



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Pb. 93
4791 LILLESAND
Kun sendt per epost til firmapost@nkom.no

Date
10/11/2023

Vår ref: 2023-468

TELENORS KOMMENTARER TIL NKOMS VARSEL OM VEDTAK I MARKEDET FOR TILGANG OG SAMTALEORIGINERING

1 Innledning

Telenor viser til Nkoms varsel om vedtak i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett, datert 28. september 2023. Nkom varsler at Telenor på nytt vil bli utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling (SMP) i grossistmarkedet og pålagt særskilte forpliktelser.

Grunnlaget for varselet om vedtak er Nkoms oppdaterte markedsanalyse som opprettholder at det foreligger et reguleringsbehov, herunder et rettslig grunnlag for å beholde ex ante reguleringen, og at Telenor har sterk markedsstilling.

Flere av Telenors tidligere innspill er ubehandlet av Nkom. Telenor fastholder kritikken om at relevant analyse mangler og at det på ulike områder trekkes feil konklusjon om relevante markeder, reguleringsbehov og dominans i grossistmarkedet. Særlig alvorlig er det når:

1. Markedsanalysen peker i retning av ett felles sluttbrukermarked og det er store mangler i analysen av det relevante grossistmarkedet. I særdeleshet avviker samlokalisering fra de andre tilgangsformene og bør vurderes mer spesifikt.
2. Vurderingene i tre-kriterietesten preges av en altfor lav terskel for å konkludere at samtlige kriterier er oppfylt. Nkom har ikke oppfylt bevisbyrden for at kriteriene er oppfylt og det er ikke grunnlag for å videreføre ex ante regulering av Telenor. Særlig Ice's posisjon som fullverdig nettverksaktør undervurderes.

Telenor kommenterer i dette høringsinnspillet først på Nkoms oppdaterte markedsanalyse og dominansvurdering, og dernest på innretningen på varslet virkemiddelbruk mot Telenor. Oppsummert mener Telenor:

- Det er allerede tre fullverdige mobilnettoperatører i det norske markedet og konkurransen om kundene er sterk og velfungerende. Den tredje aktøren er vesentlig mindre avhengig av andre operatører enn tilfellet er i land som Danmark og Sverige.



- Analysens tidshorisont er satt til 3 år, og ikke 5 år som ville vært naturlig for å vurdere om markedet tenderer mot effektiv konkurranse. Markedet tenderer mot konkurranse både i et 3-års og et 5-års perspektiv. Nkom har ikke klargjort hva som skal til for at nettet til Ice kan anses som et fullverdig mobilnett. Det er uholdbart at Nkom skaper uklarhet om hva som målbildet for deregulering, særlig når det ikke er gjort grundige vurderinger
- Det foreslås enda mer inngripende og detaljert regulering av tjenestetilgangen (TL og MVNO). Det innebærer at reguleringen hovedsakelig søker å fremme tjenestekonkurranse og ikke infrastrukturkonkurranse. Effekten av tilnærmingen er at det tredje nettets mulighet til å vinne konkurransen nedstrøms reduseres. Tilsvarende svekkes insentivene til å etablere seg i grossistmarkedet. For øvrig er tjenestekonkurransen mer dynamisk og sterkere enn det Nkom legger til grunn i varselet.
- Tilstrammingen av margintestene gjennom ytterligere reduksjon i størrelse på modellert aktør og ytterligere segmentering av bedriftsmarkedet er unødvendig, urimelig og i tillegg negativ for målet om infrastrukturbasert konkurranse. Opprettholdes dette kravet foreslår Telenor subsidiært færre segmenter.
- Kostnadsorienterte priser for samlokalisering basert på kostnadsregnskap er altfor inngripende og rettsstridig. Tilgangsnekt er ikke en reell problemstilling. Det er uansett ikke grunnlag for at Telenor skal subsidiere en fullverdig nettverksaktør som Telia. Hvis dette kravet opprettholdes foreslår Telenor subsidiært at kostnadsregnskapet baseres på current cost og at rettigheten til regulert pris betinges av gjensidig tilbud.
- Telenor er opptatt av at rammeverket for kommersielt tilbud i individuelle avtaler som avviker fra regulerte vilkår må være risikofritt for Telenor (unngå hold up situasjoner), og ber derfor Nkom ytterligere klargjøre enkelte forhold.

Opplysninger markert med [**Uoff.**] er forretningshemmeligheter og må unntas offentlighet.

2 Kommentarer til Nkoms oppdaterte analyse av markedet og dominansvurdering

Telenor viser til kommentarer til Nkoms tidligere varslede markedsanalyse i brev av 12.05. 2023.

Telenor mener at Nkom heller ikke i den oppdaterte markedsanalysen oppfyller bevisbyrden for at vilkårene for regulering er oppfylt. Det er derfor ikke grunnlag for fortsatt regulering av Telenor. Telenor mener også at dominansanalysen er mangelfull.

Enkelte av Telenors kommentarer er i noen grad hensyntatt, men ikke i tilstrekkelig grad. En rekke av kommentarene som ble gjort gjeldende av Telenor er derfor fortsatt relevante for



analysen av markedet, og skal anses som en integrert del av denne runden med kommentarer til Nkoms varslede regulering.

I markedsbeskrivelsen skriver Nkom at det norske markedet er kjennetegnet ved høye priser og et lavt forbruk av data. Nkom konkluderer at den underliggende årsaken er en markedssvikt forårsaket av høy markedskonsentrasjon. Konklusjonen synes drevet av en komparativ analyse med andre nordiske land.¹ Telenor har avdekket at dokumentasjonen Nkom viser til ikke sammenlikner epler med epler, men gjør en sammenlikning av epler med pærer når FWA ikke er tatt med i de norske tallene mens dette er med i tall for andre land. Med slik skjevhet i dataunderlaget er det ikke rart at forbruket av data i mobilnettet i Norge ser ut til å være lavere enn i andre nordiske land. Dersom FWA trafikk, som vi vet genererer svært høy trafikk (utgjorde eksempelvis 57% av trafikken i Telenors mobilnett i 2022) inkluderes i den norske statistikken, ville dette resultert i et betydelig høyere samlet mobilt dataforbruk i Norge. Det er sterkt kritikkverdigg at Nkom treffer beslutninger på grunnlag av mangelfulle data som ikke gir grunnlag for den situasjonsbeskrivelsen som fremkommer i varselet.

Etter Telenors oppfatning er Nkoms vurderinger i tre-kriterietesten fortsatt preget av en for lav terskel for å konkludere at samtlige kriterier er oppfylt. Telenor har tidligere inngitt vesentlige innsigelser til vurderingene av alle tre kriterier. Nkoms analyse av kriterium 2 gir ikke belegg for konklusjonen om at det fortsatt foreligger rettslig grunnlag for særskilt regulering i det relevante grossistmarkedet. Når Nkom ikke oppfylder bevisbyrden i varslet, er det verken rettslig grunnlag for eller behov for fortsatt regulering.

Analysens tidshorisont er nå satt til 3 år, men Nkom har fortsatt ikke uttrykt klart hva som skal til for at nettet til Ice kan anses som et fullverdig nett. I tidligere analyser har Nkom lagt vekt på at det er gjennom etablering av et tredje landsdekkende nett at Ice anses som en fullverdig aktør. Derfor fremstår målbildet som et bevegelig mål når Nkom etter rundt 20 år med regulering med sikte på infrastrukturkonkurranse mellom landsdekkende nett synes å vektlegge at 20 % markedsandel er nødvendig for å være en konkurransedyktig MNO. Det er ikke holdbart at Nkom setter et mål for når markedet tenderer mot konkurranse, for så å tilsynelatende endre målbildet når dette er oppnådd, og uten at Nkom selv har gjort en oppdatert og dyptgående analyse. Nkom må klart uttrykke hva som er målbildet som relateres til kriterium 2 i testen. Dersom Nkom skulle endre målbildet for når det er tilstrekkelig konkurranse i markedet krever dette i det minste en grundig analyse og redegjørelse i henhold til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Regelverket for ex-ante regulering setter ikke et krav om fullverdig konkurranse, det er tilstrekkelig at markedet «tenderer» mot dette i den relevante tidsperioden.

