



Vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett

Sak 2300455

9. april 2024

Sammendrag

På bakgrunn av analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett utpeker Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) med hjemmel i ekomloven § 3-3 at Telenor ASA (Telenor) på nytt som tilbyder med sterk markedsstilling i dette markedet.

Nkom har identifisert en rekke faktiske og potensielle konkurranseproblemer innenfor markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett. Tilgangsnektelse, herunder adferd som kan sidestilles med tilgangsnektelse, er selve kjerneproblemet. Bruk av uthalestaktikk, diskriminering på pris og andre forhold samt overprising er eksempler på adferd som den dominerende aktør kan benytte for å skjerme sin egen sluttbrukervirksomhet fra konkurranse. Det følger av ekomloven at tilbyder med sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere særskilte plikter, såkalte virkemidler, for å bøte på de identifiserte konkurranseproblemene.

Hovedmålsettingen for reguleringen er å legge til rette for bærekraftig infrastrukturkonkurranse i form av tre konkurransedyktige nett. Det fremgår av analysen at Norge er på god vei mot å nå dette målet, men at det fremdeles er behov for sektorspesifikk markedsregulering i en ytterligere periode. Vedtaket er dermed rettet mot å videreføre virkemidler som tilrettelegger for effektiv utbygging, vekst og konkurransekraft for det tredje nettverket. Samtidig mener Nkom at det i perioden også er behov for å stimulere til tjenestekonkurranse og innovasjon på produktnivå slik at brukere i hele landet får tilgang til gode, rimelige og fremtidsrettede mobiltjenester i tråd med ekomlovens formål.

På denne bakgrunn pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til og samtaleoriginering i sitt mobilnett. Rimelige forespørsler om nasjonal gjesting, tilgang for virtuelle tilbydere (MVNO), tilgang for tjenesteleverandører og samlokalisering skal etterkommes.

For å gjøre tilgangsforpliktelsen effektiv, pålegger Nkom også krav om ikke-diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet, standardtilbud og offentliggjøring, regnskapsmessig skille og prisregulering. Disse forpliktelsene er utformet og vil bli fulgt opp særskilt for hver enkelt tilgangsform i lys av målsettingen om bærekraftig konkurranse.

Tjenesteleverandørtilgang innebærer begrensede investeringer i infrastruktur og således begrenset risiko. For å stimulere til tjenestekonkurranse, mener Nkom det fremdeles er behov for en enkel form for prisregulering for denne tilgangsformen og viderefører krav til positiv bruttomargin for representative sluttbrukerprodukter. Markedsanalysen viser imidlertid at det er særlig utfordrende for tilgangskjøpere å konkurrere i bedriftsmarkedet. For å bedre tilrettelegge for konkurranse i ulike deler av bedriftsmarkedet, pålegger Nkom en ytterligere segmentering av produktene som testes i bedriftsmarkedet.

MVNO-tilgang innebærer investeringer i kjernenett og større muligheter for produktinnovasjon. For denne tilgangsformen vil Nkom følge opp forbudet mot prisdiskriminering mellom intern og ekstern virksomhet ved at Telenor vil bli pålagt å utarbeide regnskapsmessig skille mellom nettvirksomheten og den interne sluttbrukervirksomheten for sin mobilvirksomhet i Norge. Nkom mener også at det er nødvendig å pålegge krav om prisregulering for MVNO-tilgang. Nkom pålegger forbud mot å sette kjøper av tilgang i marginskvis. Kravet vil bli fulgt opp ved periodiske marginskvistester. Videre skal tilgangspriser for MVNO være minst like attraktive som for tjenesteleverandør.

Prisreguleringen suppleres med krav til prisstruktur. Telenor skal tilby en prisstruktur med variabel pris, men også imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer som er tilpasset den enkelte tilgangskjøpers behov og satsning. For å tilrettelegge for forhandling om individuelle avtaler med alternative prisstrukturer, avviker Nkom forbudet mot diskriminering mellom eksterne. Vedtaket presiserer også at kravet til ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet ikke skal være til

hinder for slike avtaler. Denne endringen har til hensikt å skape et større mulighetsrom for forhandling både for tilgangskjøpere og for Telenor.

Prisreguleringen for nasjonal gjesting var i vedtaket 14. mai 2020 utformet slik at det skulle være gunstig å bygge ut og overføre trafikk til eget nett innenfor reguleringsperioden. Samtidig ble det signalisert at prisreguleringen som et klart utgangspunkt skulle begrenses til det aktuelle vedtakets levetid. Nkom står fast ved dette og avvikler prisreguleringen for nasjonal gjesting.

Effektiv samlokalisering er svært viktig for nettverksutbygging og tilrettelegging for bærekraftig konkurranse. Nkom viderefører derfor gjeldende krav både knyttet til selve tilgangsplikten og til prisreguleringen. Dette innebærer tidsfrister for Telenors behandling av anmodninger og halvårlig rapportering på omfanget av anmodningssøknader, innvilgelser og anleggsbidrag, samt tidsbruk. Krav om kostnadsorientering og rapportering av kostnadsregnskap videreføres. Samtidig mener Nkom at målet om kostnadseffektiv utbygging av mobilnett og gjensidig bruk av samlokalisering for å redusere kostnader, gjør det aktuelt i å innføre prinsipper om resiprositet. Nkom vil i løpet av 2024 vurdere detaljerte prinsipper og tar sikte på å fatte vedtak om innføring av et slikt system i løpet av året.

