge. Foretakssammenslutningen ble godkjent av Konkurransetilsynet 5. oktober 2018.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og bakgrunn.....	5
1.1	Innledning.....	5
1.2	Rettslig utgangspunkt.....	6
1.3	Dokumentets struktur.....	7
2	Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling.....	7
3	Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler.....	7
4	Gjeldende særskilte forpliktelser	8
5	Konkurransproblemer	9
5.1	Generelt om konkurranseproblemer	9
5.2	Samtrafikknektelse.....	10
5.3	Overprising	11
5.4	Krysssubsidiering.....	12
5.5	Prisdiskriminering.....	12
5.6	Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris.....	13
5.7	Mangelfull varsling av prisendringer	13
6	Generelt om valg av virkemidler	13
6.1	Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedene for terminering i fastnett	13
6.2	Generelt om forholdsmessighet.....	14
7	Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser i termineringsmarkedene	15
7.1	Tilgangs- og samtrafikkforpliktelser	15
7.2	Ikke-diskriminering.....	17
7.3	Standardavtale og offentliggjøring.....	18
7.3.1	Telenor.....	19
7.3.2	Øvrige tilbydere.....	20
7.4	Prisregulering	21
7.4.1	Generelt om behovet for prisregulering av terminering.....	21
7.4.2	Utgangspunkt for reguleringen	21
7.4.3	Beregning av effektiv kostnad	23
7.4.4	Pristaksregulering.....	27
7.4.5	Forholdsmessighet og konsekvensvurdering	28
7.4.6	Samtaler originert utenfor EØS-området	28
7.4.7	Prisregulering av samtrafikktilknytning.....	30
7.4.8	Kostnadsregnskap	30

7.5	Vurdering av den samlede effekten av de særskilte forpliktelsene	31
8	Ileggelse av særskilte forpliktelser	31
8.1	Telenor ASA	31
8.1.1	Tilgangs- og samtrafikkforpliktelser	31
8.1.2	Ikke-diskriminering	32
8.1.3	Standardavtale og offentliggjøring	32
8.1.4	Prisregulering	32
8.1.5	Kostnadsregnskap	33
8.2	Øvrige tilbydere av terminering av tale i fastnett	34
8.2.1	Tilgangs- og samtrafikkforpliktelser	34
8.2.2	Ikke-diskriminering	34
8.2.3	Offentliggjøring	34
8.2.4	Prisregulering	35
9	Forholdet til gjeldende vedtak	35

Vedlegg 1: Analyse av grossistmarkedene for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett (marked 1)

Vedlegg 2: Modelldokumentasjon for LRIC kjernemodellen, versjon 2.3F

Vedlegg 3: LRIC kjernemodellen (excel-fil)

Vedlegg 4: ESAs tilbakemelding

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

1. Lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 3-2 pålegger Nkom å definere relevante produkt- og tjenestemarkeder og geografiske markeder i henhold til EFTA Surveillance Authority's (ESA) anbefaling om relevante markeder (Anbefalingen). Nkom skal etter ekomloven § 3-3 analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det utpekes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én av de særskilte forpliktelsene i ekomloven kapittel 4. Særskilte forpliktelser pålegges etter en konkret vurdering av konkurranseproblemer i det relevante markedet og de aktuelle tilbydernes posisjon i dette markedet.

2. Nkom har i flere runder analysert markedene for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett, heretter omtalt som markedene for terminering av tale i fastnett. Tidligere analyser har tatt utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende markedsdefinisjonene som er anbefalt av ESA. Markedet for terminering av tale i fastnett ble i Anbefalingen fra 2004 betegnet som marked 9. Markedet ble opprettholdt i ESAs Anbefaling fra 5. november 2008, men fikk endret nummerering til marked 3. Definisjonen av markedet forble uendret.

3. ESA har foretatt en ytterligere revisjon av listen over relevante markeder og vedtok ny anbefaling 11. mai 2016.² Grossistmarkedene for terminering av tale i fastnett er fremdeles inkludert i listen, men er nå omtalt som marked 1.

4. Kommisjonen vedtok nye retningslinjer for analyse og vurdering av sterk markedsstilling 26. april 2018. Det forventes at ESA vil vedta tilsvarende retningslinjer, for praktiske formål legges dermed Kommisjonens nye retningslinjer til grunn (heretter omtalt som SMP-retningslinjene)³.

5. De tidligere analysene fra Nkom er datert henholdsvis 24. mars 2006, 8. april 2008, 1. august 2011 og 22. januar 2016. Tabellen nedenfor gir en oversikt over Nkoms vedtak og tilbydere som har vært utpekt med sterk markedsstilling:

Nkoms vedtak	Tilbydere utpekt med sterk markedsstilling
24. mars 2006	Consorte AS, Equant Norway AS, MCI WorldCom AS, NetCom AS, NextGenTel AS, Priority Telecom Norway AS, TDC Song AS, Tele2 Norge AS, Telenor ASA, Telio AS, Ventelo Norge AS
8. april 2008	Altibox AS
1. august 2011	Altibox AS, Hafslund Telekom AS, Intelcom Group AS, Network Norway AS, NextGenTel AS, Orange Business AS, TDC AS, Tele2 Norge AS, Telenor ASA, TeliaSonera Norge AS, Telio Telecom AS, Ventelo AS, Verizon Norway AS
22. januar 2016	Altibox AS, Intelcom Group AS, Intelligent telecom services AS, NextGenTel AS, Orange Business AS, Phonero AS, TDC Get, Telenor ASA, TeliaSonera Norge AS, Verizon Norway AS

Tabell 1 Tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i fastnett.

² EFTA Surveillance Authority Recommendation 11 May 2016 (<http://www.eftasurv.int/media/decisions/College-decision---Revision-of-ESA-Recommendation-on-Relevant-Markets-susceptible-to-ex-a.pdf>)

³ EU SMP guidelines 26. April 2018 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-smp-guidelines>)

6. Nkom har gjennomført ny analyse av markedene for terminering av tale i fastnett (vedlegg 1). I analysen konkluderer Nkom med at Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, NextGenTel AS, Orange Business Norway AS, Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS⁴ og Verizon Norway AS har sterk markedsstilling i sine respektive termineringsmarkeder.

7. Varsel om vedtak var på nasjonal høring i perioden 5. november til 28. november 2018. Nkom mottok ingen hørings svar. Nkom utarbeidet utkast til vedtak og fremla engelske oversettelser av dokumentene til notifisering hos ESA, jf. rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling⁵.

8. ESA hadde i brev av 11. mars 2019 ingen kommentarer til foreslått markedsdefinisjon, utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling eller til de foreslåtte forpliktelsene.

9. Vedtaket har et tidsperspektiv på to til tre år.

1.2 Rettslig utgangspunkt

10. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den europeiske union (EU).⁶ Direktivene er implementert i norsk rett gjennom ekomloven og tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

11. I henhold til dette regelverket fastsettes forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling individuelt etter en konkret vurdering med bakgrunn i markedsanalyse og med en begrenset fremadskuende tidshorison.⁷ Særlig må det tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekt av de relevante virkemidlene.

12. Ved valget av særskilte forpliktelser har Nkom tatt hensyn til de vurderinger som det er redegjort for i Nkoms reviderte virkemiddeldokument 12. juni 2009.⁸ Virkemiddeldokumentet bygger på "Revised ERG Common Position on the Approach to remedies in the ECNS regulatory framework", utformet av European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG).⁹ Retningslinjene og prinsippene som er nedfelt i ERGs virkemiddeldokument, skal stimulere utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt tilrettelegge for en enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemsland.

⁴ I juli 2018 kjøpte Telia Company AB Get TDC Norge. Foretakssammenslutningen ble godkjent av Konkurransetilsynet 5. oktober 2018.

⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2011.302.01.0012.01.ENG

⁶ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

⁷ Se nærmere om tidshorison i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20.

⁸ Dokumentet er publisert på Nkoms nettsted <http://www.nkom.no/> under menyvalget SMP.

⁹ ERG ble i 2009 erstattet av Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC). Det aktuelle dokumentet ble revidert i mai 2006 og er publisert på BERECs nettsted: <http://www.erg.eu.int/>

1.3 Dokumentets struktur

13. Vedtaket består av et hoveddokument med bakgrunn og begrunnelse for de forpliktelsene som pålegges, samt fire vedlegg. Vedlegg 1 inneholder analysen av grossistmarkedene for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett. Vedlegg 2 inneholder modelldokumentasjon for LRIC-modellen, versjon 2.3F. LRIC-modellen inngår som vedlegg 3 og består av en egen excel-fil. Vedlegg 4 er ESAs tilbakemelding.

14. I kapittel 2 utpekes tilbydere med sterk markedsstilling i termineringsmarkedene på bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1. Kapittel 3 gir en oversikt over det regulatoriske utgangspunktet for valg av virkemidler, mens kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i fastnett. Kapittel 5 gir en beskrivelse av potensielle konkurranseproblemer i termineringsmarkedene. I kapittel 6 diskuteres generelle prinsipper for virkemiddelbruk. På bakgrunn av de forutgående kapitlene og markedsanalysen i vedlegget, gjør Nkom i kapittel 7 rede for valg av særskilte forpliktelser. Pålegg om særskilte forpliktelser finnes i kapittel 8, mens forholdet til gjeldende forpliktelser fremkommer i kapittel 9. Kapittel 10 inneholder informasjon om vedtakets virkningstidspunkt og klagefrist.

2 Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling

15. På bakgrunn av analysen av markedene for terminering av tale i fastnett (vedlegg 1) og med hjemmel i ekomloven § 3-3, utpeker Nkom følgende tilbydere som tilbydere med sterk markedsstilling i de respektive markedene:

- Altibox AS
- Broadnet AS
- eRate AS
- ICE Norge AS
- NextGenTel AS
- Orange Business Norge AS
- Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS)
- Telenor ASA
- Telia Norge AS
- Verizon Norway AS

16. For den nærmere begrunnelse vises det til vedlegg 1.

3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

17. Det følger av ekomloven § 3-4 første ledd at tilbyder som har sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere særskilte plikter som følger av §§ 4-1, 4-4, 4-5, 4-6, 4-7, 4-8, 4-9 og 4-10. De relevante forpliktelsene for terminering i fastnett er:

- Tilgangsfpliktelser, jf. ekomloven §§ 4-1, 4-2, 4-4 og 4-5.
- Krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7.

- Krav om standardtilbud, jf. ekomloven § 4-6.
- Krav om transparens, jf. ekomloven §§ 4-6 og 4-8.
- Krav om regnskapsmessig skille, jf. ekomloven § 4-8.
- Prisregulering og krav om kostnadsregnskap, jf. ekomloven § 4-9

18. I medhold av ekomloven § 3-4 andre ledd kan det i særlige tilfeller pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene. I slike tilfeller skal konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 følges.

19. Nkom har i virkemiddeldokumentet redegjort for hvilke prinsipper som generelt vil være styrende for Nkoms valg av virkemidler:

Prinsipp 1: Det skal utformes begrunnede vedtak i samsvar med tilsynsmyndighetenes forpliktelser etter direktivene.

Prinsipp 2: Forbrukeres interesser skal ivaretas når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig.

Prinsipp 3: I markeder der Nkom vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, vil Nkom sørge for at virkemiddelbruken støtter opp under overgangen frem mot et marked med bærekraftig konkurranse.

Prinsipp 4: Forpliktelser skal utformes slik at de gir insentiver til etterlevelse.

20. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EU-rettens forholdsmessighetsprinsipp, skal eventuelle forpliktelser Nkom pålegger tilbydere med sterk markedsstilling være egnet til å fremme ekomlovens formål. De grunnleggende hensyn i ekomloven er nedfelt i § 1-1, som lyder:

”Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon.”

21. I tillegg til § 1-1 er det oppstilt en særskilt formålsparagraf i § 3-4 tredje ledd. Bestemmelsen stiller krav til bruk av særskilte forpliktelser:

”Plikter etter første og annet ledd som pålegges i det enkelte tilfelle skal være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, samt legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet. Myndigheten kan endre pålagte plikter.”

22. ESA publiserte sin anbefaling om regulering av termineringspriser i fast- og mobilnett 13. april 2011.¹⁰ Nkom har ved utformingen av prisreguleringen tatt hensyn til de føringer som er gitt der.

4 Gjeldende særskilte forpliktelser

23. Alle tilbyderne som omfattes av dette vedtaket, unntatt eRate AS, Broadnet AS og ICE Norge AS, er i dag pålagt særskilte forpliktelser etter ekomloven kapittel 4.