¹ T-efficient: Assessment of Norwegian mobile revenues in a Nordic context – 2023, September update



Telenor ønsker å understreke at det allerede i dag er tre konkurransedyktige nett i Norge. Den tredje aktøren i det norske markedet er mindre avhengig av andre aktører enn tilfellet er for tredje aktør i Danmark og Sverige, hvor det ikke er regulering i mobilmarkedet. I alle nordiske land er det varianter av nettverkssamarbeid som gjør at man har tre fullverdige mobilnett, og Ice's behov for å supplere sin >96% befolkningsdekning i eget nett utløser ikke i seg selv et reguleringsbehov.

Ice planlegger å ha ferdigstilt sin 5G-utbygging i løpet av 2025, det vil si i midten av den 3-årige reguleringsperioden Nkom legger opp til. Som tidligere fremhevet av Telenor er dette Ice sine planer, og Nkom har ikke fremlagt dokumentasjon eller på annen måte oppfylt bevisbyrden for at dette ikke kommer til å skje, ut over at det gis utrykk for generell usikkerhet. Ice har både finansieringsmuskler og klare planer som gjør at dette må legges til grunn. Selv om Ice skulle bli noe forsinket (for eksempel 1 år) vil allikevel ytterligere befolkningsdekning være utbygget i løpet av 3-årsperioden, og markedsstrukturen tenderer mot konkurranse. Dermed er det andre vilkåret for ex-ante regulering ikke er oppfylt.

Nkom skulle uansett analysert markedsutviklingen de neste 5 år og konklusjonen ville da utvilsomt blitt at markedsstrukturen tenderer mot konkurranse i reguleringsperioden i og med at Ice, selv med betydelige forsinkelser, vil ha et fullverdig nett. Når Nkom nå velger en kortere reguleringsperioden må Nkom også foreta en vurdering av hva som er sannsynlig at vil skje etter disse 3 årene, og i alle fall innenfor den normale tidsperioden på 5 år, jf. forslag til ny ekomlov § 6-4 åttende ledd. En slik analyse mangler. Når det er klare holdepunkter for at markedsstrukturen tenderer mot konkurranse etter reguleringsperioden, som er satt til 3 år, har Nkom ikke grunnlag til å regulere nå.

Telenor registrerer at Nkom i den oppdaterte markedsanalysen baserer seg på tall fra 2022. Nkom skulle imidlertid, som Telenor også påpekte til forrige utkast av markedsanalysen, basert seg på så oppdaterte tall som mulig. Det er ikke gjort når Nkom velger å ikke innhente og bruke tall de allerede har samlet inn fra 2023. At det fortsatt ikke brukes oppdaterte tall i analysen gir risiko for at faktum blir feil eller unøyaktig, og for at vurderingen av konkurransen i den relevante perioden undervurderes og konklusjonen mht konkurranse-situasjonen dermed blir feil. Eksempelvis er det gode holdepunkter for å legge til grunn i en fremoverskuende analyse at Ice fortsetter den gode kundeveksten i privatmarkedet og at Unifon og Telia gjør det tilsvarende godt i bedriftsmarkedet, basert på innsamlede data for første halvdel av 2023.

Som ytterligere eksempel kan nevnes at Fjordkraft nå er helt ute av Telenors nett, og selv om Nkoms tekst nevner Telenors markedsandel på 47% og dermed en betydelig redusert grossistandel de senere årene, vektlegges det ikke tilstrekkelig. Sett i sammenheng med forventet økt egenproduksjon hos Ice, konkurransen i grossistmarkedet fra Telia og Ice som



potensiell aktør mener Telenor grossistkonkurransen er sterk og økende. Telenor kan ikke se at tilgangsnekt er et reelt problem uten regulering. Det er ikke dokumentert eller sannsynliggjort at Telia eller Telenor vil slutte å tilby grossisttilgang uten regulering. Tvert imot har begge aktører incentiver til å fylle nettene med grossistkunder for effektiv drift. Også Ice vil med større og bedre nettverk og økt grad av egenproduksjon ha stadig sterkere incentiver til å starte grossistsalg, forutsatt at Nkoms regulering av Telenors tilgangsforpliktelser til tjenesteaktører ikke er så streng som det er lagt opp til i varselet. Nkom vurderer hovedsakelig markedsforholdene per 2022, men skulle gjort en fremoverskuende vurdering. Forventede endringer i markedet tilsier at markedskonsentrasjon på nettverksnivå i løpet av reguleringsperioden, og i alle fall i løpet av de neste 5 årene, vil komme på nivå med Sverige og Danmark da de ble deregulert og vil være lavere enn da dette skjedde i Finland.

En annen mangel ved Nkoms varsel er analysen av Telenors markedsandelutvikling i privatmarkedet. Nkoms analyse konsentrerer seg om totalmarkedet. Dette er til tross for at totalmarkedet ikke er definert som et eget relevant marked og således ikke er der konkurransesituasjonen skal vurderes. Nkom konkluderer med at privatmarkedet er et eget relevant marked, men uten at det gjøres en grundig vurdering av om Telenor har hatt en betydelig nedgang i markedsandel. Hadde Nkom gjennomført en slik analyse, så ville det fremgått at Telenors markedsandel er på under 40% basert på antall kunder, som normalt ikke medfører dominans. Basert på omsetning er andelen noe høyere, men Telenors omsetning inkluderer da også omsetning på tilleggstjenester som ikke alle tilbydere velger å tilby til sine mobilkunder, slik at dette ikke fullt ut er representativt for Telenors konkurranseposisjon i mobilmarkedet. Den manglende analysen har betydning både for om det fortsatt er grunnlag for regulering av privatmarkedet og også for hvor inngripende/detaljert reguleringen på dette området bør være gitt konkurransesituasjonen.

Nkoms vurdering av det tredje kriteriet bærer fortsatt preg av en holdning om at konkurransereglene aldri vil være tilstrekkelig fordi Nkom kan regulere mer detaljert, uten at det går inn på om slik merregulering faktisk er nødvendig og proporsjonal i forhold til markedsituasjonen og konkurranseforholdene. Etter Telenors vurdering vil konkurransereglene være tilstrekkelige både nå og under forventet konkurranseutvikling i den relevante perioden. Når det gjelder marginkrav har ESA og EFTA-domstolen satt klare krav til margin i relevante markeder. Det er i det relevante marked konkurransen skjer, og det er ikke grunnlag for ytterligere marginkrav fra Nkom. Nkom undervurderer også betydningen av konkurranseloven § 12 og det nye markedsetterforskningsverktøyet. Konkurransereglene regulerer også tilgangsplikt, noe som underbygger at tilgangsnekt ikke kan anses som et aktuelt problem som nødvendiggjør ytterligere detaljregulering.

Telenor vil avslutningsvis bemerke at den viktigste grunnen til at antallet og størrelsen til tjenesteaktørene ikke er større enn det Nkom kommenterer i varselet fremgår av den



historiske oversikten over oppkjøp av tjenesteaktører de senere årene.² Et stort antall tjenesteaktører har lyktes godt med å bygge opp betydelige kundebaser, for deretter å bli kjøpt opp, og da særlig av Telia. Antallet tjenesteaktører og deres grad av å lykkes i markedet har ikke vært negativt påvirket av grossisttilgangsvilkår eller manglende konkurransemuligheter, tvert imot har disse lyktes godt for deretter å bli kjøpt opp og derfor forsvunnet ut av markedet. I tillegg har også en rekke nye aktører kommet inn i markedet og klart å bygge opp kundebaser i løpet av relativt kort tid. Også fremover må det forventes at nye aktører kommer til og at etablerte aktører kan bli kjøpt opp. Tjenestekonkurransen må dermed anses for å være mye sterkere enn det Nkom legger til grunn i varselet.