Vedtaket har en tidshorisont på tre år. Dette er kortere enn tidsrammen for markedsvedtak som følger av ny ekomlov, som er fem år. Forventninger til økt markedsdynamikk som følge av det tredje nettets utbygging, gjør at Nkom anser det vil være nødvendig å gjennomføre en ny markedsanalyse tidligere enn det som følger av den maksimale tidsrammen.

Innholdsliste

| | |
|---|-----------|
| 1. Innledning og bakgrunn | 7 |
| 1.1. Rettslig utgangspunkt..... | 9 |
| 1.2. Dokumentets struktur | 10 |
| 2. Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling | 10 |
| 3. Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler | 11 |
| 4. Gjeldende særskilte forpliktelser | 12 |
| 5. Konkurransproblemer | 13 |
| 5.1. Generelt om konkurransproblemer innenfor markedet for tilgang og originering i mobilnett | 13 |
| 5.2. Vertikal overføring av markedsrett..... | 13 |
| 5.2.1. Tilgangsnektelse | 14 |
| 5.2.2. Overføring av markedsrett gjennom prissetting..... | 14 |
| 5.2.3. Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting ... | 15 |
| 5.3. Oppsummering av konkurransproblemer i markedet for tilgang og originering i mobilnett | 16 |
| 6. Generelt om valg av virkemidler | 17 |
| 6.1. Mål om infrastrukturbasert konkurranse og sammenhengen med tjenestekonkurranse | 17 |
| 6.2. Forholdsmessighet | 18 |
| 7. Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser | 19 |
| 7.1. Tilgang | 19 |
| 7.1.1. Generelt om hjemmelsgrunnlaget | 19 |
| 7.1.2. Ny bestemmelse i forslag til ny ekomlov om tilgang til anleggsinfrastruktur | 21 |
| 7.1.3. Tilgang for nasjonal gjesting..... | 21 |
| 7.1.4. Tilgang for MVNOer..... | 24 |
| 7.1.5. Tilgang for tjenesteleverandører..... | 25 |
| 7.1.6. Tilgang til samlokalisering | 27 |
| 7.1.7. Andre tilgangsformer | 33 |
| 7.1.8. Nærmere om tilgangsplikten..... | 34 |
| 7.1.9. Særskilte forpliktelser knyttet til tilgang | 48 |
| 7.2. Ikke-diskriminering..... | 51 |
| 7.2.1. Generelt om hjemmelsgrunnlaget | 51 |
| 7.2.2. Vurdering av behov for krav om ikke-diskriminering..... | 52 |
| 7.2.3. Nærmere om innholdet i plikten til ikke-diskriminering mellom egen virksomhet og eksterne virksomheter | 54 |

| | | |
|---------|---|----|
| 7.2.4. | Forholdsmessighet | 55 |
| 7.2.5. | Særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet..... | 56 |
| 7.3. | Offentliggjøring og standardavtale | 57 |
| 7.3.1. | Generelt om hjemmelsgrunnlaget | 57 |
| 7.3.2. | Vurdering av behov for transparensforpliktelser | 57 |
| 7.3.3. | Generelle krav til standardavtalene | 58 |
| 7.3.4. | Offentliggjøring av standardtilbud | 58 |
| 7.3.5. | Oversendelse av standardavtaler og individuelle inngåtte avtaler | 59 |
| 7.3.6. | Endringer i standardavtalene | 59 |
| 7.3.7. | Forholdsmessighet | 60 |
| 7.3.8. | Særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardavtale | 60 |
| 7.4. | Regnskapsmessig skille..... | 61 |
| 7.4.1. | Generelt om hjemmelsgrunnlaget | 61 |
| 7.4.2. | Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for nasjonal gjesting | 62 |
| 7.4.3. | Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for MVNO | 62 |
| 7.4.4. | Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for tjenesteleverandør | 62 |
| 7.4.5. | Nærmere om regnskapsmessig skille for nasjonal gjesting og MVNO..... | 63 |
| 7.4.6. | Forholdsmessighet | 64 |
| 7.4.7. | Særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille..... | 65 |
| 7.5. | Pris- og regnskapsregulering | 67 |
| 7.5.1. | Vurdering av behovet for prisregulering av tilgang til nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang | 67 |
| 7.5.2. | Valg av metode for prisregulering av MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang..... | 69 |
| 7.5.3. | Differensiert marginskvisregulering | 70 |
| 7.5.4. | Krav til relativt prisnivå mellom tilgangsformer | 71 |
| 7.5.5. | Nærmere om full marginskvistest for MVNO-tilgang | 71 |
| 7.5.6. | Nærmere om bruttomargintest for tjenesteleverandørtilgang | 73 |
| 7.5.7. | Nærmere om oppfølging av prisreguleringen | 74 |
| 7.5.8. | Krav til prisstruktur | 78 |
| 7.5.9. | Pris for etablering av tilgang..... | 81 |
| 7.5.10. | Prisregulering for samlokalisering | 81 |
| 7.5.11. | Vurdering av forholdsmessighet vedrørende forpliktelser knyttet til pris- og regnskapsregulering | 85 |
| 7.5.12. | Særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskapsregulering..... | 86 |
| 7.6. | Antatte konsekvenser av virkemiddelbruken | 87 |
| 7.7. | Samlet vurdering av forholdsmessighet..... | 89 |

| | |
|---|----|
| 7.8. Bruk av virkemidler og sanksjoner etter ekomloven og endring av virkemiddelbruk i vedtaket | |
| 91 | |
| 8. Forholdet til gjeldende vedtak | 92 |
| 9. Vedtakets virkningstidspunkt, klagefrist etc. | 92 |