24. I henhold til Nkoms vedtak 22. januar 2016 gjelder følgende særskilte forpliktelser for Telenor i termineringsmarkedet:

¹⁰ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States, se: <http://www.eftasurv.int/media/internal-market/ESAs-Recommendation-on-termination-rates.pdf>

- Plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk i form av terminering, herunder også samlokalisering dersom dette etterspørres sammen med termineringsproduktet. Telenor er videre pålagt å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 tredje ledd, 4-1 og 4-4 tredje ledd. Telenor må på forespørsel også kunne dokumentere tidsbruk overfor den annen part.
- Maksimalpris for terminering innen samtrafikkområdet på 0,006 kr/minutt, jf. ekomloven § 4-9.
- Plikt til å fastsette rimelige priser for samtrafikktilknytning, jf. ekomloven § 4-9.
- For samlokalisering skal prisene være kostnadsorienterte, samt at Telenor skal føre kostnadsregnskap, jf. ekomloven § 4-9.
- Plikt til ikke-diskriminering i tilknytning til terminering av tale i fastnett. Plikten gjelder både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter, jf. ekomloven 4-7 første og andre ledd.
- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk, jf. ekomloven § 4-6. Endringer til ugunst for avtaleparter skal varsles senest to måneder før de gjennomføres.

25. I henhold til Nkoms vedtak 22. januar 2016 gjelder følgende særskilte forpliktelser for henholdsvis Altibox AS, Intelcom Group AS, Intelligent telecom services AS, NextGenTel AS, Orange Business AS, Phonero AS, TDC Get, Telia Norge AS og Verizon Norway AS, som alle er utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling i termineringsmarkedet:

- Plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk og til å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 tredje ledd, 4-1 og 4-4 tredje ledd. Tilbyder må på forespørsel også kunne dokumentere tidsbruk overfor den annen part.
- Maksimalpris for terminering innen samtrafikkområdet på 0,006 kr/minutt, jf. ekomloven § 4-9.
- Plikt til å fastsette rimelige priser for samtrafikktilknytning, jf. ekomloven § 4-9.
- Plikt til ikke-diskriminering i tilknytning til terminering av tale i fastnett. Plikten gjelder både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter, jf. ekomloven 4-7 første og andre ledd.
- Plikt til å offentliggjøre egne termineringspriser, herunder også kriterier for eventuelle rabatter, jf. ekomloven § 4-6. Endringer til ugunst for avtaleparter skal varsles senest to måneder før de gjennomføres.

5 Konkurransproblemer

5.1 Generelt om konkurransproblemer

26. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve adferd som har til formål, eller kan ha til virkning, enten å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Slik adferd omtales som konkurransproblemer.

27. I Nkoms virkemiddeldokument er det gitt en generell beskrivelse av potensielle konkurransproblemer innenfor de relevante markedene. Dokumentet bygger på praktiske

erfaringer fra tilsynsmyndighetene i Europa¹¹ og identifiserer 27 standard konkurranseproblemer.

28. Særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling, skal være egnet til å bøte på aktuelle og/eller potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. Pålegg av særskilte forpliktelser er ikke betinget av at misbruk av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå et konkurranseproblem under gitte forhold.

29. Konkurranseproblemene i termineringsmarkedene har først og fremst sin bakgrunn i at tilbydere av fasttelefoni med egne kundeaksessnett og/eller som kontrollerer muligheten for terminering, de facto har monopol for terminering av trafikk til egne sluttbrukere. Innenfor markedsanalysens tidshorisont er det ikke påregnelig med nye tekniske løsninger som vil endre dette. Så lenge det er den som ringer som betaler for samtalen (såkalt «calling party pays» (CPP)), er muligheten for fungerende konkurranse sterkt begrenset. Dette forholdet kan karakteriseres som kjerneproblemet i markedene for terminering.

30. Konkurranseproblemene som Nkom har identifisert, er i utgangspunktet relevante for all terminering i fastnett. Det forhold at Telenor står for en stor andel av samlet terminering i fastnett, gjør imidlertid at noen av konkurranseproblemene i større grad relaterer seg til Telenors termineringstilbud enn til de øvrige tilbydernes tilbud om terminering. For de konkurranseproblemene hvor det er naturlig å skille mellom Telenor og øvrige tilbydere av terminering, er dette kommentert spesielt nedenfor.

31. Det presiseres at konkurranseproblemene i termineringsmarkedene, på grunn av markedenes oppbygning, er de samme for PSTN/ISDN-telefoni og bredbåndstelefoni.

32. I det følgende gjennomgås konkurranseproblemer i tilknytning til markedene for terminering av tale i fastnett. Vurderingen av konkurranseproblemer tar utgangspunkt i en «modified greenfield approach», det vil si en forutsetning om at det aktuelle relevante markedet ikke var underlagt ex-ante regulering. Konkurranseproblemer i dette kapitlet samsvarer i all hovedsak med konkurranseproblemene Nkom identifiserte i forrige vedtak. Etter Nkoms syn har det ikke skjedd markedsmessige eller teknologiske endringer i det relevante markedet som er egnet til å endre konkurransesituasjonen, slik at disse potensielle konkurranseproblemene fortsatt gjør seg gjeldende i markedene for terminering i fastnett.

5.2 Samtrafikknektelse

33. En tilbyder vil i de fleste tilfeller ha et insitament til å tilby samtrafikk i form av terminering. Nyttverdien av et nettverk øker med antall brukere det har tilknyttet, hvilket tilsier at tilbyderne vil ønske å inngå samtrafikkavtaler med andre tilbydere.

34. Tilbydere med få sluttbrukere vil normalt se seg tjent med å terminere samtaler fra tilbydere med et stort sluttbrukervolum. På denne måten vil flere personer ha mulighet for å kontakte den mindre tilbyderens sluttbrukere, noe som gjør den mindre tilbyderens tjeneste mer attraktiv.

35. For større tilbydere kan det imidlertid være mindre viktig å inngå avtale om samtrafikk med små tilbydere. Det vil i mindre grad forringe kvaliteten på egen telefontjeneste dersom den større tilbyderens egne sluttbrukere ikke kan anropes av den mindre tilbyderens kunder. En slik samtrafikknektelse vil kunne representere et betydelig konkurranseproblem da det vil gjøre det vanskeligere, og potensielt umulig, for den eller de berørte tilbyderne å drive konkurrerende virksomhet. I tillegg vil slik adferd kunne resultere i redusert brukervelferd ved at målsetningen om alle-til-alle-kommunikasjon ikke nås.

¹¹ Se Nkoms virkemiddeldokument 12. juni 2009 punkt 2.2.

36. Ekomloven § 4-2 tredje ledd pålegger tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling. Bestemmelsen reduserer således konkurranseproblemene knyttet til samtrafikknektelse, da plikten til å tilby terminering av tale i eget nett er hjemlet direkte i ekomloven for alle tilbydere som er omfattet av dette vedtaket.

37. Siden plikten etter § 4-2 tredje ledd er begrenset til å gjelde avtaler om terminering av tale til egne sluttbrukere, vil de aktuelle tilbyderne også kunne ha incentiv til å nekte å inngå avtale om kjøp av terminering hos andre tilbydere. Samtrafikknektelse i form av ikke å ville kjøpe terminering hos andre, vil derfor potensielt kunne bli brukt til skade for mindre og likeverdige konkurrenter. Dersom færre kan kommunisere med deres nettverk, blir tjenesten langt mindre attraktiv for kunden. Slik atferd vil også kunne være i strid med formålet om alle-til-alle-kommunikasjon.

38. En tilbyder som ikke har incentiv til å inngå avtale om samtrafikk, vil kunne vanskeliggjøre avtaleinngåelse gjennom å ta i bruk ulike former for uthalingstaktikk. En slik metode er nært beslektet med samtrafikknektelse. Typisk vil en slik praksis kunne tas i bruk hvor det foreligger plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, men hvor det ikke er bestemt noe om hvor tidseffektive forhandlingene skal være. Trenering kan derfor utgjøre et ikke ubetydelig konkurranseproblem, selv om tilgangsforsiklingen er lovfestet.

5.3 Overprising

39. Overprising er det mest sentrale konkurranseproblemet i de aktuelle termineringsmarkedene. Den anropende parten eller netteieren som samtalen origineres hos, har ikke kontroll over hvilken tilbyder den oppringte sluttbrukeren er tilknyttet. Netteieren som originerer samtalen, har derfor i realiteten ikke annet valg enn å gjennomføre samtalen og deretter betale prisen som den terminerende tilbyderen krever (CPP-prinsippet). Dette skaper en monopolsituasjon for mottakende netteier, hvor denne vil kunne kreve overpris for terminering i sitt nett. Tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i fastnett har således incentiv og mulighet til å sette termineringspriser som er høyere enn de kunne tatt i et marked med fungerende konkurranse.

40. I et marked med konkurranse ville tilbyderne neppe fått solgt sitt produkt dersom det var priset langt over andre etablerte tilbydernes tilsvarende produkter. I markedene for terminering av tale er det derimot ingen konkurranse om å tilby terminering til de respektive sluttkundene, og tilbyderne er derfor ikke tvunget til å ta slike hensyn. I markeder hvor termineringsprisene settes vesentlig høyere enn underliggende effektive kostnader, vil prisingen på sikt kunne ha uheldige konsekvenser med hensyn til ressursbruk. Overprising av terminering innebærer at kostnadene skyves over på andre tilbydere og til sist deres sluttkunder. Dette innebærer etter Nkoms syn en uheldig konkurransevridning.

41. Høye og asymmetriske priser blant tilbyderne kan dessuten lede til differensierte priser for å ringe til eller mellom de ulike fastnettene. En slik utvikling er etter Nkoms mening uheldig med tanke på transparens i sluttbrukermarkedet.

42. Både Telenor og de andre tilbyderne vil ha incentiver til overprising selv om Telenors forhandlingsstyrke til en viss grad burde kunne dempe de andre tilbydernes muligheter til selv å fastsette egne termineringspriser. Erfaringsvis har det imidlertid vært flere eksempler på at mindre tilbydere uten krav til regulerte maksimalpriser har satt betydelig høyere priser enn det regulerte nivået, uten at Telenor har kunnet disiplinere dette, ref. analysen i vedlegg 1, kapittel 4.3. I vedtaket 1. august 2011 ble imidlertid alle tilbydere med sterk markedsstilling pålagt pristak for terminering. Siden 1. april 2016 har pristaket vært 0,6 øre per minutt. Historisk sett har alle pristaksregulerte tilbydere av terminering i fastnett satt sine termineringspriser på samme nivå som pristaket. Ingen tilbydere har tatt initiativ til å senke prisen.

43. Tilbydere av terminering som konkurrerer på sluttbrukernivå, vil videre kunne fastsette gjensidig favoriserende termineringspriser som i realiteten innebærer et «stilltiende» prissamarbeid. Dette kan typisk være tilfelle dersom det settes høye, resiproke termineringspriser, i en situasjon hvor termineringsprisene ikke er regulert.

44. Symmetriske, høye termineringspriser i fastnett vil kunne innebære en konkurranseulempe for både tilbydere av fasttelefoni som baserer seg på fast forvalg, tilbydere av mobiltelefoni og tilbydere av internasjonal trafikk som terminerer i Norge. På denne måten kan slikt stilltiende prissamarbeid blant tilbydere av terminering i fastnett utgjøre et konkurranseproblem.

45. Ettersom Telenors termineringspriser har vært underlagt krav om kostnadsorientering og deretter pristak etter liberaliseringen av markedet for fasttelefoni i 1998, har stilltiende prissamarbeid mellom Telenor og én eller flere øvrige tilbydere ikke vært et reelt konkurranseproblem i Norge. Heller ikke stilltiende prissamarbeid blant øvrige tilbydere enn Telenor synes å ha forekommet. Like fullt vil slikt samarbeid etter Nkoms mening utgjøre et potensielt konkurranseproblem dersom termineringsprisene ikke reguleres.

5.4 Krysssubsidiering

46. Overprising muliggjør krysssubsidiering ved at merinntekter fra terminering i fastnett som overstiger tilhørende kostnader, kan brukes til å subsidiere deler av egen virksomhet hvor inntekt ikke dekker kostnader. Asymmetriske termineringspriser vil typisk kunne muliggjøre en slik form for krysssubsidiering og dermed representere et konkurranseproblem.

5.5 Prisdiskriminering

47. Tilbydere av terminering vil kunne ha insentiv til å gi bedre priser til interne eller enkelte eksterne tilbydere enn andre. For eksempel kan det tenkes at tilbyderne vil gi en mer fordelaktig pris til selskap som inngår i samme konsern, eller til eventuelle fremtidige partnervirksomheter. På samme måte kan en tilbyder som utgjør en større potensiell trussel enn øvrige virksomheter, tenkes å bli avkrevd en høyere pris enn dem som ikke utgjør en like stor trussel.