3 Kommentarer til varslet virkemiddelbruk

3.1 Generelt om Nkoms tilnærming til regulering

Innledningsvis bemerker Telenor til Nkoms innretning på virkemiddelbruken at denne fortsatt er en inngripende og detaljert regulering av tjenestetilgangen (TL og MVNO). Dette innebærer at reguleringen hovedsakelig søker å fremme tjenestekonkurransen og ikke infrastrukturkonkurransen. En slik tilnærming reduserer det tredje nettets mulighet til å vinne markedsandeler nedstrøms, og virker også negativt inn på insentivene til å etablere seg i grossistmarkedet. Telenor kan ikke se at det er grunnlag for en slik innretning på reguleringen når det tredje nettet er inne i den siste fasen av utbygging. Reguleringen er ikke forholdsmessig og går lengre enn nødvendig. I stedet for å opprettholde eller forsterke tjenestereguleringen burde Nkom nå lempet på denne i betydelig grad for å fremme strukturell nettverkskonkurransen.

En reguleringsstrategi som søker å fremme tjenestekonkurransen ved stadig strengere regulering av Telenor, for at tjenesteaktørene deretter kjøpes opp av nettverksaktørene (særlig Telia) er en lite effektiv måte å nå målet om økt nettverkskonkurransen. I tillegg vil en slik reguleringsstilnærming redusere den tredje nettverksaktørens mulighet til å lykkes nedstrøms. Etter Telenors syn innebærer dette at Nkom må avslutte reguleringen av tjenestetilgang eller i alle fall lette reguleringen betydelig for bygge opp under nettverkskonkurransen.

Tilgangsnekt er verken et aktuelt eller potensielt problem. I mobilgrossistmarkedet har alle aktører insentiver til å fylle sine nett med mest mulig trafikk, hvis ikke vil konkurrentene vinne dette volumet. I tillegg er Ice en stadig sterkere potensiell konkurrent forutsatt at Nkom ikke innretter tilgangskravene pålagt Telenor for strengt. I samlokaliseringmarkedet er

² Se artikkel [Telia kjøper mest, men hvem har kjøpt hvem i mobilbransjen? - Insidetelecom.no](https://www.insidetelecom.no/nyheter/2018/05/16/telia-kjoper-mest-men-hvem-har-kjopt-hvem-i-mobilbransjen/).



virksomhetene satt opp som egne selskap med egne kommersielle mål, tilgangsnekt er derfor ikke videre sannsynlig.

Selv om konkurransesituasjonen vil bli enda bedre enn i inneværende reguleringsperiode legger Nkom fortsatt opp til en rekke marginreguleringskrav parallelt, og også en mer inngripende regulering i bedriftsmarkedet. Det er det ikke grunnlag for.

Konkurransereglene har klare og omfattende krav til margin i det enkelte relevante marked. Dette er tilstrekkelig. I tillegg pålegger Nkom regnskapsmessig skille, særskilte krav for margin innenfor TL og utvidede marginkrav i bedriftsmarkedet. I og med at konkurransen skjer i det relevante marked er det ikke grunnlag for den detaljerte marginreguleringen Nkom legger opp til i varslet. Det er ikke slik at konkurransen skjer på en enkeltstående ringeplan eller innenfor en liten kundegruppe. Konkurransen skjer innenfor en mye større kundeflate, minst innenfor det relevante marked.

I tillegg til egen markedsanalyse henviser Nkom til en ekstern rapport om bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet når det skal redegjøres for innretningen på valg av virkemidler.³ Forholdet mellom Analysys Mason rapporten og Nkoms markedsanalyse er noe uklart, men Nkom synes i varslet om vedtak å henvise til særskilt rapportens målbilde for bærekraftig konkurranse basert på en 3. aktør i punkt 6.1 – *Mål om infrastrukturbasert konkurranse og sammenhengen med tjenestekonkurranse.*

Den eksterne rapporten går gjennom en rekke forhold for å vurdere hvilke forutsetninger som må være på plass for at den tredje aktøren skal være konkurransedyktig og at man oppnår bærekraftig konkurranse i det norske markedet. Rapporten presenterer argumenter for at en utvikling i retning av mer nettverksdeling vil bidra til bedret konkurranse, men den klareste konklusjonen presenteres under punkt 9 i rapporten:

Våre analyser tilsier at graden av landsdekning for det tredje mobilnett i Norge er underordnet betydningen av at nr.3-operatørens markedsandel øker til minst 20 %, for å oppnå målene med reguleringen av mobilmarkedet.

Rapporten anfører med andre ord at hverken helt separate mobilnett eller fullstendig landsdekkende dekning i hvert nett er det sentrale for å oppnå konkurransedyktighet og dermed bærekraftig konkurranse, det er en markedsandel på minst 20% som er det viktige. At størrelse er viktig, synes å være knyttet til stordriftsfordeler – aktører må ha en viss skala for å være kommersielt bærekraftige. Bakgrunnen for at konsulentene ikke tillegger dekning like stor betydning som Nkom er tilsynelatende at tredje operatør uansett kan tilby sine kunder dekning gjennom nasjonal gjesting og eventuelt fremtidig nettverksdeling.

³ Analysys Mason: Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet, 29. juni 2023



Når Nkom kan se ut til å stille seg bak konsulentrapportens konklusjon om at en markedsandel på 20% er nødvendig for å være konkurransedyktig så introduseres en signifikant usikkerhet rundt målsetningen med reguleringen. Det er ingen henvisninger til et markedsandelsmål i Nkoms forrige vedtak (14. mai 2020). Tidligere har Nkom fokusert på nødvendigheten av at det tredje nettet blir landsdekkende.

Grunnlaget for å hevde at markedsandel på akkurat 20 prosent eller mer er nødvendig er imidlertid ikke særlig robust. Det vises delvis til studier som ble gjort for 15 til 20 år siden og delvis til markedsandel og lønnsomhet for nummer 3 operatører i noen europeiske land. Utvalget av land virker tilfeldig (Belgia, Østerrike, Nederland Irland og Finland). Hverken Sverige eller Danmark er inkludert. Siden Telenor er godt kjent med markedsrealitetene i våre naboland nevnes derfor at nummer 3 operatør i henholdsvis Danmark og Sverige begge har markedsandeler på oppunder 20 % og de hadde EBITDA-marginer på 17,4% (Telia Danmark) og 36% (Telenor Sverige). Det er verdt å merke seg at Ice i Norge, i 2021, hadde en lønnsomhet (målt ved EBITDA-margin) på samme nivå som Telia Danmark hadde det samme året. Det er videre påfallende at spredningen i lønnsomhet for aktører med 20 prosent er veldig stor, fra 17,4% til 42 %. Det fremstår således som ren spekulasjon fra konsulentene når det fastsettes en gitt nødvendig størrelse på 20% for Ice i det norske markedet - basert på vilkårlig benchmark av land og eksempler.

Nkom synes å legge vekt på denne rapporten for målbildet for innretningen på reguleringen. Telenor stiller spørsmålsteget ved at rapporten tillegges slik vekt. For det første bygger rapporten på et utdatert og tilfeldig datagrunnlag. Og for det andre har ikke rapporten vært gjenstand for høring, noe som ville vært naturlig dersom den skal legges til grunn for reguleringen. Dersom Nkom skal endre målbildet for konkurransen i markedet må de naturligvis gjennomføre en analyse av om forutsetningene, datagrunnlaget og konklusjonene i rapporten faktisk stemmer, og redegjøre for dette. Telenor kan ikke se at dette er gjort.