Vedlegg 1: Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett

Vedlegg 2: Prinsipper for marginskvistester i marked 15

Vedlegg 3: Resultat av høringen av Nkoms varsel om vedtak i marked 15

Vedlegg 4: Marginskvismodell (Excel)

Vedlegg 5 Modelldokumentasjon

Vedlegg 6: Spørreskjema, marginskvismodell

Vedlegg 7: Spørreskjema, marginskvismodell (Excel)

Vedlegg 8: Tilbakemeldinger på kommentarer til marginskvismodellen

Vedlegg 9: Kommentarer fra ESA

1. Innledning og bakgrunn

1. I lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) §§ 3-2 og 3-3¹ er Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) pålagt å definere og analysere relevante produkt- og tjenestemarkeder og geografiske markeder i tråd med retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av EFTA Surveillance Authority (ESA) under rammedirektivet for elektroniske kommunikasjonstjenester.

2. ESA utarbeidet 16. november 2022 retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling² (heretter omtalt som Retningslinjene), og 11. mai 2016 en anbefaling om relevante markeder³. Kommisjonen publiserte en oppdatert anbefaling om relevante markeder 18. desember 2020⁴. Nkom legger denne til grunn i analysen, og den omtales heretter som Anbefalingen.

3. Tilbyder som etter en gjennomført markedsanalyse utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling, skal etter ekomloven § 3-4⁵ pålegges minst én av forpliktelsene som følger av ekomloven kapittel 4⁶. Slike forpliktelser vil i det følgende omtales som særskilte forpliktelser. Særskilte forpliktelser ilegges etter en forholdsmessighetsvurdering på bakgrunn av faktiske og potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet.

4. Nkom har ved fire anledninger utpekt Telenor ASA (Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (heretter kalt markedet for tilgang og originering i mobilnett). Markedet svarer til marked 15 i ESAs anbefaling fra 2004. På bakgrunn av Telenors status som tilbyder med sterk markedsstilling har Nkom pålagt selskapet særskilte forpliktelser i vedtak datert henholdsvis 23. januar 2006, 5. august 2010, 1. juli 2016 og 14. mai 2020.

5. Nkom gjennomførte høring av en analyse av markedet for tilgang og originering i mobilnett i perioden 22. mars til 14. mai 2023. Markedsanalysen la grunnlag for en konklusjon om at det relevante markedet fremdeles kvalifiserer for ex-ante regulering, og videre at Telenor har sterk markedsstilling. Nkom mottok høringssvar fra Elmera Group/Fjordkraft mobil (Fjordkraft), Forbrukerrådet, Happybytes AS (Happybytes), Ice Communications Norge AS (Ice)⁷, Telavox AB (Telavox), Telenor ASA (Telenor) og Telia Norge AS (Telia). Høringsinnspillene ble oppsummert i vedlegg 3 til varsel om vedtak og innarbeidet i oppdatert markedsanalyse sammen med ny ekomstatistikk for første halvår 2023.

6. Deretter varslet Nkom vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser 28. september 2023. Høring på varselet ble avsluttet 10. november 2023. Nkom mottok høringssvar fra Elmera Group/Fjordkraft, Chili mobil, Ice, Telavox, Telenor og Telia. Aller Media/PlussMobil, Ice og Telenor sendte i tillegg kommentarer til høringssvarene. Høringsinnspillene er oppsummert i vedlegg 3 til vedtaket og ble innarbeidet i utkast til vedtak.

¹ Forslag til ny ekomlov §§ 6-2 og 6-3

² EFTA Surveillance Authority Guidelines of 16 November 2022.

³ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 med tilhørende Kommisjonens Explanatory Note

⁴ Commission Recommendation (EU) 2020/2245 of 18 December 2020 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code

⁵ Forslag til ny ekomlov § 6-4

⁶ Forslag til ny ekomlov kapittel 7

⁷ Fra 1. februar 2024 er televirksomheten i Lyse konsernet samlet under navnet Lyse Tele AS. Altibox, Ice og Nicemobil består som merkevarer under Lyse Tele AS. I analysen benyttes Ice som tilbydernes navn for selskapets mobilnett og sluttbrukertilbud. Lyse benyttes i omtale av konsernet.

7. Utkast til vedtak (engelsk versjon) ble notifisert til ESA 1. mars 2024, jf. ekomloven § 9-3, rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling. ESA avga sine kommentarer til notifikasjonen 26. mars 2024, se vedlegg 9. ESA oppfordret Nkom til å:

- Følge utviklingen i markedet tett med tanke på å avvikle reguleringen så snart vilkårene for regulering ikke er til stede.
- Følge markedsutviklingen for mobilt bredbånd og vurdere om det er behov for å inkludere produktet i det relevante sluttbrukermarkedet.
- Sikre robuste datagrunnlag for marginskvistester.
- Sikre at innfasing av resiproke priser for samlokalisering ikke gir uheldige insentiver og utilsiktede konsekvenser

8. Nkom har tatt ESAs kommentarer til etterretning. Nkom vil følge markedet tett fremover med tanke på avvikling av regulering, slik det også er signalisert i vedtaket. ESA anerkjenner også i sine kommentarer at Nkom allerede har tatt tilbørlig hensyn ved å balansere de regulatoriske forpliktelsene mot investeringsinsentiver. I denne sammenheng gir ESA også støtte til en relativt kort reguleringsperiode som er angitt i vedtaket til tre år.