48. I denne sammenheng kan også nevnes prisdiskriminering mellom nettinterne anrop og eksterne anrop. Denne formen for prisdiskriminering utgjør i første rekke et potensielt konkurranseproblem dersom tilbydereren har forholdsvis stor andel av den totale kundemassen i sluttbrukermarkedet. Dette gjelder for Telenor. Denne formen for prisdiskriminering innebærer at selskapet opererer med høyere termineringspris for samtaler som er originert hos andre tilbydere enn for terminering av Telenor-interne samtaler. Det kan i så fall medføre at disse tilbyderne må øke sine sluttbrukerpriser for å unngå en såkalt prisklemme. Slik prisdiskriminering vil kunne gi Telenors egen sluttbrukervirksomhet et konkurransefortrinn i forhold til konkurrentene i sluttbrukermarkedet. Muligheten for å bedrive slik prisdiskriminering vil imidlertid bli vesentlig redusert dersom termineringsprisene settes til et kostnadsorientert nivå.

49. Forskjellsbehandling mellom tilbydere vil kunne resultere i økte kostnader for enkelte tilbydere og kan i ytterste konsekvens lede til utestengelse fra markedet. Prisdiskriminering mellom tilbydere vil derfor være et konkurranseproblem.

5.6 Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris

50. En tilbyder med sterk markedsstilling kan ha insentiv til å forskjellsbehandle egen eller tilknyttet virksomhet og andres virksomheter også i tilknytning til andre forhold enn pris. Diskrimineringen kan gjelde både hvilke samtrafikkjenester som tilbys, kvalitet på tekniske grensesnitt, servicenivå, kvalitet på informasjon osv. Det kan også tenkes å foreligge insitament for tilbyderne til å trenere samtrafikkforhandlingene og å stille utilbørlige krav knyttet til samtrafikk (garanti, bundling etc.). Nkom mener slik forskjellsbehandling kan skape konkurransevridninger, og dette kan utgjøre et konkurranseproblem i de analyserte markedene.

5.7 Mangelfull varsling av prisendringer

51. Termineringspriser har tradisjonelt utgjort en relativt stor andel av sluttbrukerprisene for fasttelefonisamtaler. Dersom en tilbyder setter opp sine termineringspriser uten at tilbydere som kjøper terminering fra denne tilbyderen rekker å gjenspeile prisøkningene i sine sluttbrukerpriser, vil dette kunne medføre at deres marginer svekkes i en periode. I tilfeller der termineringsprisen har stor betydning for prisingen av samtaleproduktet samlet sett, kan også dette representere et konkurranseproblem.

6 Generelt om valg av virkemidler

52. I det følgende gjør Nkom rede for enkelte forhold av generell karakter knyttet til valg av virkemidler i markedene for terminering av tale i fastnett.

6.1 Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedene for terminering i fastnett

53. Det følger av redegjørelsen for prinsipp 2 og 3 i Nkoms virkemiddeldokument at det vil være sentralt for valg av virkemidler hvorvidt duplisering av infrastrukturen som nyttes i det relevante markedet anses mulig eller ikke (det vil si om det er sannsynlig eller ikke å få til bærekraftig infrastrukturkonkurranse). Dersom duplisering av infrastruktur er mulig, skal virkemiddelbruken støtte opp under mulige infrastrukturinvesteringer, det vil si legge til rette for dynamisk effektivitet (prinsipp 3). Dersom duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig, skal forbrukernes interesser ivaretas ved å utnytte den eksisterende infrastrukturen best mulig (prinsipp 2). I det siste alternativet oppnår man i større grad statisk effektivitet.

54. Dersom markedet omfattes av prinsipp 2, vil det normalt være nødvendig og legitimt å operere med et strengere sett av regulatoriske forpliktelser. Som redegjort for i Nkoms virkemiddeldokument, inneholder ikke definisjonen av duplisering et krav om full ende-til-ende infrastrukturkonkurranse. Det trenger heller ikke være tale om flere totalt uavhengige nett som kan levere samme tjeneste.

55. Markedene for terminering av tale i fastnett er noe spesielle med hensyn til valget mellom prinsipp 2 eller 3. Selv i et tilfelle der det ville være mulig å oppnå infrastrukturbasert konkurranse innen fasttelefoni i form av flere konkurrerende fastnett, ville dette ikke avhjelpe konkurranseproblemene i marked 1 fullt ut. Alle tilbyderne av terminering i fastnett har de facto monopol på terminering av trafikk til egne sluttbrukere, jf. vedlagte markedsanalyse. Det er

ikke mulig for andre enn mottakerens (B-abonnementens) tilbyder å terminere en gitt samtale til riktig mottaker.

56. Konkurransen på infrastrukturnivå vil ikke være egnet til å avhjelpe de potensielle konkurranseproblemer som er identifisert i kapittel 5. Dette medfører etter Nkoms mening at markedene for terminering av tale i fastnett må reguleres etter prinsipp 2. Innenfor perioden vedtaket skal gjelde, er det ikke grunn til å forvente at andre enn netteier selv vil kunne terminere trafikk til egne kunder.

57. Etter Nkoms oppfatning er situasjonen for terminering av bredbåndstelefonifortsatt tilsvarende som for terminering av PSTN/ISDN. Termineringen skjer i begge tilfeller med utgangspunkt i standard samtrafikkavtaler, og tilbydere av bredbåndstelefonifortsatt har muligheten til selv å fastsette sine termineringspriser (innenfor rammen av fastsatt pristak).

58. Nkom har derfor kommet til at både terminering av PSTN/ISDN og bredbåndstelefonifortsatt bør reguleres med utgangspunkt i prinsipp 2. Dette gjelder alle markeder for terminering i individuelle fastnett, herunder terminering til slutt kunder hos både aksessavhengige og aksessuavhengige tilbydere av bredbåndstelefonifortsatt.

6.2 Generelt om forholdsmessighet

59. Prinsippet om forholdsmessighet er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) i merknadene til ekomloven § 3-4:

”Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd. Dette åpner også for at myndigheten knytter forpliktelsene til enkelte deler av det relevante marked dersom dette er hensiktsmessig.”

60. Prinsippet innebærer at Nkom ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativet. Innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er beskrevet mer detaljert i Nkoms virkemiddeldokument¹². Det fremgår der at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke skal være mer tyngende enn nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene.

61. Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at Nkom etter regelverket ikke bør eller ikke har anledning til å ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Kjernen i disse prinsippene er at det ikke skal ilegges strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av tyngende forpliktelser som for eksempel prisregulering, vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig og nødvendig i markeder hvor andre, mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

¹² Pkt. 5.6 (side 30) flg.

7 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser i termineringsmarkedene

62. Nkom vurderer i dette kapittelet hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges aktørene som er utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i fastnett. Hovedformålet er å fastsette forpliktelser som er best egnet til å ivareta ekomlovens formål og prinsipp 2 i Nkoms virkemiddeldokument, samt å bøte på identifiserte konkurranseproblemer. Samtidig må forpliktelsene være forholdsmessige.

7.1 Tilgangs- og samtrafikkforpliktelser

63. Alle tilbydere med sterk markedsstilling er, i henhold ekomloven § 4-2 tredje ledd, pålagt å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk i form av terminering. Det følger av bestemmelsen at rimelighetsvurderingen skal være den samme som etter ekomloven § 4-1 annet ledd.

64. I utgangspunktet anser Nkom at forespørsel om tilgang i henhold til Telenors gjeldende standardtilbud om terminering er å betrakte som en rimelig anmodning. Likeledes kan andre tilgangsformer eller tilleggstjenester ligge innenfor rammene av tilgangsforpliktelsen i disse markedene. Telenors standardtilbud for samtrafikk baserer seg på SS7-grensesnitt. Telenor har tilbudt SIP samtrafikk siden våren 2017. Innføringen av SIP skjer som en glidende overgang der både SS7 og SIP fungerer i parallell i en periode. Telenor tilbyr en avtale om SIP samtrafikk. Nå når Telenor tilbyr SIP samtrafikk, er det grunn til å tro at omfanget av SIP samtrafikk vil øke innenfor dette vedtakets tidshorisont. Nkom mener således at anmodninger om SIP-basert samtrafikk normalt vil være rimelige.

65. Fasttelefonitilbydere vil kunne ha incentiv til å nekte å inngå avtale om samtrafikk for tjenester som ligger utenfor plikten i ekomloven § 4-2 tredje ledd. Tilbyderne som omfattes av dette vedtaket, utpekes til å ha sterk markedsstilling for terminering av tale til egne sluttbrukere. Plikten gjelder derfor ikke kjøp av terminering hos andre tilbydere. En samtrafikknektelse i form av å nekte å kjøpe terminering vil kunne ha skadelig innvirkning på konkurransen i fasttelefonimarkedet og vil kunne være i konflikt med hensynet til alle-til-alle-kommunikasjon.

66. I vedtak 8. april 2008 påla Nkom de regulerte tilbyderne i markedene for terminering av tale i fastnett en generell plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om kjøp av taleterminering fra andre tilbydere av offentlig telefontjeneste. Dette vedtaket ble endret ved Samferdselsdepartementets (SD) vedtak 4. desember 2008. I departementets vedtak gis det uttrykk for at ekomloven § 4-2 annet ledd gir hjemmel til å pålegge samtrafikkforpliktelser i konkrete tilfeller (med andre ord ikke på generelt grunnlag slik Nkom la til grunn) når dette er nødvendig for å sikre alle-til-alle-kommunikasjon. Bestemmelsen krever for øvrig ikke at tilbyderen som pålegges plikter, er utpekt med sterk markedsstilling i markedet pliktene knytter seg til. Dersom det skulle komme nye saker der kjøp av terminering nektes, vil Nkom derfor i det enkelte tilfellet vurdere om samtrafikkforpliktelser skal ilegges i medhold av ekomloven § 4-2 annet ledd.

67. Uthalingstaktikk er i kapittel 5 beskrevet som et potensielt konkurranseproblem i de relevante termineringsmarkedene. Nkom mener hensynet til alle-til-alle-kommunikasjon ikke ville vært tilstrekkelig ivaretatt dersom samtrafikkforpliktelsene ikke var fulgt opp av forpliktelser til å slutføre forhandlinger innen rimelig tid. Det fremgår eksplisitt av tilgangsdirektivet artikkel 12 nr. 1 annet ledd at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge en tilbyder slike plikter. Nkom anser at ekomloven § 4-1 gir hjemmel til å fastsette regler om tidsbruken.

68. Krav for å motvirke uthalingstaktikk kan utformes på forskjellige måter. Nkom mener en generell plikt om at avtaler om terminering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold er hensiktsmessig. For å kunne føre kontroll med at plikten etterleves, bør den kombineres med krav om å kunne redegjøre for tidsbruken knyttet til samtrafikkforhandlinger. Slik dokumentasjon bør kunne kreves av tilbyderen som mener trenering har funnet sted. For at plikten til dokumentasjon ikke skal være unødvendig tyngende samt at den som mener seg utsatt for uthalingstaktikk skal ha insentiv til å reagere rimelig raskt, mener Nkom dokumentasjonsplikten bør begrenses i tid. Krav om å fremlegge dokumentasjon må derfor fremsettes innen tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. Kopi av dokumentasjon av tidsbruk skal i et slikt tilfelle oversendes Nkom uten ugrunnet opphold.

69. Ettersom fungerende samtrafikk er av så stor betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet for fasttelefoni, og for å sikre alle-til-alle-kommunikasjon, mener Nkom det er nødvendig å pålegge alle tilbyderne de over nevnte plikter til samtrafikk.

70. Nkom mener at samtrafikkforpliktelsene er egnet til å kompensere for de identifiserte konkurranseproblemene knyttet til samtrafikk som ikke ivaretas gjennom ekomloven § 4-2 tredje ledd, og således til å realisere målet om bærekraftig konkurranse, jf. ekomloven § 1-1. Samtidig går samtrafikkforpliktelsene, etter Nkoms syn, ikke lengre enn nødvendig. Nkom mener at et krav om slutføring av forhandlinger uten ugrunnet opphold er forholdsmessig, og kan ikke se at et forbud mot å trenere vil påføre tilbydere med sterk markedsstilling noe tap av beskyttelsesverdige økonomiske interesser.

71. Nkom mener den allmenne interesse i at samtrafikkforpliktelsene ilegges overstiger ulempen denne forpliktelsen utgjør for de aktuelle tilbyderne. Nkom kan videre ikke se at det finnes mindre inngripende virkemidler som i tilstrekkelig grad kan motvirke de identifiserte konkurranseproblemene.

72. Bruk av uthalingstaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. Nkom mener likevel at denne bestemmelsen i mindre grad enn et konkret sektorspesifikt pålegg vil være egnet til effektivt å hindre brudd på plikter etter ekomloven. Nkom mener derfor at generell konkurranserett ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å forhindre uthalingstaktikker.