Rapporten synes videre å avvike fra Nkoms markedsanalyse når det kommer til betydningen av dekning, lønnsomhetsnivå, tjenestebasert konkurranse og infrastrukturendeling. Det harmonerer derfor dårlig når Nkom velger å tillegge kun deler av rapporten vekt, men ikke andre deler som avviker fra Nkoms øvrige konklusjoner.⁴

Når det er sagt, er det som påpekt i første avsnitt over, og som vi vil komme tilbake til i kommentarene nedenfor, slik at den foreslåtte virkemiddelbruken uansett ikke bygger opp under det målet og målbildet Nkom selv hevder skal være styrende.

⁴ F eks at «MVNOer og tjenesteleverandører ikke kan sies å utgjøre en betydelig konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet (side 36).



3.2 Standardvilkår og forholdet til individuelle avtaler basert på standardavtalen

I kapitel 8.1.5 «Ubetingede og ensidige endringer i individuelt inngåtte tilgangsavtaler» og underkapittel «Spesielt om forholdet mellom standardavtaler og individuelt inngåtte tilgangsavtaler» skriver Nkom:

234. Standardavtaler består av standardvilkår og standardpriser som tilbys den enkelte tilgangskjøper. I motsetning til individuelt inngåtte tilgangsavtaler, regulerer ikke standardavtaler et individuelt avtaleforhold. Av denne grunn, vil endringer som Telenor gjør i standardvilkårene og standardprisene ikke anses som ensidige endringer. Begrepet «ensidig endring» forutsetter at det i utgangspunktet foreligger et avtaleforhold mellom flere parter.

235. Telenor har i utgangspunktet en adgang til å gjøre endringer i standardavtalens vilkår så fremt endringene er innenfor gjeldende regulering. Telenor har imidlertid ingen umiddelbar adgang til å gjøre gjeldende slike endringer i en individuelt inngått tilgangsavtale eller overfor den enkelte tilgangskjøper.

Telenor forstår dette slik at Nkom mener at standardavtalen er et tilbud til nye tilgangskjøpere på tilgangstidspunktet. Telenor kan gjøre endringer i sitt standardtilbud (standardavtalen), så lenge endringene til enhver tid er innenfor alle krav i reguleringen. Men så snart en aktør signerer en avtale basert på standardavtalen er dette en individuelt inngått avtale basert på standardavtalen, og eventuelle etterfølgende endringer i standardavtalen kan ikke uten videre gjøres gjeldende ovenfor tilgangskjøpere som allerede har signert avtale. For disse avtalene gjelder en begrenset adgang til å gjøre ensidige endringer i henhold til kapitel 7.1.8.5.

Imidlertid skriver Nkom i kapitel 7.3. avsnitt 348 at:

«348. Ved større endringer i Telenors eksisterende standardavtaler er det særlig viktig at det gjennomføres transparente prosesser som involverer tilgangskjøperne og hensyntar tilgangskjøpernes behov, før slike større endringer gjennomføres. Med større endringer menes i denne sammenheng eksempelvis endringer som i vesentlig grad vil kunne påvirke tilgangskjøpernes investeringer og/eller valg av forretningsmodell.

349. Telenor skal på forespørsel fra Nkom kunne dokumentere prosessen knyttet til involvering av tilgangskjøpere. Telenor skal dokumentere at tilgangskjøper er involvert ved at deres synspunkter er innhentet, og videre hvordan selskapet har hensyntatt tilgangskjøpers behov i endringsprosessen»

Nkom skriver at tilgangskjøpere skal høres dersom Telenor endrer standardavtalen og det gjennomføres endringer «som i vesentlig grad vil kunne påvirke tilgangskjøpernes investeringer og/eller valg av forretningsmodell». Det er uklart for Telenor hva som menes med dette. Siden standardavtalen ikke regulerer et individuelt avtaleforhold og endringer i standardavtalen ikke gjelder overfor eksisterende tilgangskjøpere som har inngått individuell



avtale basert på standardavtalen er det vanskelig å forstå hvordan endringer i standardavtalen vil kunne ha innvirkning på eksisterende tilgangskjøpers forretningsmodell eller investeringer.

Telenor ber Nkom klargjøre forholdet mellom standardavtalen og individuelt inngåtte avtaler basert på standardavtalen. Og hvem det er som eventuelt skal høres ved endringer i standardavtalen.

Når det kommer til avtaler inngått basert på standardavtalen har Nkom klargjort at Telenor kan ha en ensidig endringsadgang basert på markedsmessige endringer. Imidlertid oppstiller Nkom et nytt krav om at endringene må bestå margintesten i et framoverskuende perspektiv. For å bevise dette krever Nkom at Telenor leverer prognoser for de neste seks måneder som viser at selskapet vil bestå testen i hele tidsrommet, hver gang Telenor gjennomfører endringer.

Det er uklart for Telenor hva denne nye plikten går ut på, og hvorfor det er nødvendig. Telenor utarbeider ikke prognoser på det detaljnivå som er nødvendig for å beregne margin i Nkoms marginskvistest, men Telenor følger opp marginbildet løpende for å sikre at de pålagte marginforpliktelser overholdes. Å utarbeide prognoser fremover i tid vil kreve uforholdsmessig mye arbeid for Telenor og det er ikke klart hvordan forutsetningene for en slik prognose skal slås fast.

Nkom har heller ikke redegjort for eller begrunnet behovet for en ny måte å rapportere marginkrav på. Det fremstår uklart for Telenor hvordan dette nye rapporteringskravet skal sikre konkurransen bedre. Telenor plikter allerede under reguleringen å løpende bestå marginskvistesten. Det fremstår som uklart hvilket konkurranseproblem som skal løses gjennom kravet om å bestå margintesten i et fremoverskuende perspektiv, som ikke allerede er løst under dagens marginskviskrav.

På bakgrunn av overstående mener Telenor at et krav om at dagens tilgangspriser skal bestå en marginskvistest 6 måneder frem i tid fremstår som ubegrunnet og uforholdsmessig, og bør fjernes.

3.3 Ikke-diskriminering og forholdet til individuelt fremforhandlede avtaler

Telenor er positiv til at Nkom opphever kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne. Imidlertid er det fortsatt noe usikkert for Telenor om Nkom mener at partene står fritt til å forhandle frem priser og vilkår, eller om også de individuelt fremforhandlet avtalene er underlagt pliktene i reguleringen og det derfor vil være utfordrende for Telenor å inngå slike avtaler.



Nkom skriver at det er «et visst regulatorisk sikkerhetsnett som partene ikke kan avtale seg bort fra.» og at «Minimumskravene til tilgang som fremgår av kapittel 7.1.8, og forbudet mot diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet, skaper et slikt sikkerhetsnett og en ramme for forhandlingene». Skal dette forstås slik at for individuelt fremforhandlede avtaler så gjelder fortsatt kravene listet opp i 7.1.8 (med unntak av varighet) og forbud mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet, men ikke kravene i øvrige kapitler? Slik at partene kan fremforhandle vilkår som avviker fra reguleringen og standardavtale på andre punkter enn de som faller innunder 7.1.8?

For at opphevelsen av kravet om ikke-diskriminering mellom eksterne skal ha reell betydning, er det avgjørende at en fremforhandlet avtale som avviker fra standardavtalen ikke underlegges de særlige pliktene i reguleringen. Som et eksempel, i punkt 7.5.4 «Krav til relativt prisnivå mellom tilgangsformer» pålegges Telenor å ikke sette tilgangspriser som er mindre attraktive for MVNO-tilgang enn for tjenesteleverandørtilgang. Dersom dette kravet også gjelder for individuelt forhandlede avtaler, vil det ikke være mulig å forhandle frem en tjenesteleverandøravtale med en rabattskala som er mer attraktiv enn standardavtalen for MVNO.