9. Når det gjelder avgrensning av sluttbrukermarkedet for mobilt bredbånd, har Nkom fulgt en konsistent praksis over tid ved å definere tradisjonelle telefonikoblede tjenester og dedikerte mobile bredbånd som to separate sluttbrukermarkeder. Grunnen til å ikke inkludere mobilt bredbånd i markedet for telefonikoblede tjenester, er fravær av tilstrekkelig substituerbarhet fra telefonikoblede tjenester til mobilt bredbånd, hovedsakelig på etterspørselssiden, men også på tilbudssiden. Nkom holder fast ved at dette er en korrekt markedsavgrensning som også er konsistent med tidligere praksis. Nkom vil imidlertid følge markedsutviklingen for mobilt bredbånd tett, slik ESA oppfordrer til, med tanke på eventuelle endringer. Nkom forstår uansett ESA dithen at konklusjonen om å avvikle regulering av dedikerte mobile bredbånd, blant annet på grunn av at mobilt bredbånd utgjør et svært begrenset segment, støttes.

10. Nkom er enig med ESA i at det er viktig å sikre robusthet i kvantifiseringen av data som skal inngå i marginskvistester. Når Analysys Mason på vegne av Nkom skulle oppdatere estimatene for faste og variable sluttbrukerkostnader i marginskvistesten, var det viktig at datagrunnlaget var så bra som mulig. Det ble derfor besluttet å innhente kostnadsdata fra et bredt spekter av tilbydere. Et eget datainnsamlings skjema som etterspurte kostnadsdata fordelt etter en bestemt struktur, ble sendt til Telenor og 11 alternative tilbydere. Alternative tilbydere har begrensede ressurser, og antall år med data som ble etterspurte ble vurdert å være forholdsmessig gitt den potensielle innsatsen som kreves for å levere etterspurte data. Nkom mottok data fra Telenor samt fire alternative tilbydere. Mottatte kostnadsdata var imidlertid av varierende detaljeringsgrad og kvalitet. Nkom forventer derfor ikke at en mer omfattende dataforespørsel for en lenger tidsperiode til de samme tilbyderne ville gitt et mer robust datagrunnlag.

11. I tillegg til denne metoden innhentet og analyserte Analysys Mason offentlig tilgjengelige regnskapsdata fra enkelte særlig relevante tilbydere, herunder Chilimobil. I analysen av regnskapsdataene til Chilimobil ble det valgt å vektlegge kostnadsdataene for årene fra 2018 til og med 2022. Etter Nkoms vurdering var det mest relevant å benytte de nyeste tilgjengelige kostnadsdataene for å estimere kostnadene til en representativ tilbyder i dag og fremover. Eldre kostnadsdata var således mindre relevante. En annen årsak til at Nkom valgte å vektlegge data fra denne perioden, var at Chilimobil før 2018 hadde en annen forretningsmodell der tilbud av forhåndsbetalte abonnement var mer fremtredende. Tall fra Nkoms statistikk viser at Chilimobil hadde en betydelig høyere andel forhåndsbetalte abonnement i årene før 2018 enn i årene etter. Antallet forhåndsbetalte abonnement i Norge har falt over mange år og utgjør en stadig mindre andel av totalt antall mobilabonnement. I de siste marginskvistestene gjennomført av Nkom har ingen forhåndsbetalte abonnement blitt ansett for

å være representative produkter, og ingen slike abonnement har derfor inngått i testene. På bakgrunn av dette anses Chilimobil sine kostnadsdata før 2018 for å være mindre relevante for å estimere kostnadene for en representativ tilbyder i dag og fremover.

12. Nkom vil understreke at det ikke er uventet at størrelsen på faste kostnader varierer avhengig av hvilken tilbyder som vurderes, siden disse tilbyderne er svært forskjellige når det gjelder omfanget av sin virksomhet. Dette inkluderer markedene de opererer i, segmentene de retter seg mot, abonnenttypene de tilbyr og deres tilstedeværelse i markedet.

13. Oppsummert mener Nkom at det er gjort en grundig jobb med å innhente og analysere tilgjengelige kostnadsdata og at de faste og variable kostnadene Analysys Mason har estimert på vegne av Nkom er robuste.

14. Når det gjelder samlokalisering, kommenterer ESA at det er ønskelig å redusere duplisering av infrastruktur og stimulere til samlokalisering, forutsatt at det ikke hindrer infrastrukturbasert konkurranse. Videre antyder ESA at infrastrukturkonkurranse i dette segmentet ikke bør utvikles utelukkende på bekostning av én tilbyder og at det er fornuftig å introdusere mekanismer som reflekterer markedsdynamikk i fravær av regulering. Prinsipper om resiproke priser trekker i denne retning. ESA bemerker imidlertid at slike prinsipper også kan ha utilsiktede konsekvenser, blant annet for aktører som kjøper samlokalisering uten å ha krav på den beskyttelsen reguleringen i marked 15 gir, og ber Nkom være særlig oppmerksom på dette og sørge for en bred høring av prinsippene. Nkom viser til at vedtakets kapittel 7.5.10.4 legger opp til høring blant berørte aktører, herunder vil Nkom sørge for at også kjøpere av samlokalisering som ikke er innenfor det relevante markedet, gjøres oppmerksom på høringen og gis anledning til å uttale seg. Nkom skal notisere vedtaket til ESA før slike prinsipper vil kunne tre i kraft.

15. Nkom fastholder konklusjonen i markedsanalysen om at det relevante markedet fremdeles kvalifiserer for ex-ante regulering og at Telenor har sterk markedsstilling. Denne avgjørelsen har et tidsperspektiv på tre år.