73. Det følger av ekomloven § 4-4 tredje ledd at Nkom kan pålegge tilbydere med sterk markedsstilling plikt til samlokalisering. Dette vil være mest aktuelt for Telenor siden selskapet har en omfattende infrastruktur og siden de fleste tilbyderne ønsker å inngå samtrafikkavtale med Telenor. Samtrafikkavtalens inndeling i samtrafikkområder, produkter (terminering innenfor/utenfor samtrafikkområder, transitt osv.) og krav til tilknytning i de samtrafikkområdene man disponerer stedavhengige (geografiske) nummer, kan medføre behov for utplassering av utstyr i tilknytning til Telenors samtrafikkpunkter. Tilgang til samlokalisering relatert til terminering er derfor viktig for å sikre kostnadseffektiv produksjon av telefonitjenester hos andre tilbydere. Selv om slik samlokalisering tilbys av Telenor i dag basert på selskapets telelosjiavtaler, finner Nkom det nødvendig eksplisitt å pålegge Telenor å tilby samlokalisering dersom anmodningen om dette er rimelig og det etterspørres sammen med termineringsproduktet.

Konklusjon

74. Alle tilbydere med sterk markedsstilling er, i henhold til ekomloven § 4-2 tredje ledd, pålagt å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk i form av terminering. En anmodning om SIP samtrafikk vil normalt også være rimelig. Nkom mener det i tillegg er behov for å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling krav om å sluttforhandle avtaler om terminering uten ugrunnet opphold, samt på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken. Videre mener Nkom at det er behov for å pålegge Telenor å imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering dersom dette etterspørres sammen med termineringsproduktet. Vedtak om samtrafikkforpliktelser fremkommer av kapittel 8.1.1 og 8.2.1.

7.2 Ikke-diskriminering

75. Nkom har i kapittel 5 identifisert diskriminering mellom ulike interne og/eller eksterne tilbydere når det gjelder pris eller øvrige forhold som potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet.

76. Ekomloven § 4-7 gir hjemmel til å pålegge krav om ikke-diskriminering. Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

«Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår.»

Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som det tilbys egen virksomhet, datterselskaper eller partnervirksomheter.»

77. Det følger av bestemmelsen at krav om ikke-diskriminering kan pålegges i to sammenhenger. Etter første ledd kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å ikke diskriminere mellom eksterne tilbydere. Bestemmelsens annet ledd hjemler myndighetens adgang til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samme eller likeverdige kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbydere som til egen eller tilknyttede virksomheter.

78. Hovedpoenget med et krav om ikke-diskriminering er at likeartede situasjoner skal behandles likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder. Eventuelle forskjeller i vilkårene som gis skal således være basert på objektive kriterier. Et krav om ikke-diskriminering gjør at tilbyderne har mulighet til å konkurrere på samme vilkår, noe som vil ha en positiv innvirkning på konkurransen i markedet.

79. Prisdiskriminering vil i stor grad kunne avhjelpest gjennom prisforpliktelsene. Regulerte maksimalpriser vil sikre at tilbyderen ikke kan avkreve høyere priser for terminering i eget nett enn den regulerte prisen. Det vil likevel være mulighet for en viss grad av prisdiskriminering ved at én eller flere tilbydere gis lavere priser enn den regulerte maksimalprisen. Nkom mener dermed at prisregulering i seg selv ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter. Ved diskriminering på øvrige vilkår vil slik forskjellsbehandling ikke bli adressert gjennom en prisregulering. Nkom mener dessuten det er en risiko for at diskriminering knyttet til andre vilkår enn pris aktualiseres av at prisdiskriminering i større grad forhindres av prisforpliktelsene.

80. For å sikre at tilbyderne etterlever krav om ikke-diskriminering, kan krav om transparens være hensiktsmessig for å gjøre adferden mer synlig og dermed vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis. Krav om transparens behandles i kapittel 7.3.

81. Etter Nkoms mening er krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7, det eneste av de tilgjengelige virkemidlene som effektivt adresserer diskriminering knyttet til andre forhold enn pris.

82. Tidligere har tilnærmet all samtrafikk gått via Telenor, og mindre tilbydere har i så måte hatt små muligheter til å utvise diskriminering. I de senere årene er det imidlertid blitt inngått flere direkte samtrafikkavtaler mellom tilbyderne av terminering. Dette tilsier at en økende andel av trafikken i fastnettet ikke lenger går i transitt via Telenor. Nkom mener at dette gjør det relevant å vurdere krav om ikke-diskriminering for alle tilbydere.

83. I likhet med tilbydere som terminerer forholdsvis store trafikkvolumer i sine nett, vil også mindre tilbydere kunne ha insentiv til å gi mer fordelaktige priser og vilkår til utvalgte tilbydere. I tilfeller hvor andre tilbydere enn Telenor fremforhandler samtrafikkavtaler direkte, er det viktig at også disse tilbyderne er pålagt krav om ikke-diskriminering på pris og andre vilkår for å begrense mulighetene til diskriminerende adferd.

84. I Nkoms vedtak av 22. januar 2016 ble alle tilbydere pålagt krav om ikke-diskriminering da Nkom ikke fant tilstrekkelige tungtveiende grunner til å videreføre tidligere forskjellsbehandling i reguleringen av tilbyderne. Nkom fastholder denne vurderingen og mener videre at byrden av et slikt krav ikke vil være betydelig for de mindre aktørene.

85. Et krav om ikke-diskriminering for alle tilbydere forhindrer likevel ikke at enkelte tilbydere kan fremforhandle lavere priser eller eventuelt avstå fra å fakturere hverandre, for eksempel i tilfeller der trafikken mellom dem er noenlunde lik i begge retninger. Hensikten med et krav om ikke-diskriminering er at like situasjoner skal behandles likt, slik at dersom enkelte tilbydere fremforhandler lavere priser eller avstår fra å fakturere, må andre tilbydere kunne få samme tilbud dersom omstendighetene ellers er like.

86. På bakgrunn av dette mener Nkom at det er behov for å pålegge krav om ikke-diskriminering for alle tilbydere av terminering i fastnett. For å være tilstrekkelig effektivt, mener Nkom et krav om ikke-diskriminering i tilknytning til pris og øvrige forhold må gjelde både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter.

87. Krav om ikke-diskriminering innebærer en videreføring av eksisterende plikter for de selskapene som er underlagt regulering. Pålegget er nytt for eRate AS, Broadnet AS og ICE Norge AS ettersom selskapene ikke har vært underlagt regulering tidligere. Etter Nkoms oppfatning er et slikt krav forholdsmessig. Virkemiddelet kan bli oppfattet som en beste-vilkårs-lære ved at gunstigere vilkår som oppnås av en tilbyder, også vil måtte reflekteres i vilkårene til andre tilbydere. Ulempene ved en slik innskrenkning i tilbydernes handlingsrom er etter Nkoms oppfatning likevel mindre enn fordelene for konkurransen. Nkom kan videre ikke se at andre virkemidler i tilstrekkelig grad vil kunne bøte på de aktuelle konkurranseproblemene.

88. Diskriminerende vilkår kan innebære misbruk av dominerende stilling etter konkurranseloven § 11. For at diskriminerende vilkår skal rammes av bestemmelsen, må konkurransemyndighetene utpeke den aktuelle tilbyderen som dominerende i det relevante markedet. Videre må det påvises at diskrimineringen har, eller er egnet til å frembringe konkurranseskadelige virkninger, noe som vil gi aktørene mindre grad av forutberegnelighet. Etter Nkoms oppfatning vil bestemmelsens implisitte forbud mot ikke-diskriminering ikke gi tilstrekkelig beskyttelse mot slik atferd. Sektorspesifikke ex ante-forpliktelser vil dessuten i større grad åpne for hyppige og raske inngrep.

Konklusjon

89. Nkom mener det er behov for å pålegge alle tilbydere med sterk markedsstilling plikt til ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i sine respektive fastnett. Vedtak om ikke-diskrimineringsforpliktelser fremkommer av kapittel 8.1.2 og 8.2.2.

7.3 Standardavtale og offentliggjøring

90. I medhold av ekomloven § 4-6 kan tilbyder med sterk markedsstilling pålegges særskilte forpliktelser om offentliggjøring av spesifisert informasjon, samt plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste (standardtilbud). Slike forpliktelser omtales ofte som transparensforpliktelser. Transparens er i seg selv sjelden tilstrekkelig til å bøte på konkurranseproblemer, men kan derimot gjøre andre virkemidler mer effektive.¹³ For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og effektivisere forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av en standardavtale som er offentlig tilgjengelig. Standardavtaler vil følgelig ofte være kostnadsbesparende for tilbyderne

¹³ Se mer om sammenhengen mellom transparensforpliktelser og øvrige forpliktelser i ERGs virkemiddeldokument fra side 42 og utover.

og samtidig minske risikoen for tvister. Krav om transparens vil også gjøre det lettere for andre tilbydere, og for Nkom, å kontrollere at forpliktelse om ikke-diskriminering overholdes.

91. Det er ovenfor konkludert med at det er behov for å pålegge krav om ikke-diskriminering. Dette gjør det aktuelt å vurdere pålegg om transparens for å effektivisere den særskilte forpliktelsen og på denne måten ytterligere motvirke forsøk på diskriminerende adferd.

92. En mulig negativ side ved transparens er at lett tilgjengelig informasjon om priser vil kunne legge forholdene til rette for stilltiende prissamarbeid. Dersom konkurrenter tilpasser sine priser til hverandre istedenfor å fastsette dem på fritt grunnlag, vil det være skadelig for konkurransen. Nkom kan imidlertid ikke se at denne problemstillingen er veldig aktuell for termineringsmarkedene. For det første består markedet av forholdsvis få tilbydere hvor termineringsprisene allerede er transparente. Gjennom samtrafikkavtaler vil partene få kunnskap om den andre partens termineringspriser fordi tilbyderne er avhengig av slik informasjon for å kunne fakturere hverandre. Dessuten begrenses muligheten for stilltiende prissamarbeid ved at Nkom vil pålegge alle tilbydere pristaksregulering, jf. kapittel 7.4. Nkom mener derfor at potensielle skadevirkninger av krav om transparens vil være svært begrenset.

7.3.1 Telenor

93. For å effektivisere tilsynet med de særskilte forpliktelsene om tilgang og ikke-diskriminering som pålegges Telenor, mener Nkom det er viktig at disse forpliktelsene suppleres med krav om transparens. De fleste tilbyderne ønsker fortsatt å inngå samtrafikkavtale med Telenor, og Telenors standardavtale danner normalt grunnlaget for de spesifikke avtaler som inngås.

94. Når det gjelder transparensforpliktelsens konkrete innhold, mener Nkom at Telenor fortsatt bør ha plikt til å utarbeide standardavtale om tilgang i form av terminering. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at den annen part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om, jf. ekomloven § 4-6 annet ledd. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og skal inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenester som tilbys. Publisering av standardtilbud og priser på Telenors nettsted er en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf. ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

95. Nkom har i tidligere vedtak, i medhold av ekomloven § 10-3, pålagt Telenor å sende Nkom samtlige samtrafikkavtaler og eventuelt øvrige avtaler knyttet til terminering i fastnett. I vedtak av 22. januar 2016 fant Nkom det ikke nødvendig å videreføre denne forpliktelsen. Nkom ser ingen grunn for å endre dette i kommende reguleringsperiode. Nkom forbeholder seg imidlertid retten til, i medhold av samme bestemmelse, til å be om tilsvarende opplysninger på konkret forespørsel i kommende reguleringsperiode.

96. Videre mener Nkom at det for terminering fortsatt er behov for å varsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud som er til ugunst for avtalemotparten og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før endringene gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtlevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

97. Nkom mener at kravene til transparens er forholdsmessige. For Telenor er forpliktelsene i sin helhet en videreføring av forpliktelsene i Nkoms vedtak 22. januar 2016. Arbeidet med å utarbeide og offentliggjøre standardavtalene er allerede gjort. Det vil imidlertid være noen administrasjonskostnader i forbindelse med å holde standardavtalene oppdatert. Disse vurderes å være forholdsvis begrensede, slik at fordelene for konkurransen klart overstiger ulempene kravet måtte medføre for Telenor.

98. Nkom har ikke funnet grunn til å endre vurderingen i vedtak 22. januar 2016 med hensyn til om konkurranselovens bestemmelser vil være tilstrekkelig til å ivareta hensynene som begrunner behovet for en slik transparensforpliktelse. Nkom fastholder sin konklusjon om

at generell konkurranserett ikke vil kunne ivareta behovene for forutberegnelighet, for detaljerte regler, samt for hyppige og raske inngrep, i samme grad som en sektorspesifikk ex ante-forpliktelse om transparens kan. Generell konkurranserett vil derfor ikke i tilstrekkelig grad være egnet til å ivareta hensynet bak den særskilte forpliktelsen om transparens knyttet til Telenors tilbud om terminering i fastnett.

Konklusjon

99. For å effektivisere tilgangsforskriften og krav til ikke-diskriminering, mener Nkom at det er behov for å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for terminering i fastnett. Videre mener Nkom det er behov for å pålegge Telenor å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før endringene gjennomføres. Vedtak om plikt til standardavtale og offentliggjøring fremkommer av kapittel 8.1.3.

7.3.2 Øvrige tilbydere

100. Etersom alle tilbydere av terminering blir underlagt et krav om ikke-diskriminering, er det aktuelt å pålegge transparensforpliktelser for samtlige tilbydere av terminering av tale i fastnettet.