Det vil også by på utfordringer dersom individuelt fremforhandlede avtaler er underlagt forpliktelsene knyttet til forbudet mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet. Telenor forstår at Nkom ønsker at det skal være mulig å tilby tilgangskjøpere å inngå individuelt fremforhandlede avtaler basert på alternative prisstrukturer, slik som for eksempel fastpris eller bulkpris. Imidlertid vil forbudet mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet begrense Telenors insentiv og mulighet til å inngå individuelle prisavtaler. Dette kan for eksempel være fastprisavtaler eller prisavtaler med en prisjusteringsklausul. Slike avtaler vil typisk ha ulik forventet margin gjennom avtaleperioden, og Telenor og tilgangskjøper blir påført en prisrisiko i forhold til regulert prisnivå. Hvis en individuell prisavtale skal bestå kravet til ikke-diskriminerende priser for hvert enkelt år av avtaleforholdet vil det innebære at de avtalte prisene vil være maksimalpriser for tilgangskjøper, og Telenor vil ikke være sikret de avtalte prisene i avtaleperioden. Dette misforhold i risiko vil svekke Telenors insentiver til å inngå avtaler om alternativ prisstruktur. Telenor anbefaler at kravet til ikke-diskriminerende priser kun gjelder for standardavtalen.

Videre kunne en tenkte seg problemstillinger knyttet til å tilby alternativ teknologi e.l. For eksempel å kunne tilby en aktør som ønsker det tilgang til færre teknologier eller færre tjenester for å få en redusert pris. For eksempel kun ha tilgang til 4G. Slike individuelle avtaler vil potensielt ikke kunne oppfylle kravet til ikke-diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet.



Dersom individuelt fremforhandlede avtaler skal være underlagt forbudet mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet vil det være utfordrende for Telenor å fremforhandle avtaler med alternative tjenestevilkår- og/eller prisstrukturer.

For at Telenor og tilgangskjøpere skal kunne inngå individuelle avtaler om alternative prisstrukturer som er mer tilpasset deres virksomhet og markedsstrategi er det avgjørende at begge parter faktisk er frie til å forhandle frem og inngå individuelle avtaler. Dersom Telenor skal tilby en aktør en mer tilpasset prisstruktur og bedre priser mot at denne tar på seg forpliktelser som avviker fra standardavtalens vilkår, er det vesentlig at aktøren da må forholde seg til de fremforhandlede vilkårene, og ikke kan klage til Nkom og få annullert eller endret deler av den fremforhandlede avtalen.

Tilgangskjøpere vil uansett være tilstrekkelig sikret ved at de kan velge å inngå avtale basert på standardavtalen som er underlagt de spesifikke pliktene i reguleringen. En individuelt forhandlet avtale vil derfor kun være aktuelt for en tilgangskjøper dersom den samlet gir et mer attraktivt tilbud enn standardavtalen. Konkurranseloven sikrer også at det ikke kan avtales vilkår som vil være i strid med § 11, forbud mot misbruk av dominerende stilling.

Telenor ber Nkom bekrefte at det kun er minimumskravene i 7.1.8 som vil gjelde for individuelt fremforhandlede avtaler, ikke øvrige forpliktelser i reguleringen. Videre anbefaler Telenor at forbudet mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet kun skal gjøres gjeldende for standardavtalen.

3.4 Marginskvistestene

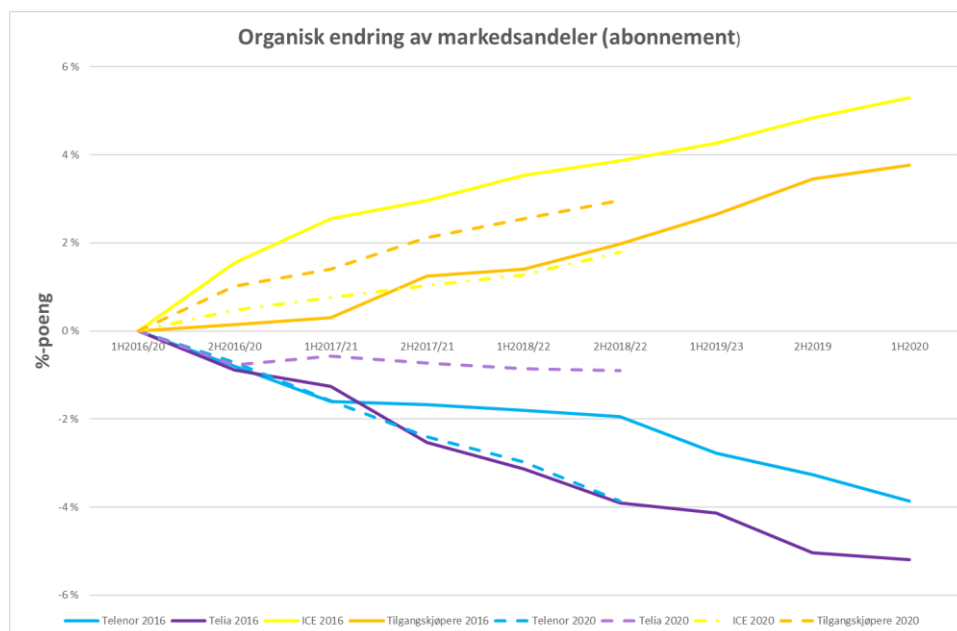
3.4.1 Gir forslaget effektive tilgangspriser?

Nkom konkluderer med at reguleringen som hovedprinsipp skal legge til rette for investeringer i infrastruktur, basert på målsettingen om tre konkurransedyktige mobilnett. Samtidig mener imidlertid Nkom at behovet for tjenestekonkurranse på eksisterende infrastruktur i hovedsak er like sterkt som tidligere. Nkom synes med dette å se bort fra det faktum at tilgangskjøpere konkurrerer om de samme kundene som det tredje nettet. En innstramning av prisreguleringen av tjenesteleverandørene og MVNO'ene vil også virke mot mulighetene for økt markedsandel for ICE og virke negativt for Nkoms tilsynelatende vektlegging av den tredje aktørens størrelse.

Nkom har pålagt Telenor prisregulering av tilgang til mobilnettet i to tidligere vedtak. I vedtaket 1. juli 2016 ble Telenor for første gang ilagt prisregulering av tilgang til mobilnettet. I vedtaket 15. mai 2020 ble prisreguleringen videreført, men med strengere betingelser hvor blant annet markedsandelen for den testede aktøren ble redusert fra 5% til 3%. Den



organiske utviklingen av markedsandeler er vist i nedenstående figur:



Som det fremgår av figuren ga den første prisreguleringen fra 2016 som resultat at både ICE og tilgangskjøperne økte sine markedsandeler. ICE hadde den største kundeveksten, og økte sin markedsandel med 5%, ett prosentpoeng mer enn tilgangskjøperne. I den neste reguleringsperiode hvor prisreguleringen av tjenesteleverandør- og MVNO-prisene skjerpes, er bildet motsatt. Nå er det tilgangskjøperne som har den kraftigst veksten, og vokser ett prosentpoeng mer enn ICE. Nkom sin skjerpede prisregulering har bidratt til økt vekst for tilgangskjøperne, og mindre rom for vekst for ICE. Fra denne situasjonen foreslår Nkom ytterligere innstramning av reguleringen av tilgangskjøperne, ved at en mindre aktør testes som følge av at MBB-kundene utgår fra reguleringen, de faste kostnadene i MVNO-marginskvisen oppjusteres samtidig som disse må dekkes av færre kunder, samt at kravet til bruttomargin for tjenesteleverandøravtalen skjerpes ved at Bedrift Total ringeplanen skal splittes i syv segmenter.