16. På denne bakgrunn fatter Nkom vedtak som konkluderer med at markedet fremdeles kvalifiserer for sektorspesifikk ex-ante regulering, utpeker Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegger nye og opphever gjeldende særskilte forpliktelser.

1.1. Rettslig utgangspunkt

17. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).⁸ Direktivene er gjennomført i lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

18. EU vedtok i 2018 et direktiv som reviderte det felleseuropeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon. Direktivet erstattet fire av de fem opprinnelige direktivene med et nytt direktiv⁹. Direktivet vil heretter omtales som ekomdirektivet.

⁸ 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).

⁹ Directive (EU) 2018/1972 of the European parliament and of the council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code.

19. Ekomdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen 24. september 2021 og har medført behov for revisjon av ekomloven og tilhørende forskrifter. Forslag til ny ekomlov og forskrifter ble sendt ut på høring 2. juli 2022¹⁰. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet arbeider for tiden med utkast til lovproposisjonstekst til behandling i Stortinget. Vedtaket vil i det følgende ta utgangspunkt i gjeldende ekomlov og tilhørende forskrifter. Ved henvisninger til lov- og forskriftsbestemmelser første gang (hovedsakelig kapittel 3), vil henvisningene ha referanser til oppdaterte bestemmelser i forslaget til ny ekomlov og tilhørende forskrifter.

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

1.2. Dokumentets struktur

21. Dette vedtaket omfatter et hoveddokument med vurdering av behov og begrunnelse for pålegget av særskilte forpliktelser. Vedtaket har 9 vedlegg. Vedlegg 1 inneholder analyse av markedet for tilgang og originering i mobilnett, herunder tre-kriterie-test. Vedlegg 2 inneholder prinsipper for marginskvistester i marked 15. Vedlegg 3 inneholder en oppsummering og vurdering av høringsvar. Vedlegg 4 inneholder marginskvismodellen (excel). Vedlegg 5 inneholder modelldokumentasjon for marginskvismodellen. Vedlegg 6 og 7 inneholder spørreskjema for datainnhenting til marginskvismodellen. Vedlegg 8 inneholder tilbakemeldinger på kommentarer til marginskvismodellen, og vedlegg 9 inneholder ESAs kommentarer ved notifiseringen av utkast til vedtak.

22. I kapittel 2 utpeker Nkom Telenor på nytt som tilbyder med sterk markedsstilling. Utpekingen gjøres på bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1. Kapittel 3 gir en kort oversikt over det regulatoriske utgangspunktet for valg av virkemidler, mens kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende særskilte forpliktelser for Telenor i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Kapittel 5 gir en beskrivelse av og oversikt over potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. I kapittel 6 diskuteres generelle prinsipper for virkemiddelbruk, herunder muligheter for duplisering av infrastruktur og forholdsmessighetsprinsippet. På bakgrunn av de forutgående kapitlene og markedsanalysen i vedlegget gjør Nkom rede for valg av særskilte forpliktelser i kapittel 7. Pålegg av særskilte forpliktelser finnes i kapittel 7.1.9, 7.2.5, 7.3.8, 7.4.7 og 7.5.12. Forholdet til gjeldende vedtak er nærmere beskrevet i kapittel 8.

2. Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling

23. På bakgrunn av markedsanalysen (vedlegg 1), utpeker Nkom med hjemmel i ekomloven § 3-3¹² Telenor ASA på nytt som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett. For nærmere begrunnelse vises det til analysen i vedlegg 1.

¹⁰ Kommunal- og distriktsdepartementets høring av ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften: [Høring - Forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

¹¹ Se nærmere om tidshorison i Kommisjonens retningslinjer, punkt 14. Det vises til markedsanalysen kapittel 1 for nærmere informasjon om ESAs og Kommisjonens retningslinjer for markedsanalyser.

¹² Forslag til ny ekomlov § 6-3

3. Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

24. Det følger av ekomloven § 3-4 første ledd¹³, jf. § 3-1 første ledd¹⁴, at tilbyder som har sterk markedsstilling alene eller sammen med andre, skal pålegges én eller flere særskilte plikter som følger av § 4-1¹⁵ og §§ 4-4¹⁶ til 4-10¹⁷. Relevante forpliktelser for markedet for tilgang og originering i mobilnett er:

- Tilgangsforpliktelser, jf. ekomloven §§ 4-1¹⁸, 4-4¹⁹ og 4-5²⁰
- Krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7²¹
- Krav om standardtilbud, jf. ekomloven § 4-6²²
- Krav om transparens, jf. ekomloven §§ 4-6²³ og 4-8²⁴
- Krav om regnskapsmessig skille, jf. ekomloven § 4-8
- Prisregulering og krav om kostnadsregnskap, jf. ekomloven § 4-9²⁵

25. I særlige tilfeller kan det også pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene. I slike tilfeller skal konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3²⁶ følges.

26. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EU/EØS-rettens forholdsmessighetsprinsipp, skal de forpliktelser Nkom pålegger tilbydere med sterk markedsstilling, være egnet til, og ikke gå lenger enn, det som er nødvendig for å fremme formålet i ekomloven. De grunnleggende formål er nedfelt i § 1-1²⁷, 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.”

27. I tillegg til den generelle formålsbestemmelsen i § 1-1, er det oppstilt en spesiell formålsbestemmelse i § 3-4 tredje ledd²⁸. Bestemmelsen slår fast særlige, relevante hensyn ved bruk av særskilte virkemidler:

”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.”