101. Nkom er kjent med at det i de senere årene har blitt inngått flere direkte samtrafikkavtaler mellom de mindre tilbyderne av terminering. Flere av disse avtalene har i første rekke vært kommet i stand for å utveksle mobiltrafikk, men samtidig er det også lagt til rette for utveksling av fastnettrafikk i avtalene. Det er imidlertid likevel slik at deler av trafikken til og fra mindre tilbydere av terminering fortsatt går i transitt via Telenor som foretar kaskadeavregning mot de involverte tilbyderne.

102. Nkom konkluderte i 2011 med at transittmarkedet ikke lenger oppfylte vilkårene for ex ante-regulering. Nkom er ikke kjent med at dette har skapt konkurransemessige utfordringer og legger til grunn at Telenor ikke har kunnet opptre uavhengig av kjøperne av selskapets transittprodukt i og med at flere av tilbyderne vil ha mulighet til å utveksle samtrafikken direkte. Det er videre grunn til å anta at fremvekst av SIP-basert samtrafikk ytterligere vil senke barrierene for å etablere direkte samtrafikk. I et slikt scenario kan det være behov for å ilegge transparensforpliktelser i form av utarbeidelse og offentliggjøring av standard samtrafikkavtaler for flere enn Telenor.

103. I fastnettmarkedet er det Telenors standardavtale som er i utstrakt bruk. Det synes derfor ikke å foreligge særlig behov for at samtlige tilbydere skal utarbeide og offentliggjøre egne fullstendige samtrafikkavtaler. Videre er det klart at pris fortsatt vil være den viktigste parameteren for å inngå avtaler om direkte samtrafikk. Manglende utarbeidelse og offentliggjøring av fullstendige vilkår for standardavtale anses derfor ikke som et reelt konkurranseproblem, samtidig som et krav om standardavtale kan være relativt byrdefullt for de minste tilbyderne. Nkom finner derfor at denne forpliktelsen fortsatt kun skal pålegges Telenor.

104. For de mindre tilbyderne vil det etter Nkoms syn derfor være tilstrekkelig å offentliggjøre priser for terminering. Dette kan gjøres på tilbyderens hjemmeside.

105. I likhet med det som er tilfellet for Telenor, mener Nkom at det fortsatt er behov for at alle tilbydere av terminering av tale i fastnett pålegges en plikt til å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud til ugunst for avtalemotparten og/eller dennes sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

106. Nkom har i tidligere vedtak, i medhold av ekomloven § 10-3, pålagt tilbyderne å sende Nkom inngåtte samtrafikkavtaler og eventuelt øvrige avtaler knyttet til terminering i fastnett. I

vedtak av 22. januar 2016 fant Nkom det ikke nødvendig å videreføre denne forpliktelsen. Nkom ser ingen grunn for å endre dette i kommende reguleringsperiode. Nkom forbeholder seg imidlertid retten til, i medhold av samme bestemmelse, å be om tilsvarende opplysninger på konkret forespørsel i kommende reguleringsperiode.

107. Nkom kan ikke se at det å informere om termineringspriser på sine respektive hjemmesider eller varsle om eventuelle endringer i sitt tilbud senest to måneder i forkant av at endringene gjennomføres, innebærer noen større byrde for tilbyderne av terminering. Nkom konkluderer følgelig med at transparensforpliktelsene overfor øvrige tilbydere av terminering i fastnett er forholdsmessige.

Konklusjon

108. Nkom mener det er behov for å pålegge øvrige tilbydere av terminering av tale i fastnett å offentliggjøre sine priser for terminering. Videre mener Nkom det er behov for å pålegge disse tilbyderne å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før endringene gjennomføres. Vedtak om plikt til offentliggjøring fremkommer av kapittel 8.2.3.

7.4 Prisregulering

7.4.1 Generelt om behovet for prisregulering av terminering

109. Nkom har i kapittel 5 redegjort for at overprising og krysssubsidiering er potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet.

110. I medhold av ekomloven § 4-9 kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

111. Ekomloven § 4-9 stiller ikke krav om at den regulerte tilbyderen faktisk tar en uforholdsmessig høy pris. Det er tilstrekkelig at tilbyderen med sterk markedsstilling potensielt kan komme til å gjøre det. Som det fremgår av beskrivelsen av konkurranseproblemet overprising, mener Nkom vilkåret for prisregulering av de relevante termineringsmarkedene er oppfylt.

112. Etter Nkoms mening er virkemidler som standardtilbud, offentliggjøring og ikke-diskriminering ikke tilstrekkelige til å motvirke konkurranseproblemer knyttet til overprising. Prisregulering er således nødvendig for å bøte på konkurranseproblemet overprising og dermed forhindre de uheldige konsekvensene som nevnt i kapittel 5.

7.4.2 Utgangspunkt for reguleringen

113. Nkoms og SDs tidligere vedtak i markedene for terminering av tale er utgangspunktet for prisreguleringen i dette vedtaket. Videre har Kommisjonens og ESAs anbefaling om regulering av termineringspriser i fast- og mobilnett 7. mai 2009¹⁴, sammen med det generelle hensynet til harmonisering, vært sentralt for utformingen. Det vises til kapittel 7.4.2.1 i vedtak 22. januar 2016 for en gjennomgang av Kommisjonens og ESAs anbefaling om maksimalpris for terminering av tale basert på prinsipp om ren LRIC, og kapittel 7.4.2.3 i nevnte vedtak for

¹⁴ Kommisjonens anbefaling se: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF>

en gjennomgang av tidligere vedtak, herunder redegjørelse for valg av metode for fastsetting av maksimal termineringspris i Norge.

114. Det er også relevant å vise til at ny anbefaling om prisregulering av terminering av tale opprinnelig var ventet kommunisert fra Kommisjonen ved utløpet av 2016. Denne prosessen ble imidlertid utsatt. Kommisjonen har parallelt arbeidet med å oppdatere ekomregelverket¹⁵ og har i dette arbeidet foreslått et konkret, harmonisert maksprisnivå for terminering av tale. Nytt europeisk ekomregelverk herunder fremtidige rammer som skal gjelde for prisreguleringen, ble behandlet av Europaparlamentet i november 2018.

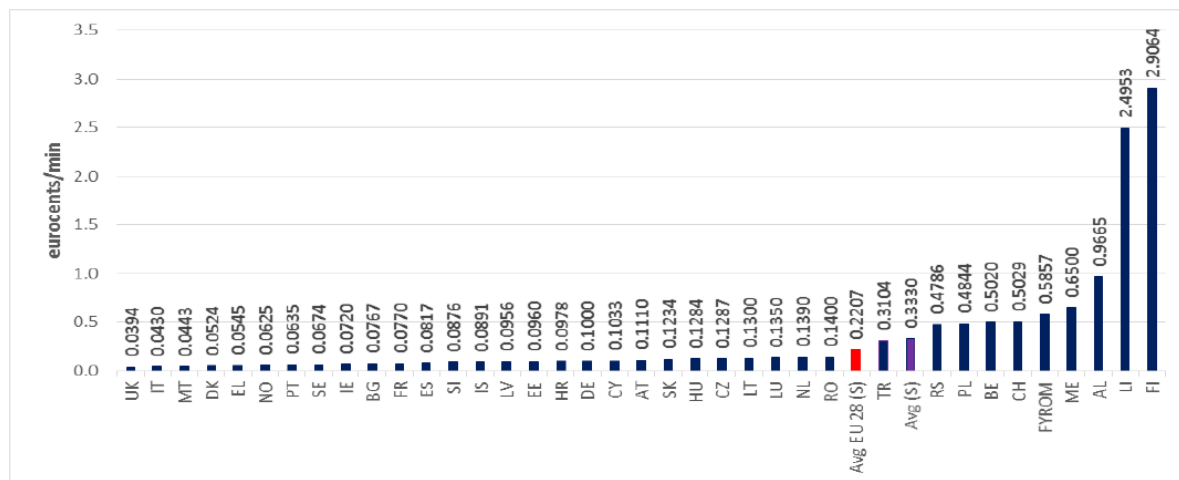
7.4.2.1 Harmonisering i Europa

115. Termineringsprisene i EØS-landene er redusert de siste årene og forventes å falle ytterligere.

116. Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) utarbeider jevnlig prissammenligninger for europeiske land.¹⁶ BERECs sammenligning fra januar 2018 viser at et gjennomsnitt av termineringspriser på laveste nivå for utveksling av samtrafikk i EØS-området er 0,33 eurocent (om lag 3,2 øre),¹⁷ se figur 1. På samme tidspunkt var termineringsprisen i Norge 0,6 øre (om lag 0,06 eurocent), noe som dermed var under gjennomsnittet for Europa. En vesentlig årsak til at gjennomsnittlig termineringspris er forholdsvis høy, er at Finland har svært høy termineringspris. BERECs prissammenligning fra januar 2018 for laveste nivå for utveksling av samtrafikk fremgår av nedenstående figur.

Overview of incumbents' lowest^{3,4} regulated fixed termination rates per country – January 2018 (eurocents per minute of service)

Figure 1 FTRs



Source: NRAs, BEREC

Figur 1 Oversikt over termineringspriser og gjennomsnittlig termineringspris på laveste nivå for utveksling av samtrafikk i europeiske land per januar 2018, oppgitt i eurocent per minutt.

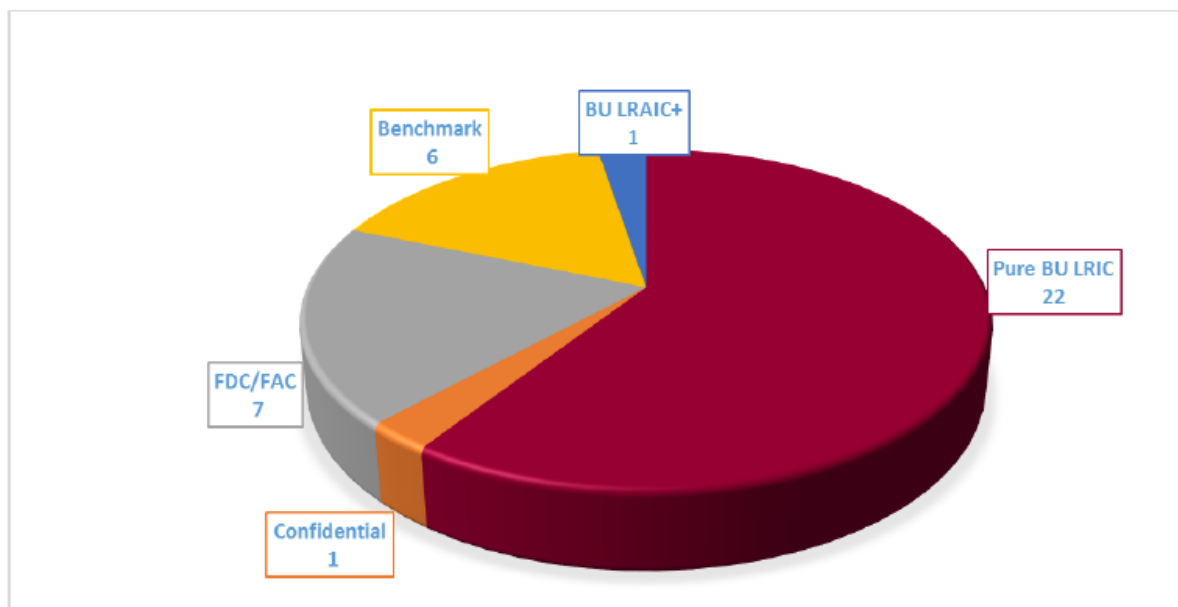
¹⁵ European Electronic Communications Code (EECC) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2018:321:TOC>

¹⁶ https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8162-termination-rates-at-european-level-january-2018

¹⁷ Omregning til NOK er foretatt basert på at 1 euro tilsvarer 10,06 NOK. I flere europeiske land tilbys samtrafikk på tre nivåer, henholdsvis lokal, regional og nasjonal. Samtrafikk i Telenors fastnett tilbys i dag på ett nivå.

117. Figur 2 nedenfor viser at 22 land i Europa ved årsskiftet 2017/2018 har fastsatt termineringspriser basert på ren LRIC. Dette gjelder blant annet Danmark og Sverige. Termineringsprisene for landene som benytter ren LRIC, ligger under gjennomsnittet innenfor EØS-området. Figuren viser at seks land benytter benchmark som metode ved fastsetting av termineringspris. Fem av disse landene baserer benchmark på land som benytter ren LRIC.

Figure 8 Cost accounting models used by NRAs



Source: NRAs, BEREC

Figur 2 Kostnadsmodeller benyttet av regulatørene i Europa for fastsetting av termineringspris.

118. I takt med at termineringsprisene i EØS-landene i stor utstrekning fastsettes i henhold til anbefalingen, viser prisene en fallende tendens, samtidig som prisene nå i stor utstrekning er symmetriske innenfor de enkelte landene.