Telenor støtter Nkoms konklusjon om å ikke videreføre MBB som et relevant sluttbrukermarked. Men når Nkom samtidig opprettholder forutsetningen om 3% markedsandel i hhv privat- og bedriftssegmentet for testet aktør, vil Nkoms forslag til vedtak innebære at en mindre aktør testes i marginskvistesten. Nkom angir at markedsutviklingen har vist at tilgangskjøperne har betydelige utfordringer med å oppnå høye markedsandeler, og mener av den grunn at kravet til effektivitet bør videreføres (3% MA). Samtidig opplyser Nkom at Nortel har 3,7% markedsandel i bedriftsmarkedet, og at Fjordkraft har 3,18% markedsandel i privatmarkedet. Telavox, som er en tilrettelegger og videreselger til tilbydere



i sluttbrukermarkedet, er i ferd med å flytte sine grossistkunder fra tjenesteplattform- til MVNO. Nkom angir at deres grossistkunder utgjør rundt 6% av totalmarkedet. Det faktum at Nortel har blitt større enn den testede aktøren på under tre år, og at Telavox, som går over til MVNO, har omtrent 7 ganger så mange kunder som Nkom legger til grunn for den testede MVNO-aktøren i bedriftsmarkedet, illustrerer urimeligheten ved Nkoms forutsetning om markedsandel for testet aktør på kun 3% i hvert av delsegmentene.

Nkom utleder de faste kostnadene for en aktør i privatmarkedet basert på mobilkunder og kostnader for Chilimobil for årene 2018-2022, og konkluderer med at de faste kostnadene for en aktør i privatmarkedet er 36,789 mkr. Videre har Nkom utledet de variable kostnadene fra kostnadsdata for Telenor, og finner at disse utgjør i overkant av 1000 kr/abo/år. Basert på disse forutsetningene for kostnader i marginskvismodellen ville en modellert aktør på størrelse med Chilimobil hatt mer enn 3 ganger så høye kostnader som de kostnadene Chilimobil faktisk har. Nkom har ikke kommentert dette faktum. Etter Telenors syn viser dette at de forutsatte kostnadene i Nkoms marginskvismodell ikke er realistiske for den testede aktøren.

Telenor har rapportert et anslag på faste kostnader for en aktør i hhv privat- og bedriftssegmentet etter anmodning fra Nkom. Analysys Mason konkluderer med at Telenors estimerer ikke kan tillegges vesentlig vekt, da Telenors estimerer ikke var begrunnet. Til det vil Telenor bemerke at estimatet for faste kostnader ble gitt etter et pålegg fra Nkom om å levere et sett av data i forbindelse med ny marginskvismodell. Estimater skulle gis i en forhåndsdefinert tabell, og det var ikke anmodet om eller avsatt plass til å kommentere estimatet. I etterkant av datainnsamlingen har Analysys Mason stilt spørsmål til Telenor vedrørende datainnsamlingen som Telenor har besvart. Analysys Mason stilte ingen spørsmål til Telenors estimat av de faste kostnadene, og Telenor hadde ingen grunn til å fatte mistanke om at deres dataleveranse ikke ble vurdert som fullstendig etter at de mottatte spørsmålene var besvart. Vi finner det derfor påfallende at Telenors estimat bare avfeies uten videre vurdering. Til orientering har Telenor tatt utgangspunkt i de totale kostnadene for Happybytes AS i deres første hele driftsår (2019). Disse var på 13 mkr, og vi har tatt en konservativ forutsetning om at disse i sin helhet var faste kostnader, og at det ikke påløp variable kostnader per kunde. Happybytes er en tjenesteleverandør, og vi har lagt til grunn at de ville kjøpt kjernenett og tjenesteplattformer "as a service" fra for eksempel Working Group Two (WGT). De faste kostnadene for MVNO-virksomheten har vi estimert til 3,5 mkr, disse består av avtalekost hos Telenor og WGT og interne kostnader hos Happybytes. Happybytes startet sin mobilvirksomhet i 2018, og har ifølge Ekom statistikken vel 45 tusen kunder ved utgangen av 2022. Happybytes sine kostnader har i alle år vært betydelig under det beløpet Nkom forutsetter som faste kostnader for en tilgangskjøper. Etter Telenors syn dokumenterer



også kostnadene til Happybytes at Nkoms antagelse om faste kostnader på 36,789 mkr ikke er realistiske.

Analysys Mason estimerer de variable kostnadene i marginskvismodellen basert på kostnadsinformasjon fra Telenor for årene 2020-2022. Analysys Mason velger å se bort fra Telenors kostnadsinformasjon for 2019 når de hevder at Telenor har indikert usikkerhet til kostnadssplitten på subsegment i 2019 og 2020, samt at splitten på subsegment i 2019 ikke stemmer med totalen som er rapportert i regnskapsmessig skille for 2019. Det er ikke korrekt at Telenor har indikert usikkerhet til kostnadssplitten i 2019 og 2020, Telenor har kun beskrevet hvordan tallene for 2019 og 2020 er estimert. Når det gjelder regnskapsmessig skille for 2019, viser vi til vårt brev av 19.09.2020 vedrørende spørsmål til rapportering av regnskapsmessig skille for fiber i marked 3A og 3B for 2019. Her opplyste Telenor at en oppgradering av et salgsstøttesystem i 2019 var blitt fordelt til feil produkter, og at en korrekt fordeling av kostnaden for salgsstøttesystemet ville gi en økning i kostnader til intern sluttbrukervirksomhet i marked 15. Endret fordeling av salgsstøttesystemet påvirket styring- og støtteprosesser samt avskrivninger. Videre har Telenor i epost 20.08.2021 vedrørende spørsmål knyttet til Telenors rapportering av regnskapsmessig skille i marked 15 for 2020 vist til den samme feilen, og opplyst at de rapporterte avskrivningene i 2019 var 20 mkr for lave. Nkom har således vært kjent med at kostnadene for intern sluttbrukervirksomhet i regnskapsmessig skille rapporten for 2019 var rapportert for lavt Telenor har benyttet de korrekte tallene i rapporteringen til Analysys Mason, og Telenor ser ingen grunn til at de korrekte tallene for 2019 ikke skal inngå i grunnlaget for å beregne de variable kostnadene i marginskvismodellen.

På et tidspunkt da kundevekst fortsatt er viktig for det tredje nettet samtidig som kundeveksten for tilgangskjøperne ligger på et historisk høyt nivå, finner Nkom det nødvendig å stramme inn prisreguleringen for tilgangskjøperne. Etter Telenors syn vil den foreslåtte innstrammingen være i motstrid med Nkoms eget mål med reguleringen – å styrke infrastrukturkonkurransen. Telenor mener at hele reguleringshistorien siden 2006, med dynamisk konkurranse i tjenesteleverandørsegmentet, der det til stadighet vokser frem nye aktører som på kort tid vokser ut over modellert størrelse (for deretter å bli solgt til en netteier) tilsier at forslaget om ytterligere effektivitetsjustering er for strengt. En for stor effektivitetsjustering innebærer for lave tilgangspris og som representerer et velferdstap.



3.4.2 For detaljert tilnærming til bedriftsmarkedet

Nkom legger opp til strengere marginregulering i bedriftsmarkedet. Selv om Nkom har definert det relevante marked til å være hele bedriftsmarkedet legges det opp til et krav om positiv bruttomargin i en rekke snevre segmenter. Det er det ikke grunnlag for.

Under gjeldende regulering må Telenor bestå en bruttomargintest for alle relevante ringeplaner, herunder Bedrift Total.

Det er vanskelig å se at det kan være proporsjonalt å innføre en ny byrdefull og detaljert margintest for 7 segmenter av produktet Bedrift Total. Å definere så smale kundesegmenter er uhensiktsmessig og vil være til skade for både bedriftskundene og tilgangskjøperne. Nkom har heller ikke vurdert om effekten heller trekker i retning av ineffektiv etablering.