¹³ Forslag til ny ekomlov § 6-4 første ledd ledd

¹⁴ Forslag til ny ekomlov § 6-1 første ledd

¹⁵ Forslag til ny ekomlov § 7-2

¹⁶ Forslag til ny ekomlov §§ 10-2, 10-3 og 10-5

¹⁷ Forslag til ny ekomlov § 7-11, 1. og 2. ledd

¹⁸ Forslag til ny ekomlov § 6-4

¹⁹ Forslag til ny ekomlov §§ 10-2, 10-3 og 10-5

²⁰ Forslag til ny ekomlov §§ 12-6 og 15-4

²¹ Forslag til ny ekomlov § 7-5

²² Forslag til ny ekomlov § 7-4

²³ Forslag til ny ekomlov § 7-4

²⁴ Forslag til ny ekomlov §§ 7-6 og 7-9

²⁵ Forslag til ny ekomlov § 7-7

²⁶ Forslag til ny ekomlov § 14-3

²⁷ Forslag til ny ekomlov § 1-1

²⁸ Forslag til ny ekomloven § 6-4 fjerde ledd

4. Gjeldende særskilte forpliktelser

28. Telenor ble utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for tilgang og originering i mobilnett 14. mai 2020. Telenor er etter gjeldende vedtak pålagt følgende forpliktelser:

- **Tilgang.** Med hjemmel i ekomloven §§ 4-1 første ledd og 4-4 fjerde ledd jf. sjette ledd er Telenor pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang, i form av nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering. Alle avtaler om tilgang og originering i Telenors mobilnett skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. Dersom tilgang nektes, skal Telenor gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 sjette ledd. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig dokumentasjon.
- **Ikke-diskriminering.** Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og annet ledd er Telenor pålagt å ikke diskriminere med hensyn til pris og alle andre vilkår for tilgang for nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering. Kravet gjelder både mellom eksterne virksomheter som baserer seg på samme tilgangsform, og mellom egne og eksterne virksomheter.
- **Offentliggjøring og standardavtaler.** Med hjemmel i ekomloven § 4-6 er Telenor pålagt å utarbeide standardavtaler for nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering. Standardavtalene skal offentliggjøres på Telenors hjemmeside. Plikten til å offentliggjøre omfatter ikke informasjon om priser for nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang, som selskapet bare skal gjøre tilgjengelig overfor tilbyder som henvender seg til Telenor. Telenor er også pålagt å informere Nkom om alle endringer i standardavtalene, herunder om nye priser og rabatter. Med hjemmel i ekomloven § 10-3²⁹ er Telenor videre pålagt å sende kopi av samtlige sluttforhandlede individuelle avtaler om tilgang og originering i mobilnett, med unntak for avtaler om samlokalisering, senest to uker etter signering. Telenor plikter også å underrette Nkom om endringer i slike avtaler. Prisvilkår som Telenor tilbyr ved en anmodning om nasjonal gjesting, skal oversendes til Nkom uten ugrunnet opphold og senest to uker etter at tilbudet er gitt.
- **Regnskapsmessig skille.** Med hjemmel i ekomloven § 4-8 er Telenor pålagt å utarbeide et regnskapsmessig skille mellom nettvirksomheten og den interne sluttbrukervirksomheten for sin mobilvirksomhet i Norge. Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor MVNO-tilbydere overholdes. Regnskapsmessig skille skal også rapporteres for nasjonal gjesting.

Regnskapet og dokumentasjonen på at kravet til ikke-diskriminering er oppfylt, skal oversendes Nkom innen 1. oktober og 1. april hvert år for henholdsvis første og andre halvår. I tillegg skal helårsrapportering basert på oppdaterte fordelingsnøkler oversendes innen 1. juli hvert år. Beskrivelse av systemet for føring av regnskapsmessig skille, herunder oversikt over kostnadskategorier og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres.

- **Pris- og regnskapsregulering.** Med hjemmel i ekomloven § 4-9 annet ledd er Telenor pålagt å tilby tjenesteleverandørtilgang, MVNO-tilgang og tilgang til nasjonal gjesting til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. Telenor skal tilby en standardavtale basert på trafikkavhengige, variable priser for alle tilgangsformer. For nasjonal gjesting skal Telenor tilby tilgang basert på trafikkavhengig lineær pris per tjeneste/abonnement. Telenor skal videre gi tilbud om alternative prisstrukturer, og bulkpris kan være en alternativ

²⁹ Forslag til ny ekomlov § 15-2

prisstruktur. Etablering av slike tilgangsavtaler skal tilbys til rimelige priser. Når det gjelder samlokalisering, er Telenor pålagt krav til kostnadsorienterte priser. Kostnadsregnskap etter ekomloven § 4-9, skal leveres.

29. Vedtaket ble pålagt av eRate, Fjordkraft, Ice og Telenor 11. juni 2020. Etter vurdering av klager på vedtaket, endret og presiserte Nkom enkelte deler knyttet til krav om bulkpris og krav til ikke-diskriminering. Endringene fremgår av vedtak 1. september 2020. Kravet om bulkpris har fått utsatt iverksettelse frem til klagen på endringsvedtaket er avgjort. Øvrige plikter er gjeldende.

5. Konkurransproblemer

5.1. Generelt om konkurransproblemer innenfor markedet for tilgang og originering i mobilnett

30. Nkom har i markedsanalysen (vedlegg 1) konkludert med at det ikke er bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett i Norge. Telenor kan i stor grad opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere og er derfor utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling.

31. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve adferd som har til formål, eller som virkning, å begrense konkurransen i markedet. Adferden kan bestå i å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at nye aktører etablerer seg eller å utnytte sluttbrukere. Slik adferd omtales her som konkurransproblemer.

32. Særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere med sterk markedsstilling, skal være egnet til å bøte på faktiske eller potensielle konkurransproblemer i det relevante markedet. Pålegg av særskilte forpliktelser er ikke betinget av at misbruk av markedsrett faktisk har funnet sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå et konkurransproblem under gitte forhold.

33. Vilkårene for Telenors tilbud for tilgang og originering i mobilnett har til nå vært underlagt regulering, blant annet med detaljert pris- og regnskapsregulering. Vurderingen av konkurransproblemer i dette vedtaket omfatter adferd som kunne ha oppstått dersom markedet ikke var regulert. I denne vurderingen er det nyttig å se på hvilke insentiver markedsstrukturen gir tilbyder med sterk markedsstilling i fravær av en regulering. Nkom kan ikke forutse ethvert potensielt konkurransproblem som kan oppstå i fravær av regulering. For å fange opp flest mulige situasjoner som kan oppstå, vil de potensielle konkurransproblemene bli beskrevet generelt.

5.2. Vertikal overføring av markedsrett

34. I markedet for tilgang og originering i mobilnett hvor Telenor er vertikalt integrert, anser Nkom at de mest sentrale konkurransproblemene er knyttet til vertikal overføring av markedsrett. Vertikal overføring av markedsrett³⁰ er betegnelsen på en situasjon der en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet søker å overføre markedsrett fra grossistmarkedet til et

³⁰ Vertikal overføring av markedsrett kan defineres som "enhver dominerende aktørs adferd som nekter tilstrekkelig tilgang til en essensiell innsatsfaktor som aktøren produserer for andre brukere av denne innsatsfaktoren, med den hensikt å utvide monopolrett fra ett markedssegment ("flaskehals"-segmentet) til et annet (potensielt konkurransutsatt) segment" (Rey/Tirole 1997).

relatert sluttbrukermarked ved å stenge ute eller motarbeide konkurrenter til fordel for egen sluttbrukervirksomhet.

35. Med hensyn til valg av virkemidler er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer vertikal overføring av markedsrett:

- Tilgangsnektelse
- Overføring av markedsrett gjennom prissettingen
- Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting

5.2.1. Tilgangsnektelse

36. En aktør med sterk markedsstilling i grossistmarkedet vil kunne forsøke å overføre markedsrett ved å nekte tilgang for aktører som tilbyr konkurrerende tjenester i de tilhørende sluttbrukermarkedene. Dette omfatter både situasjoner der nettverksoperatøren nekter å forhandle med kjøper av tilgang, og tilfeller hvor tilgang selges på urimelige vilkår, slik at kjøper av tilgang ikke har en reell mulighet til å levere konkurransedyktige produkter i sluttbrukermarkedene.

37. Tilgangsnektelse er kjerneproblemet i markedet for tilgang og origineringsrett i mobilnett. Slik adferd kan forhindre at nye aktører etablerer seg og i ytterste konsekvens tvinge etablerte aktører ut av markedet.

38. Nkom mener at Telenor i fravær av ex-ante regulering vil ha insentiv og mulighet til å nekte andre tilbydere tilgangs- og origineringsrettstjenester eller vanskeliggjøre tilgangen. Nkom mener Telenor har insentiver til å utnytte sin sterke markedsstilling til å oppnå og utnytte konkurransefordeler i sluttbrukermarkedene fremfor å selge grossisttilgang. Dette er knyttet til at Telenor oppnår en vesentlig større del av sine inntekter fra salg til sluttbrukere enn fra grossistsalg. Telenor er bredt til stede i ulike sluttbrukermarkeder, noe som innebærer at å gi tilgang til mobilnettet for eksterne aktører, i de fleste tilfeller vil innebære direkte konkurranse til egen sluttbrukervirksomhet. Ved å avskjære eller begrense konkurrenters tilgang til en nødvendig innsatsfaktor, vil Telenor til en viss grad kunne beskytte egen sluttbrukervirksomhet fra konkurranse. Dette taler for at Telenor i liten grad har egeninteresse i å «outsource» nedstrømsaktiviteter.

39. Tilgang til samlokalisering av utstyr i master, hytter osv. gir andre netteiere mulighet til en raskere utbygging til lavest mulig kostnad. I løpet av de siste årene har det skjedd strukturelle endringer for dette tilgangsproduktet ved at både Telenor, Telia og Lyse/Ice har skilt ut egne tårnselskaper som forvalter den passive infrastrukturen. Samlokalisering har med dette fått et sterkere kommersielt fokus. De norske tårnselskapene er likevel fremdeles eid av telekomaktørene, slik at insentiver til å benytte tårnselskapene til å skaffe seg konkurransemessige fordeler i sluttbrukermarkedet, må likevel kunne antas å være til stede. Å prioritere egne kapasitetsutvidelser samt trenere eller avslå anmodninger om samlokalisering fra en nettverksutbygger som utgjør en konkurrent i de samme sluttbrukermarkedene, vil f.eks. effektivt kunne hindre konkurranse i sluttbrukermarkedet.

40. I fravær av sektorspesifikke tilgangsforpliktelser anser Nkom at tilgangsnektelse vil representere et potensielt konkurranseproblem i de kommende tre år.