119. Det er i denne sammenheng også relevant å vise til at i de tilfellene nasjonale tilsynsmyndigheter har varslet prisregulering som metodisk skiller seg fra anbefalingen, har Kommisjonen hatt formelle innsigelser.¹⁸ BEREC har som regel erklært enighet med Kommisjonens innsigelser dersom termineringspriser har vært fastsatt på kostnadsgrunnlag som avviker fra ren LRIC.

120. Ovenstående viser en trend hvor termineringspriser er fallende og hvor det skjer en harmonisering av metoden for prisfastsettelse ved at ren LRIC benyttes. Samtidig er det fremdeles forholdsvis store variasjoner i prisenivået mellom de europeiske landene, slik at målet om et harmonisert prisenivå ikke kan sies å være nådd.

7.4.3 Beregning av effektiv kostnad

121. Nkom ser ikke behov for å vurdere det overordnede valget av LRIC som metode for kostnadsfastsettelse på nytt.

¹⁸ Rammedirektivet artikkel 7 og 7a hjemler en harmoniseringsprosedyre som innebærer at deler av beslutninger i medlemsland må godkjennes av Kommisjonen.

7.4.3.1 Modell for beregning av effektiv kostnad

122. Nkom utviklet den opprinnelige LRIC-modellen (versjon 1.6) i samarbeid med konsultentselskapet Analysys Mason i perioden 2009-2011. Opprinnelig modell beregnet kostnadene for ulike tilbydere, herunder en tilbyder av Telenors størrelse («Telenor-modellen»), samt tre delmodeller for tilbydere som representerer ulike forretningskonsept i markedene for terminering i fastnett (aksesseier, aksessleier og aksessuavhengig).

123. Både Telenor-modellen og de nevnte delmodellene var generiske i den forstand at de ikke var basert på reelle data fra Telenor eller andre tilbydere. Den generiske Telenor-modellen ble benyttet som grunnlag for prisreguleringen da denne ga de mest robuste resultatene og resultatene i liten grad skilte seg fra resultatene fra de øvrige modelleringene.

124. I forbindelse med vedtaket av 22. januar 2016 ble LRIC-modellen videreutviklet og oppdatert til versjon 2.0. Denne versjonen beregnet de langsiktige, inkrementelle kostnadene for en generisk operatør av Telenors størrelse og med reelle kostnader basert på data fra Telenor. Å legge til grunn en generisk tilbyder, er i tråd med ESAs anbefaling. Resultatene fra tidligere modelleringer har demonstrert at kostnadene for en aksesseier, en aksessleier og en aksessuavhengig tilbyder ikke har skilt seg vesentlig fra modelleringen basert på Telenors volumer. På denne bakgrunn ble ikke andre alternative modeller oppdatert i versjon 2.0.

125. Versjon 2.0 beregnet termineringskostnadene basert på de samme prinsippene som ble benyttet i den opprinnelige versjonen, dvs. modellen viste kostnader basert på henholdsvis LRAIC+, LRAIC og ren LRIC. Ren LRIC ble beregnet i tråd med ESAs anbefaling og inkluderte ikke påslag for felleskostnader. Ved bruk av LRAIC inkluderes også en forholdsmessig andel av felleskostnadene, slik som kostnader for plattformer som benyttes til tjenesteproduksjon, transmisjonskostnader, strømutgifter og andre felleskostnader relatert til kjernenettet. Ved bruk av LRAIC+ inkluderes en forholdsmessig andel av felleskostnadene (tilsvarende som ved LRAIC) og i tillegg en forholdsmessig andel av administrasjonskostnadene.

126. Ren LRIC ble benyttet som grunnlag for regulering av termineringspriser i fastnett i vedtaket 22. januar 2016. Samme grunnlag benyttes også for regulering av termineringspriser i mobilnett.

127. Kommisjonens og ESAs anbefaling legger til grunn at det kun er trafikkdrevne kostnader som skal inkluderes. I praksis innebærer dette at LRIC-modellen kjøres to ganger for å beregne LRIC for en operatør som tilbyr tjenester med og uten termineringstjenesten inkludert. Differansen mellom disse to kostnadsresultatene utgjør ren LRIC eller bortfallskostnaden (avoidable cost) for terminering.

128. Ved å fastsette termineringspriser på grunnlag av ren LRIC, basert på den LRIC-modellen som følger som vedlegg til dette vedtaket, vil norske termineringspriser ikke bli markert lavere enn i andre land det er naturlig å sammenlikne med. Det synes derfor ikke å være grunnlag for å mene at en slik regulering av termineringsprisene medfører særlige negative konsekvenser.

129. På bakgrunn av vurderingene som det er redegjort for, fastholder Nkom at ren LRIC fortsatt er egnet som prisreguleringsmetode i Norge.

7.4.3.2 Migrasjon til effektiv teknologi

130. Når det gjelder valg av teknologi, heter det i ESAs anbefaling at:

“The cost model should be based on efficient technologies available in the time frame considered by the model. Therefore the core part of both fixed and mobile networks could in principle be Next-Generation-Network (NGN)-based.”

131. ESA mener at en slik prissetting av terminering vil fremme effektiv produksjon og etterspørsel og minimere konkurransevridningen (mellom fast- og mobilmarkeder samt mellom små og store tilbydere).

132. Ifølge anbefalingen skal fastsetting av termineringspriser være basert på kostnader for en effektiv operatør. I tillegg skal kostnadsmodellen være basert på den meste effektive teknologien som er tilgjengelig.

133. LRIC-modellen som Nkom fikk utviklet i forbindelse med vedtaket 1. august 2011 (versjon 1.6), var en såkalt livssyklus-modell som inkluderte en migrasjon fra dagens teknologi (PSTN/ISDN) til NGN.

134. Migrasjonsprofilen ble grundig vurdert ved fastsetting av termineringsprisene i 2011. Nkom mente at for å fremme effektiv produksjon og etterspørsel og minimere konkurransevridning, burde migrasjonsprofilen være relativt kort og rask. Samtidig mente Nkom det var viktig at migrasjonsprofilen var realistisk og gav tilbyderne tid til å tilpasse seg. Av disse grunner la Nkom til grunn en migrasjonsprofil fra 2011-2015 ved beregning av kostnader i versjon 1.6 av LRIC-modellen.

135. I LRIC-modellen versjon 2.0 som ble utviklet i forbindelse med vedtaket 22. januar 2016, ble migrasjonsprofilen igjen vurdert. Siden vedtaket i 2011 hadde Telenor arbeidet videre med omlegging til ny teknologi og utfasing av PSTN/ISDN. For konvertering av PSTN/ISDN linjer til IP i LRIC-modellen ble løsningen «POTS i DSLAM» (PID) lagt til grunn.¹⁹ Dette var teknologi som ikke var aktuell da versjon 1.6 ble modellert, men som ble ansett som mer realistisk i 2016. Telenor hadde imidlertid ikke tatt stilling til om og i hvor stor grad en slik løsning ville bli benyttet.

136. Migrasjonsprofilen i versjon 2.0 ble på dette grunnlag endret noe.

137. Det ble lagt til grunn en migrasjonsprofil som hadde like lang migreringsperiode som den som ble benyttet i vedtaket i 2011, men starttidspunktet ble forskjøvet frem da modelleringen baserte seg på teknologi som ikke var aktuell da versjon 1.6 ble utviklet. I tillegg ble migrasjonsprofilen videreutviklet ved at de største nodene ble migrert tidligst i perioden, noe som ville være forventet av en effektiv operatør. Nkom ser ikke grunn til å endre migrasjonsprofilen som er lagt til grunn i LRIC-modellen.

7.4.3.3 Oppdateringer i LRIC-modellen

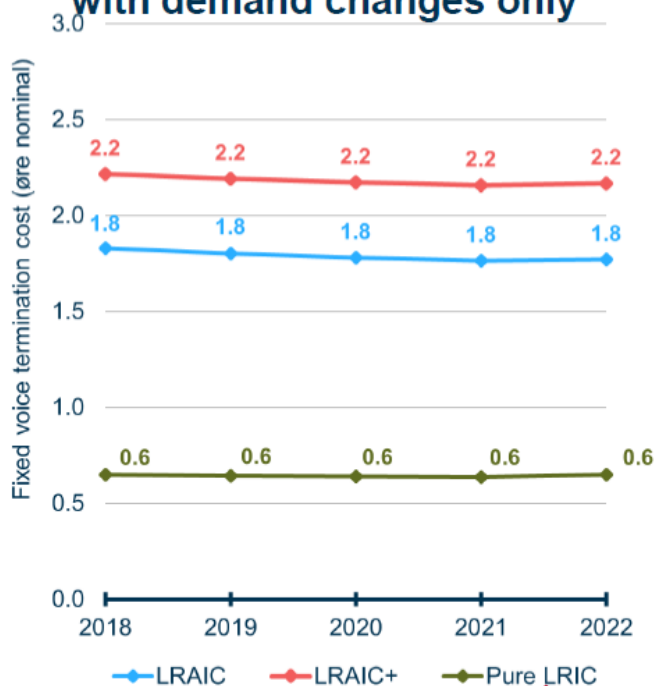
138. Gjeldende vedtak har fastsatt et pristak for terminering av tale basert på ren LRIC på 0,6 øre per minutt fra 1. april 2016 og frem til ny prisregulering trer i kraft.

139. Når prisene nå skal vurderes på nytt, kreves en ytterligere oppdatering av LRIC-modellen. Den avgrensede oppdateringen som er gjort i denne forbindelse, må sees i lys av usikkerheten som knyttes til kommende anbefaling om prisregulering samt kommende nytt europeisk ekomregelverk. Operatørene ble i oktober 2017 gitt mulighet til å gi innspill til den forestående oppdateringen av LRIC-modellen. Kun Telenor besvarte henvendelsen og selskapet ga sin tilslutning til at modelloppdateringene burde begrenses. Nkom har på bakgrunn av dette lagt vekt på at det først og fremst er informasjon knyttet til trafikk og populasjon som skal ajourføres.

140. Figur 3 viser effektiv kostnad for terminering i den oppdaterte LRIC-modellen versjon 2.3F for perioden 2018-2022. Oppdateringen av volumer og trafikkdata i modellen har ubetydelig effekt på beregning av termineringskostnadene. Basert på ren LRIC utgjør termineringskostnaden 0,6 øre, tilsvarende gjeldende pristak.

¹⁹ LRIC versjon 1.6 var basert på bruk av såkalt MSAN («Multiservice Access Node») for konvertering av PSTN/ISDN linjer til IP.

Cost results from v2.3D model with demand changes only



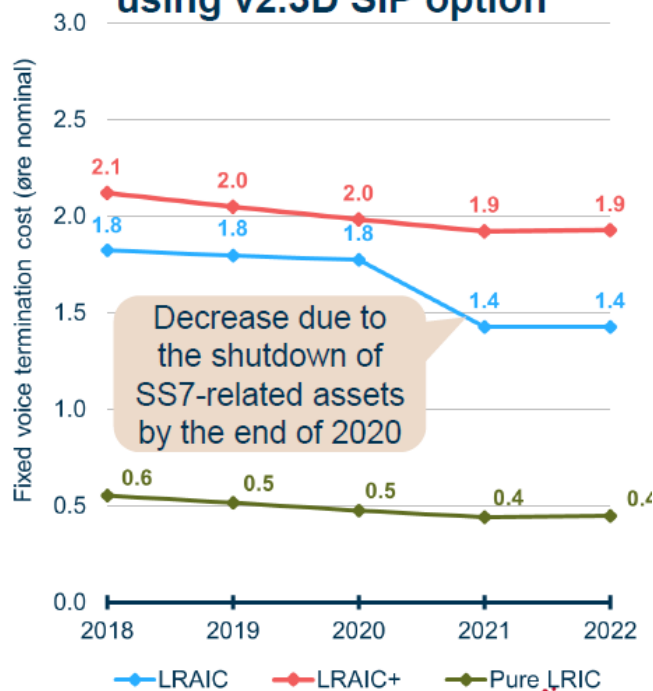
Figur 3 Kostnad for terminering av tale hvor modellen er oppdatert med volumer og trafikkdata.

141. Telenor har siden våren 2017 tilbudt SIP samtrafikk. LRIC-modellen versjon 2.3F har derfor tatt høyde for ny teknologi ved innfasing av SIP samtrafikk. Nettverkskomponenter for SIP samtrafikk er aktivert i modellen. Modellen legger opp til en jevn migrering av trafikk basert på SS7-protokollen til SIP-protokollen over perioden 2017-2021. I denne perioden vil samtrafikk være basert på en blanding av disse protokollene. Nettverkskomponenter for SS7 samtrafikk vil bli faset ut i 2021 i modellen når all trafikk er migrert over på SIP-protokollen.

142. En inkludering av SIP samtrafikk i modellen fører til en reduksjon i termineringskostnaden fra 2019 basert på ren LRIC, jf. figur 4. Kostnaden ved ren LRIC er 0,5 øre per minutt i 2019 og 2020. Fra 2020 synker den inflasjonsjusterte kostnaden²⁰ til 0,4 øre per minutt.