Det er i dag sterk konkurranse om B2B kundene, hvorav mange av de største B2B kundene stiller høye krav til betjening og support, fremtidig dekningsutbygging, avanserte tjenester og funksjonalitet, kundespesifikke tilpasninger, tydelige roadmaps med planer for videreutvikling av dagens tjenester, evne til å understøtte kundens behov for å bli mer miljøvennlig og bærekraftig, og ikke minst troverdighet som kompetent rådgiver i et stadig skiftende spekter av teknologiske muligheter. Telenor konstaterer at når tjenesteleverandører legger inn bud for kunder med over 1000 ansatte, blir de ofte diskvalifisert tidlig i prosessen på grunn av manglende evne til å innfri kundenes mange og omfattende krav. I den grad det er utfordrende for tilgangskjøperne å betjene de største B2B kundene skyldes det at de ikke tilbyr systemer og produkter som møter kundenes behov og krav, og ikke Telenors wholesalepriser. Det er imidlertid verdt å merke seg at til tross for dette er det sterk konkurranse om de største kundene, blant annet fordi nettverkskonkurransen er velfungerende.

Det er svært få kunder i de øverste delsegmentene og Telenors forpliktelse kan påvirkes av enkeltkunders valg.

Det fremstår som uforholdsmessig at Telenors prisforpliktelser skal kunne påvirkes av enkeltkunder og etter Telenors syn er det urimelig at et segment skal kunne bestå av så få kunder.

Dersom Nkom mener at det er nødvendig med en inndeling av Bedrift Total for å sikre at tjenesteleverandører kan konkurrere i alle deler av bedriftsmarkedet, må Nkom redusere antall segmenter, slik at ikke endringer hos enkelte kunder gir utslag for hele segmentet. For å redusere risikoen fra enkeltkunder og beholde Telenors insentiver til å konkurrere innen hvert segment av Bedrift Total bør hvert segment bestå av minst 100 kunder.

Nettverkskonkurransen forventes å bli sterkere i perioden. Det er da ikke grunnlag for strengere regulering som vil kunne virke negativt på nettverkskonkurransen (Ices muligheter



til å lykkes i bedriftsmarkedet) og konkurransetrykket i storkundesegmentet.

Dersom Nkom likevel opprettholder at det er behov for ytterligere segmentering i oppfølging av marginkravet i bedriftsmarkedet bør det være færre segment enn i forslaget, og det bør sikres at hvert segment består av minst 100 kunder.

3.5 Samlokalisering

Markedsanalysen vektlegger at effektiv tilgang til samlokalisering er viktig for rask og kostnadseffektiv utbygging av de tre mobilnettene. Videre fremheves attraktive lokasjoner som en knapphetsfaktor av stor konkurransemessig betydning. Denne vektleggingen synes å være basert på en antakelse om at det kun er Telenor som besitter slik infrastruktur, noe som ikke er realiteten selv om Telenor har flest lokasjoner av de tre tilbyderne. Det er derfor slik at begrunnelsene Nkom gir for videreføring av gjeldende regulering av samlokalisering (dvs ensidig regulert tilgang) ville vært mer valide om man la et perspektiv om gjensidig tilgang til grunn. Det er nettopp slik markedet fungerer i dag med gjensidige avtaler om bruk av hverandres fysiske infrastruktur der dette er kostnadseffektivt eller der en gunstig lokasjon, tilgang til elektrisitet eller vern av miljøet, gjør det attraktivt å dele ressursen. Tilgangsnektelse er ikke, og har heller aldri vært, en reell problemstilling og det er derfor ikke grunnlag for regulering av kun Telenors tilbud om samlokalisering.

Etter Telenors syn undervurderer Nkoms analyse betydningen av at utviklingen med selvstendige tårnvirksomheter ytterligere bidrar til å kommersialisere produktene for å imøtekomme behovet hos kundene – der de største og viktigste er mobiloperatørene.

Telenor registrerer at Nkom fortsatt ikke har utført noen analyse av samlokasjonsmarkedet, men heller begrunner hvorfor de har anledning til å la være å gjøre dette via memorandum/kodeks fra EU-kommisjonen, rapport fra BEREC og utkast til Ekom-lov (Markedsanalyse punkt 142-147). Imidlertid er det fortsatt et krav at tiltak er nødvendige og proporsjonale, og Telenor kan vanskelig se at Nkom kan vurdere dette på en tilfredsstillende måte uten å ha gjort den nødvendige analysen.

Nkom finner heller ikke grunnlag for å imøtekomme Telenors anmodning om å avgrense Telias rett til regulert tilgang til samlokalisering. Nkom anfører at både Telia og Ice er å anse som utfordrere til Telenor når det gjelder mobildekning og at 5G utbygging krever fortetting av basestasjoner, og hevder at samlokalisering «ivaretar andre hensyn sammenlignet med de

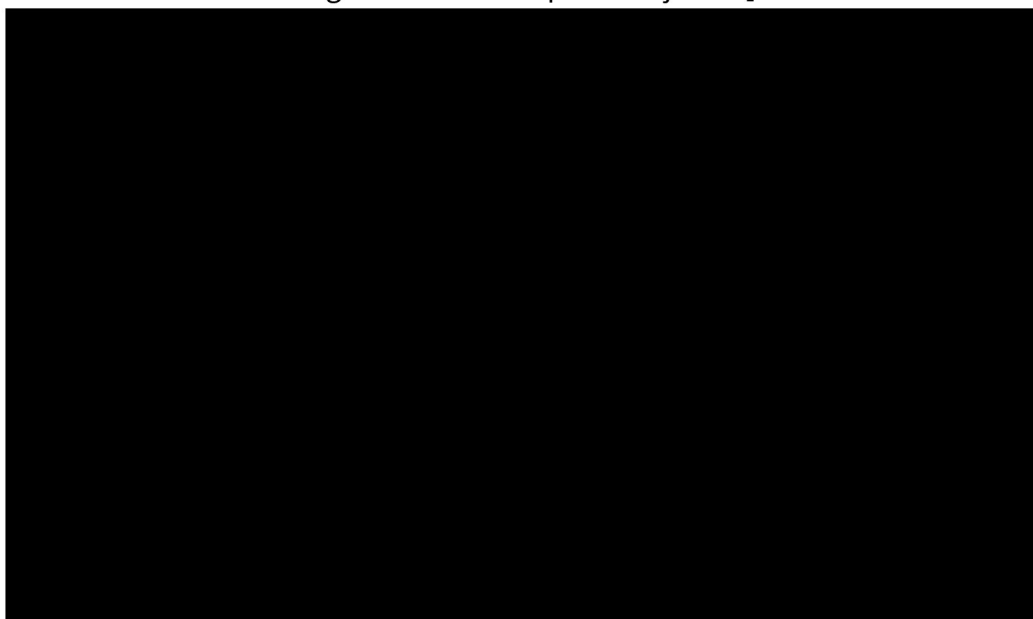


øvrige tilgangsførmene i det relevante markedet». Nkom konkluderer at «god dekning fra begge aktører er viktig for å oppnå målet om bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett». Telenor skal derfor behandle begge aktørene likt og imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering fra både Telia og Ice. Telenor er sterkt uenig i Nkoms begrunnelse for videreført subsidiering av Telias mobildekning og 5G utbygging. Dette kan ikke være Telenors lodd å bære. Hvis Nkom av hensyn til nettverkskonkurransen i grossistmarkedet pålegger Telenor å subsidiere videre utbygging av konkurrerende nett på nivå med Telias, som har vært ansett som landsdekkende siden før århundreskiftet og som dessuten i lang tid har vært suksessrike i tilgangsmarkedet, innretter man i praksis en evigvarende regulering på tilbyderen som har en sterkere dekningsposisjon eller bedre kvalitet i nettet enn konkurrentene (mao pålagt omfordeling inntil alle mobilnettene er like gode eller dårlige). Målsetningen om god mobildekning og 5G utbygging gjelder forhåpentligvis alle tre mobilnettene.