²⁰ Inflasjonsprognosene som er lagt til grunn for maksimalprisene i reguleringsperioden, er hentet fra Norges Bank Pengepolitisk rapport 1/18.

Cost results from v2.3D model using v2.3D SIP option



Figur 4 Kostnad for terminering av tale hvor SIP samtrafikk er inkludert i modellen.

143. Øvrige forutsetninger om teknologi i modellen legges til grunn videre.

7.4.4 Pristaksregulering

144. Nkom mener resultatene fra den oppdaterte modellen representerer det reelle, effektive kostnadsnivået og bør implementeres så raskt som mulig for alle tilbydere. Det er liten reduksjon i resultatene og det er derfor ikke grunn til noen overgangsperiode.

145. Nkom pålegger på denne bakgrunn maksimalpriser for de regulerte tilbyderne som angitt i tabellen nedenfor. Frem til 1. juli 2019 gjelder nåværende maksimalpriser.

	Fra 1. juli 2019	Fra 1. januar 2020	Fra 1. januar 2021
Maksimalpris for terminering per minutt (øre)	0,5	0,5	0,4

Tabell 2 Maksimalpris per terminert minutt innenfor samtrafikkområde, oppgitt i øre eks. mva.

146. Maksimalprisene er basert på de effektive kostnadene for det enkelte året, og ikke en glidebane mot en effektiv, fremtidig pris. Nkom finner det derfor hensiktsmessig at disse er inflasjonsjustert. Maksimalprisene baseres dermed på inflasjonsprognoser for hele reguleringsperioden og ikke løpende årlig inflasjonsjustering. Nkom finner det lite sannsynlig at inflasjonen vil avvike signifikant fra prognosene for de neste to-tre årene. Dersom det skulle vise seg at den faktiske inflasjonen blir vesentlig forskjellig fra prognosene, vil Nkom vurdere om det er nødvendig å korrigere de vedtatte maksimalprisene.

147. Tidligere priset tilbyderne av terminering ofte samtalen med en oppstartsavgift og en pris per minutt, hvor prisen for en samtale med gjennomsnittlig samtalelengde ikke oversteg

den regulerte maksimalprisen per minutt. Erfaringer fra de senere år har vist at samtlige tilbydere har gått over til at terminering prises utelukkende per minutt, uten oppstartsavgift (taksert per sekund). Nkom legger til grunn at det reduserte pristaket for terminering er et forhold som reduserer tilbyderens insentiv til å innføre andre prisstrukturer enn pris per minutt. Etter Nkoms vurdering er det derfor ikke behov for å åpne for andre prisstrukturer, og dermed heller ikke grunn til å fastsette en godkjenningprosedyre for avvikende prisstrukturer.

7.4.5 Forholdsmessighet og konsekvensvurdering

148. Prinsippet om forholdsmessighet innebærer at det minst byrdefulle alternativ skal velges dersom man har flere alternative virkemidler som antas å gi like god effekt. Nkom har sett det som nødvendig å pålegge samtlige tilbydere av terminering i fastnett en prisregulering i form av et pristak for termineringsproduktet. Prisregulering vil i seg selv være en byrdefull forpliktelse for selskapene i og med at de dermed ikke fritt vil kunne sette egne priser. Nkom mener imidlertid at det i dette tilfellet ikke finnes noe fullgodt alternativ til prisregulering for å løse eventuelle problemer knyttet til overprising av selskapenes termineringsprodukter.

149. Vedtaket innebærer en reduksjon i termineringspris fra 0,6 øre til 0,5 øre fra 1. juli 2019. Den samlede nettoeffekten er differansen mellom reduserte termineringsinntekter og reduserte kostnader ved kjøp av ekstern terminering, som følge av lavere termineringspris. Generelt sett vil antall innkommende minutter overstige antall utgående minutter til andre fastnett, fordi innkommende minutter også inkluderer trafikk fra mobilnett og utlandet. Totalt sett vil inntektsreduksjonen som følger av redusert termineringspris, derfor overstige kostnadsreduksjonen som følger av samme prisnedgang. Som følge av marginal reduksjon i termineringsprisen og stadig trafikkreduksjon i fastnett, forventes den samlede nettoeffekten å være beskjeden. For tilbyderne med minst trafikkvolum, vil nettoeffekten være svært liten.

150. Nettoeffekten for fasttelefonitilbydere vil også bli påvirket som følge av at termineringsprisene i mobilnett også går ned. Den nominelle reduksjonen i termineringspriser vil være vesentlig større i mobilnett enn i fastnett de nærmeste årene, noe som er til fordel for tilbydere av fasttelefoni.

151. Utviklingen mot lavere termineringspriser har vært kjent for norske operatører over lang tid, både ved at det har vært et klart mål på europeisk hold om at termineringsprisene skal ned, og ved at Nkom har regulert ned termineringsprisen.

152. Når det gjelder valg av metode for prisregulering, er pristaksregulering generelt sett lite ressurskrevende for den regulerte tilbyderen å overholde og lite ressurskrevende for myndigheten å føre tilsyn med. Slik sett er pristaksregulering mer forutsigbar og mindre byrdefull både for den regulerte tilbyderen og for tilsynsmyndigheten enn et generelt krav om kostnadsorientering.

153. Konkurranseloven § 11 vil begrense dominerende foretaks konkurransefrihet med hensyn til valg av prisstrategier og vil til en viss grad kunne benyttes for å ramme overpris i termineringsmarkedene. Nkom mener likevel at denne bestemmelsen ikke vil gi en tilfredsstillende grad av beskyttelse mot slik atferd. Nkom er av den oppfatning at konkurranseloven § 11 ikke i samme grad vil kunne ivareta behovene for forutberegnelighet og hyppige og raske inngrep som en sektorspesifikk ex ante-forpliktelse om pristak kan.

154. Nkom mener på denne bakgrunn at forpliktelsene om prisregulering overfor tilbyderne utpekt med sterk markedsstilling i markedene for terminering i fastnett er forholdsmessige.

7.4.6 Samtaler originert utenfor EØS-området

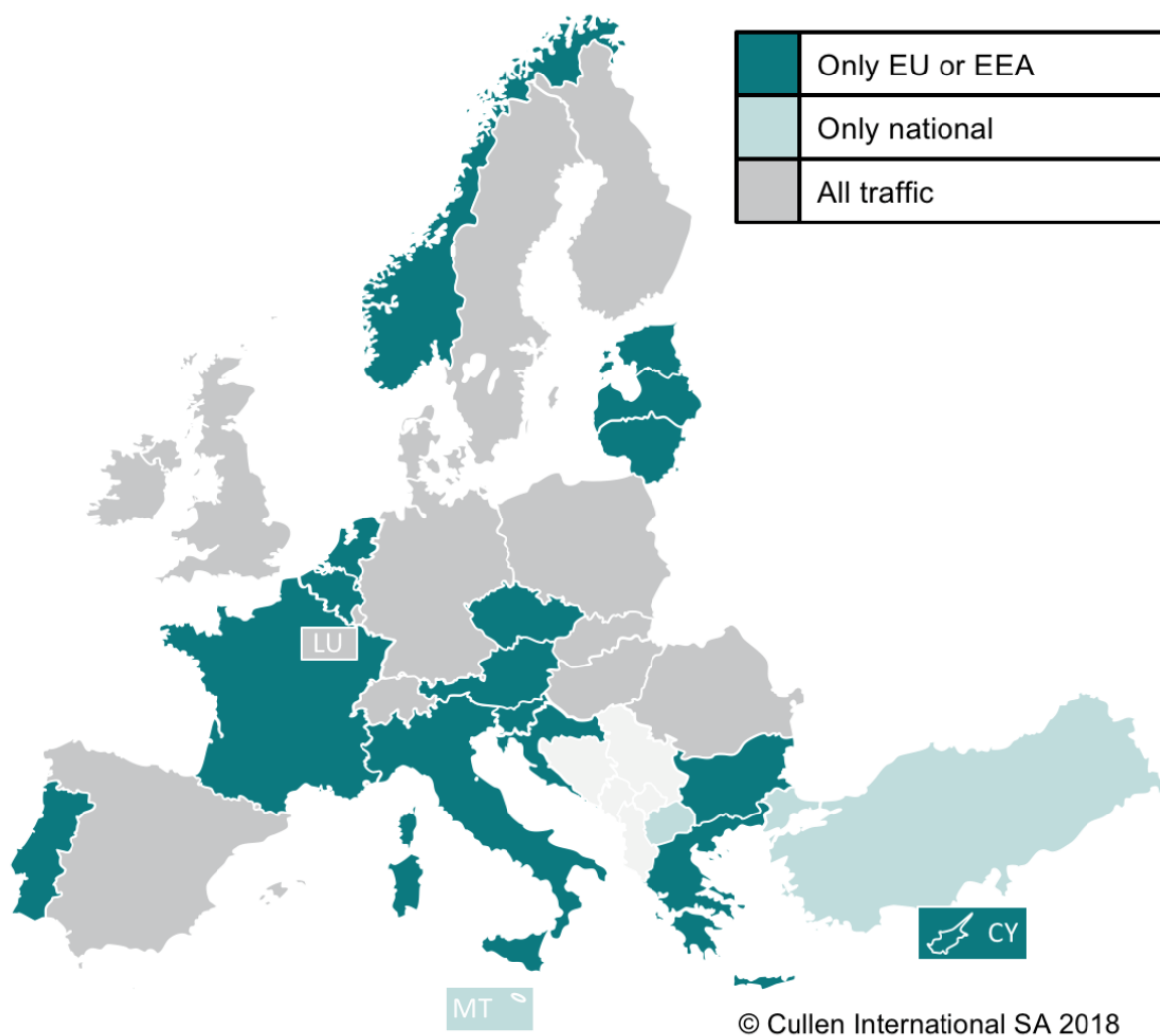
155. Kommisjonen og ESAs anbefalinger om regulering av termineringspriser har medført at termineringsprisene i EØS-landene har blitt redusert betydelig de siste årene. Dette innebærer at de norske tilbyderne kjøper terminering i andre EØS-land til priser som i de fleste tilfeller ikke avviker vesentlig fra det regulerte prisnivået i Norge, jf. figur 1 i kapittel 7.4.2.2. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis tilfellet ved kjøp av terminering i fastnett i land utenfor EØS-

området. Siden tilbyderne av fastnetterminering i Norge vil være underlagt prisregulering, mens dette ikke nødvendigvis vil være tilfellet for fastnettilbydere i land utenfor EØS-området, er det en risiko for at norske tilbydere i mange tilfeller vil måtte betale en vesentlig høyere termineringspris enn de selv kan ta fra sine motparter utenfor EØS-området. Det kan dermed oppstå en ikke ubetydelig asymmetri i disfavør av norske tilbydere. Dette vil også kunne medføre at norske sluttbrukere må betale vesentlig mer for samtaler til land utenfor EØS-området enn sluttbrukere i disse landene må betale for tilsvarende samtaler til Norge.

156. Nkom gjorde i vedtaket 22. januar 2016 en grundig vurdering av pristaksreguleringen og konkluderte med at en avgrensning av virkeområdet for prisreguleringen var forholdsmessig. Vurderingene som fremkommer i nevnte vedtak, kapittel 7.4.6, gjør seg i stor grad fortsatt gjeldende.

157. Tilsvarende skjevhet i prisforhold i og utenfor EØS gjelder for øvrige EØS-land, og stadig flere land har derfor forutsatt at prisreguleringen skal begrenses til samtaler som er originert i EØS-landene. Figur 5 nedenfor viser hvilke land som har innført slike begrensninger.

More countries are now applying regulated FTRs only to traffic originating within EU/EEA (Cullen International)



Figur 5 Oversikt over eventuelle begrensninger i omfanget for maksimalprisregulering, juli 2018. Kilde: Cullen International 2018.

158. Nkom mener at pristaksregulering i Norge kan lede til at tilbydere utenfor EØS-området får en betydelig fordel vis-à-vis norske tilbydere og muligens også begrense de norske tilbydernes forhandlingsstyrke overfor tilbydere som ikke er underlagt prisregulering. Dette kan få uheldige konsekvenser for norske sluttbrukere som til slutt må ta kostnaden for denne skjevheten. En avgrensning av prisreguleringen til å gjelde samtaler som origineres innenfor EØS-området, vil på den annen side kunne gi norske operatører økt forhandlingsstyrke og på sikt lede til lavere termineringspriser på samtaler som termineres utenfor EØS-området. Dette kan igjen bidra til lavere sluttbrukerpriser for samtaler til disse landene.

159. Som nevnt er kravet for å pålegge prisregulering etter ekomloven § 4-9 at tilbydere kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukere ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere. Begrensning av prisreguleringen til å gjelde kun samtaler som er originert i EØS-området vil, som Nkom har begrunnet ovenfor, ikke ha direkte negative effekter for norske sluttbrukere og heller ikke ha betydning for konkurrerende tilbydere. Nkom forventer imidlertid at prisnivået for terminering av samtaler originert utenfor EØS-området ikke settes uforholdsmessig høyt, men at norske tilbydere heller benytter de mulighetene avgrensning av reguleringen gir, til å fremforhandle lave samtrafikkpriser for samtaler som origineres eller termineres utenfor EØS-området.

160. Basert på ovenstående har Nkom konkludert med at pristaksreguleringen skal begrenses til kun å gjelde terminering av samtaler som er originert i EØS-området.

7.4.7 Prisregulering av samtrafikktilknytning

161. Ved samtrafikk må etterspørerne kjøpe samtrafikktilknytning i tillegg til terminering. Dette gjelder både for terminering hos Telenor og for terminering hos andre tilbydere.

162. I utgangspunktet skal prisene for samtrafikktilknytning settes etter kommersielle forhandlinger mellom partene. Tilbyderne som omfattes av dette vedtaket, har både insentiv og mulighet til å ta overpris for denne typen produkter. En eventuell overpris vil kunne gi opphav til potensielle konkurranseproblemer, spesielt relatert til samtrafikknektelse. Dersom disse prisene økes betydelig, kan de utgjøre en etableringsbarriere for nye tilbydere av fasttelefoni og en konkurranseulempe for etablerte tilbydere.

163. I Nkoms vedtak av 22. januar 2016 ble det satt krav om at tilbyderne fastsetter rimelige priser for samtrafikktilknytning. På bakgrunn av insentivene til overprising mener Nkom at det fortsatt er behov for at prisene for samtrafikktilknytning i fastnett er regulert og pålegger derfor en videreføring av kravet for alle tilbydere av terminering om at prisene for samtrafikktilknytning skal være rimelige. Nkom har i vedtak 27. november 2017 i markedene for terminering i mobilnett lagt til grunn tilsvarende krav for samtrafikktilknytning.

164. Hva som kan anses som en rimelig pris, vil måtte avgjøres ut fra den enkelte sak. Om nødvendig, for eksempel dersom det i fremtiden oppstår tilfeller hvor forhandlinger ikke fører frem eller Nkom mottar klagesaker, vil Nkom vurdere om den konkrete prisen er rimelig. Faktiske kostnader knyttet til samtrafikktilknytning vil være sentralt i en slik vurdering.

7.4.8 Kostnadsregnskap

165. Telenor har frem til i dag vært pålagt rapportering av kostnadsregnskap for samlokalisering, basert på prinsippet om historisk fullfordelte kostnader.

166. Kostnadsregnskap er et viktig grunnlag for å kunne følge opp kravet om kostnadsorientering for samlokalisering. På bakgrunn av dette pålegger Nkom fortsatt Telenor å føre kostnadsregnskap for samlokalisering. Samlokalisering benyttes i flere markeder, og kostnadsregnskapet for samlokalisering vil fortsatt omfatte alle markeder produktet benyttes i tilknytning til. Kostnadsregnskapet skal føres ut fra prinsippet om fullfordelte historiske kostnader. Nkom har i kapittel 8 spesifisert overordnede prinsipper for føring av kostnadsregnskap som vil gjelde for samlokalisering.

167. Nkom anser at den regulatoriske byrden knyttet til dette er begrenset, blant annet fordi Telenor allerede har utviklet og implementert et system for føring av slikt kostnadsregnskap.

7.5 Vurdering av den samlede effekten av de særskilte forpliktelsene

168. Nkom pålegger tilbyderne som er utpekt med sterk markedsstilling, i stor grad tilsvarende forpliktelser som ved vedtaket 22. januar 2016. Prisregulering er videreført etter prinsipp om ren LRIC. Oppdatert beregning av termineringskostnaden resulterer i en marginal reduksjon i termineringskostnaden. Prisreguleringen i dette vedtaket må således kunne sies å være forutsigbar. De økonomiske konsekvensene for hver enkelt tilbyder forventes å være forholdsvis begrensede, også på grunn av fallende volumer, jf. kapittel 7.4.5. Nkom viderefører avgrensningen av prisreguleringen til kun å gjelde terminering av samtaler som er originert innenfor EØS-området. Dette gir tilbyderne større handlingsrom ved forhandling og fastsettelse av priser for terminering av samtaler originert utenfor EØS-området.

169. eRate AS, Broadnet AS og ICE Norge AS har ikke vært omfattet av Nkoms regulering tidligere, men selskapene pålegges gjennom dette vedtaket tilsvarende regulering som andre tilbydere med sterk markedsstilling i termineringsmarkedene (med unntak av Telenor som er underlagt noen flere forpliktelser).

170. Forpliktelsene som pålegges de regulerte tilbyderne, vil etter Nkoms syn kunne representere en nokså stor regulatorisk byrde samlet sett. Like fullt mener Nkom at for å hindre utnyttelse av markedsrett og for å legge til rette for effektiv bruk av de eksisterende ressursene, effektive forhandlinger om samtrafikk og effektiv prising, må samtlige av forpliktelsene tas i bruk.

171. At den samlede effekten blir forholdsvis byrdefull, kan ikke tillegges avgjørende vekt så lenge det ikke finnes alternative former for regulering som er bedre egnet til å gi et tilfredsstillende resultat. Nkom har ikke kunnet identifisere slike forhold og mener således at den samlede effekten av virkemidlene er forholdsmessig.

8 Illeggelse av særskilte forpliktelser

8.1 Telenor ASA

8.1.1 Tilgangs- og samtrafikkforpliktelser

172. Etersom Telenor ASA er identifisert som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i fastnett, pålegges Telenor ASA å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

173. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Telenor ASA å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt fastnett uten ugrunnet opphold. Telenor ASA pålegges å på forespørsel fra den anmodende part, å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. Nkom skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonssplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

174. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang motta et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for

avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

175. Nkom pålegger Telenor ASA, med hjemmel i ekomloven § 4-4 tredje ledd, om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering dersom dette etterspørres sammen med termineringsproduktet.

8.1.2 Ikke-diskriminering

176. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger Nkom krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering av tale i fastnett til Telenor ASA. Kravet om ikke-diskriminering skal gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd).

177. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Telenor ASA kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, se kapittel 7.4.6.

8.1.3 Standardavtale og offentliggjøring

178. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges Telenor ASA å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for terminering i fastnett. Publisering av avtalen på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardavtalen skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet, slik at den annen part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og skal inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys. Som et minimum skal det offentliggjorte standardtilbudet inneholde opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- termineringspriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningsmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur, herunder grensesnitt som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er benyttet,
- samtrafikkpunkter,
- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

179. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første jf. fjerde ledd pålegges Telenor ASA å forhåndsvarse andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende samtrafikktilbud for terminering i fastnett senest to måneder før de gjennomføres.

8.1.4 Prisregulering

180. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å fastsette pris for terminering av tale i fastnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor. Frem til 1. juli 2019 gjelder nåværende maksimalpriser.

	Fra 1. juli 2019	Fra 1. januar 2020	Fra 1. januar 2021
Maksimalpris for terminering per minutt (øre)	0,5	0,5	0,4

Tabell 3 Maksimalpris per terminert minutt innenfor samtrafikkområde, oppgitt i øre eks. mva.

181. Terminering skal takseres for faktisk taletrafikk (sekundtaksering) begrenset av maksimalpris per minutt og ingen oppstartavgift.

182. Maksimalprisene er justert for forventet inflasjon.

183. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

184. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å fastsette rimelige priser for samtrafikktilknytning til fastnett.

185. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å fastsette kostnadsorienterte priser for samlokalisering.

8.1.5 Kostnadsregnskap

186. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å føre kostnadsregnskap for samlokalisering.

187. Kostnadsregnskapet skal føres ut fra prinsippet om fullfordelte historiske kostnader, og i tråd med følgende prinsipper:

- Driftsinntekter, driftskostnader (herunder avskrivninger), kalkulatoriske rentekostnader og anvendt kapital for samlokalisering skal skilles fra øvrig virksomhet og fremgå som egen resultatenheter.
- Kostnader/kapital som ikke er direkte henførbare skal fordeles til resultatenheter ut fra analyse av årsakssammenheng så langt dette er mulig. Resterende kostnader/kapital skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader/kapital.
- Kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av at finanspostene skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt bokført kapital. Kalkulatoriske rentekostnader skal bestå av et veid gjennomsnitt av gjeldsrenten og rimelig avkastning på egenkapital multiplisert med anvendt bokført kapital. Rimelig avkastning på kapital tilsvarer i utgangspunktet det nivå som forventes ved tilsvarende investeringer. Telenor skal benytte den til enhver tid gjeldende rentesats fastsatt av Nkom. Anvendt bokført kapital er det samme som eiendelenes bokførte verdi fratrukket rentefri gjeld. Kostnadsregnskapet skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.
- Kostnadsregnskapet skal være gjennomgått av revisor etter standarden for begrenset revisjon. Revisor skal blant annet utarbeide bekreftelse om at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap, herunder kontrollere avstemningen mot revidert finansregnskap. Det skal i tillegg utføres kontroll av at utvalgte fordelingsnøkler tilfredsstillende kravene til årsakssammenheng. Revisor skal gis tilgang til all relevant dokumentasjon for å kunne uttale seg om kostnadsregnskapet.

188. Prinsipper for føring av kostnadsregnskap er presisert i Nkoms vedtak 21. desember 2006. Satsen for kalkulatorisk rente følger imidlertid som nevnt av eget vedtak.²¹

²¹ Nkoms vedtak 28. november 2017 vedrørende kalkulatorisk rente som skal benyttes ved regnskapsrapportering og prisregulering i fastnettmarkedene.

8.2 Øvrige tilbydere av terminering av tale i fastnett

8.2.1 Tilgangs- og samtrafikkforpliktelser

189. Ettersom alle øvrige tilbydere av terminering av tale i fastnett er identifisert som tilbyder med sterk markedsstilling, pålegges alle tilbydere av terminering av tale i fastnett til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. Foruten Telenor ASA gjelder dette følgende tilbydere:

- Altibox AS
- Broadnet AS
- eRate AS
- ICE Norge AS
- NextGenTel AS
- Orange Business Norge AS
- Puzzel AS (tidligere Intelecom group AS)
- Telia Norge AS
- Verizon Norway AS

190. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges øvrige tilbydere av terminering av tale i fastnett til å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt fastnett uten ugrunnet opphold. Alle tilbydere av terminering av tale i fastnett skal, på forespørsel fra den anmodende part, dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. Nkom skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

191. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang motta et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

8.2.2 Ikke-diskriminering

192. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger Nkom krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering av tale i fastnettet for øvrige tilbydere av terminering av tale. Kravet om ikke-diskriminering skal gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd).

193. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at øvrige tilbydere av terminering av tale i fastnett kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 7.4.6.

8.2.3 Offentliggjøring

194. Nkom pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd at tilbydere av terminering av tale i fastnett skal offentliggjøre sine priser for terminering i fastnett. Publisering av priser på tilbyderens hjemmeside er en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå. Eventuelle avtalte priser som avviker fra standardpriser og/eller rabatter, skal også offentliggjøres.

195. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første jf. fjerde ledd pålegges øvrige tilbydere av terminering av tale i fastnett om å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende samtrafikktilbud for terminering i fastnett senest to måneder før de gjennomføres.

8.2.4 Prisregulering

196. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges øvrige tilbydere å fastsette pris for terminering av tale i fastnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor. Frem til 1. juli 2019 gjelder nåværende maksimalpriser.

	Fra 1. juli 2019	Fra 1. januar 2020	Fra 1. januar 2021
Maksimalpris for terminering per minutt (øre)	0,5	0,5	0,4

Tabell 4 Maksimalpris per terminert minutt innenfor samtrafikkområde, oppgitt i øre eks mva.

197. Terminering skal takseres for faktisk taletrafikk (sekundtaksering) begrenset av maksimalpris per minutt og ingen oppstartavgift.

198. Maksimalprisene er justert for forventet inflasjon.

199. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

200. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges øvrige tilbydere av terminering av tale i fastnett å fastsette rimelige priser for samtrafikktilknytning til fastnett.

9 Forholdet til gjeldende vedtak

201. Nkoms vedtak 22. januar 2016 om særskilte forpliktelser i markedene for originering og terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett oppheves når dette vedtaket trer i kraft.

10 Vedtakets virkningstidspunkt, klagefrist mv.

202. Vedtaket og de tilhørende forpliktelser i markedet for terminering av tale i fastnett trer i kraft umiddelbart.

203. Vedtaket kan påklages innen tre uker fra det er mottatt, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 29. Klagen rettes til Samferdselsdepartementet, men sendes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

204. Beslutning om utsatt iverksettelse av vedtaket kan bare fattes av Samferdselsdepartementet, jf. ekomloven § 11-6 fjerde ledd, jf. forvaltningsloven § 42.