Telenor vil minne om at Nkom foreslår en svært inngripende prisregulering som i realiteten pålegger Telenor å subsidiere Telia og Ice nettverk, og som dessuten risikerer å ødelegge for etablering og konkurranse i markedet for samlokalisering. En slik type intervensjon krever svært mye mht begrunnelse og analyse. Telenor mener Nkom går mye lengre enn nødvendig og at foreslått virkemiddelbruk har store konsekvenser for samlokasjonsmarkedet.

Telenor ønsker videre å fremheve følgende negative konsekvenser:

- Markant, kunstig asymmetri i prisene på samlokasjon mellom Telenor og andre tårnaktører. Figuren illustrerer prisforskjellen **[Uoff.**





- Regulerte priser satt lavere enn økonomisk kost gir gale prissignaler til utbyggere av mobilnettverk, med fare for suboptimal og mindre kostnadseffektiv utbygging.
- Tregere infrastrukturutbygging pga kunstig lavt prisnivå – både fordi Telenor bygger tregere/mindre og fordi andre potensielle tilbydere risikerer konkurranse fra Telenors regulerte priser.
- Mindre kostnadseffektiv utbygging av infrastruktur: Når Telenor Infra bygger en site er de ikke insentivert til å bygge med tanke på å ha flere leietagere når en ny site opprettes. Tvert imot, vil de økonomiske insentiver tilsi at den regulerte tårnaktøren bare bør bygge kapasitet for kunden som forespør om den nye siden, og heller gjøre anleggsbidragsfinansierte kapasitetsutvidelser hver gang en ny regulatorisk beskyttet leietager ønsker innplassering. Dette er en samfunnsmessig langt dyrere måte å bygge ut infrastrukturen.

Telenor deler ikke Nkoms syn på at kostnadsbasert prising av samlokasjon er et nødvendig og proporsjonalt tiltak for å sikre bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Fortsatt kostnadsbasert prisregulering vil derfor være et rettsstridig virkemiddel.

Dersom Nkom likevel ønsker å videreføre et slikt tiltak, foreslår Telenor justeringer som vil gjøre reguleringen mindre tyngende og mer proporsjonal.

Telenor foreslår to justeringer:

- Kostnadsregnskap basert på «current cost»
- Resiproke priser

Justeringene kan innføres enkeltvis eller i kombinasjon, og vil begge gjøre prisreguleringen mer proporsjonal og mindre tyngende for Telenor. Det vises i den anledning til at justeringene vil være mindre skadelig for samlokasjonsmarkedet, uten å begrense reguleringens evne til å oppnå Nkoms uttalte mål.

3.5.1 Kostnadsregnskap basert på «current cost»

Priser basert på kostnadsregnskap etter gjeldende regulering, og som spesifisert i varsel om vedtak punkt 540, fører til at Telenor må tilby samlokasjon til under økonomisk kost. Dette er i hovedsak fordi det kreves at kostnadsregnskapet i sin helhet skal baseres på finansregnskapet.

Finansregnskapets vurdering av anleggsmidler benytter historisk anskaffelseskost og regnskapsmessige avskrivninger, noe som fører til en signifikant undervurdering av verdien på anleggsmidlene, sett fra et økonomisk perspektiv. Finansregnskapet ser bort fra både



verdiøkningen av anleggene over tid pga generelle kostnadsøkninger og effekten av at faktisk økonomisk levetid på anleggsmidlene ofte er betydelig lengre enn regnskapsmessig levetid.

Resultatet er at investert kapital i et kostnadsregnskap som i sin helhet er basert på finansregnskapet undervurderer kapital som faktisk er bundet opp i investeringene, og man får derfor kunstig lave priser – dvs priser under økonomisk kost. Med dette menes at prisene Telenor får fra samlokasjon ikke kompensere alternativkostnaden – altså inntektene Telenor kan få fra en alternativ anvendelse av anleggsmidlene, som i dette tilfelle kan være å selge anleggsmidlene til en kjøper uten tilsvarende regulatoriske begrensninger.

Prisene som beregnes gjennom kostnadsregnskapet er med andre ord lavere enn en rasjonell aktør ville ta i et hypotetisk marked med perfekt konkurranse, som er prisnivået som gir de mest korrekte signalene for investeringsbeslutninger hos tilgangskjøperne.

For å bøte på dette foreslår Telenor at verdi på anleggsmidler skal baseres på current cost, altså estimerer på faktisk økonomisk verdi.

Da en individuell verdivurdering av anleggsmidlene til Telenor vil være både svært omfattende og til dels subjektiv, foreslås det å benytte indeksering av verdiene i finansregnskapet, kombinert med estimert faktisk økonomisk levetid på anleggsmidlene. Telenors forslag er dermed å endre følgende underpunkt i Vedtakets punkt 540:

- Kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av finanspostene som skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt bokført kapital. Kostnadsregnskapet skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.

Til dette:

- Kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av finanspostene som skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt kapital beregnet etter current cost prinsipper.

- Current cost beregningen skal baseres på anleggsmidlene i finansregnskapet, og indekseres klassevis, der hver klasse av anleggsmidler anvender en passende indeks fra SSB.

- Kostnadsregnskapet skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.

3.5.2 Resiproke priser

Som vist i beregninger oversendt Nkom i høringsperioden er prisnivået til tårnselskapene etablert av Telia og Ice langt over det som tilbys av Telenor, både på regulerte og på kommersielle termer. En justering som dermed kan gjøre mye for å skape proporsjonalitet i



virkemiddelbruken på samloksjonsmarkedet er å gi Telenor anledning til å tilby resiproke priser som et alternativ til priser utledet fra kostnadsregnskapet.

Med dette mener vi at Telenor ikke kan sies å ta utnyttende priser og således praktisere tilgangsnekt dersom Telenors priser er lavere enn samlokasjonsprisene tilgangskjøperne selv tilbyr Telenor.

Konkret er Telenors forslag at Telenor Norge årlig sammenligner Telenor Infras kommersielle priser for et antall standardkonfigurasjoner av mobil-siter med pristilbudene Telenor Norge mottar for samme konfigurasjoner fra Telia Towers (Telia) og Tårnselskapet (Ice). Dersom man finner at Telenor Infras kommersielle priser (inkludert gjennomsnittlig anleggsbidrag og etableringskostnader) er lavere enn hva de andre aktørene tilbyr, gis Telenor Infra retten til å ta kommersielle priser fra de aktører som selv tar høyere pris enn Telenor Infras kommersielle priser.

Inntekter og kostnader for mobilaktører Telenor Infra kan gi kommersielle priser fra, tas ut av gjeldende års kostnadsregnskap for mobil.

Aktører som priser seg under Telenor Infras kommersielle priser vil fortsatt ha rett på prisene utledet av kostnadsregnskapet, og inntekter og kostnader fra disse skal fortsatt være med i kostnadsregnskapet.

Telenor anser at en slik mekanisme vil gjøre regulering av Telenors samlokasjon mer proporsjonal og mindre tyngende enn gjeldende praksis og Nkoms forslag. Videre vil en slik mekanisme i større grad trekke i retning av Nkoms uttalte mål om kostnadseffektiv utbygging av mobilnett enn forslaget i varselet i nåværende form gjør, ved at Telenors forslag også insentiverer de andre tårnaktørene til å moderere sine samlokasjonspriser.

Telenor imøteser videre prosess og stiller gjerne i et møte med Nkom for å gå gjennom høringssvaret og ytterligere utdype de ulike kommentarene.

Med hilsen Telenor

Camilla Carlsson
Leder myndighetskontakt og regulatorisk