5.2.2. Overføring av markedsrett gjennom prissettingen

41. Overføring av markedsrett gjennom prissettingen omfatter adferd som har som mål å øke konkurrentens kostnader og/eller begrense konkurrenters salg i sluttbrukermarkedene. Dette kan skje gjennom rovprising i sluttbrukermarkedene, overprising i grossistmarkedet, prisdiskriminering mellom ekstern og intern sluttbrukervirksomhet, eventuelt mellom eksterne grossistkunder, eller gjennom å påføre konkurrenter marginskvis. Effekten av en slik form for overføring av markedsrett kan i praksis være tilsvarende som ved tilgangsnektelse.

42. En vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet vil ha insentiv og mulighet til å diskriminere på pris mellom egen og ekstern virksomhet. På denne måten vil kostnadene for konkurrentene til tilbyderen med sterk markedsstilling kunne bli høyere enn kostnadene for egen sluttbrukervirksomhet, og dermed påføres konkurrentene en konkurransemessig ulempe i sluttbrukermarkedene. Dette kan resultere i redusert salg eller marginskvis. Marginskvis innebærer at forskjellen mellom tilgangspris (i grossistmarkedet) og prisnivået i sluttbrukermarkedet blir så liten at konkurrenter ikke får dekket sine kostnader og derfor står i fare for å presses ut av markedet. Prisnivået i sluttbrukermarkedet varierer mellom ulike deler av markedet og vil delvis være avhengig av sluttbrukernes betalingsvillighet. Marginskvistester for ulike sluttbrukermarkeder kan derfor gi ulike resultat.

43. Fra og med februar 2017 har Nkom gjennomført flere marginskvistester på et utvalg av Telenors produkter/segmenter. I årene 2017 til 2019 varslet Nkom ved fire anledninger pålegg om retting av Telenors tilgangspriser som følge av marginskvistestene, og ved én anledning fattet Nkom etterfølgende vedtak om retting. I de senere år har Telenor på eget initiativ endret tilgangspriser for å bestå Nkoms marginskvistester.

44. Etablering av egne tårnselskaper med selvstendige formål om å drive kommersielle virksomhet må forventes å ha gitt et økt fokus og insentiv til å tilby innplassering til andre aktører, men samtidig insentiv til økte priser for høyest mulig inntjening. Telenor har ifølge andre netteiere i prinsippet monopol på innplassering i mange områder, hvor grunneier eller kommune ikke tillater andre å sette opp nye master nær eksisterende infrastruktur. I fravær av regulering vil Telenor dermed ha insentiver til å øke prisene der hvor innplassering er helt nødvendig for andre aktører.

45. Tilbyder med sterk markedsstilling kan også diskriminere på pris mellom ulike grossistkunder, for å hindre konkurranse fra aktører som utgjør en trussel til egen sluttbrukervirksomhet.

46. Prisdiskriminering kan også komme til uttrykk i form av prisstruktur. En vertikalt integrert aktør som ikke selv er bundet av en intern tilgangsavtale, vil ha insentiver til å tilby prisstrukturer eksternt som hindrer og/eller begrenser konkurrenters mulighet til å konkurrere i sluttbrukermarkedet. Prisstrukturer kan på denne måten skape ulike konkurransevilkår mellom intern og ekstern virksomhet.

47. Nkom legger til grunn at prisdiskriminering er et potensielt og reelt, alvorlig konkurranseproblem i det relevante markedet.

5.2.3. Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting

48. Nedenfor beskrives de mest relevante formene for overføring av markedsrett ved hjelp av andre variabler enn pris.

Diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon

49. Konkurranseproblemet refererer seg til en praksis der tilbyder med sterk markedsstilling gir sin egen sluttbrukervirksomhet informasjon som den ikke gir til sine eksterne grossistkunder, og derigjennom oppnår en konkurransefordel for egen sluttbrukervirksomhet. For eksempel kan den dominerende aktøren unnlate å gi informasjon om grossisttilbud, eller gi informasjon på en måte som gjør det vanskelig å forstå grossisttilbudet fullt ut og dermed vanskelig å akseptere, og/eller gjøre det vanskelig å tilby sluttbrukertjenesten.

50. I inneværende reguleringsperiode har Nkom pålagt Telenor overtredelsesgebyr for brudd på kravet til å gi likeverdig informasjon til egen og ekstern virksomhet. I den aktuelle saken fikk ekstern tilgangskjøper ikke tilgang til informasjon om Telenors mobilnett på et format som var etterspurt i en offentlig anbudskonkurranse. Informasjonen ble likevel fremskaffet for Telenors egen virksomhet. Ulikebehandlingen skjedde ifølge Telenor som følge av et avvik fra fastlagt rutine.

51. Diskriminering eller tilbakeholdelse av informasjon kan medføre konkurranseulempe for tilgangskjøpere i form av blant annet lavere kvalitet på sluttbrukerproduktet, økte kostnader og forsinkelser sammenliknet med den dominerende aktøren.

Uthalingstaktikk

52. En dominerende aktør vil kunne ha et insentiv til å ta i bruk ulike former for uthalingstaktikk for å trenere tilgang, for eksempel uthaling av forhandlinger eller urimelig lange leveransetider.

53. I mangel av effektiv regulering kan uthalingstaktikk utgjøre et konkurranseproblem de neste årene. Langvarige forhandlinger kommer blant annet Telenor til gode ved introduksjon av nye tjenester og vil kunne gi selskapet en «first mover advantage».

Urimelige avtalevilkår

54. Denne kategorien dekker alle kontraktvilkår som krever en spesiell opptreden fra kjøperen av tilgang som ikke er nødvendig for å selge grossistproduktet, men som øker konkurrentens kostnader eller begrenser salget. Slike urimelige krav kan tenkes i tilknytning til alle de relevante typene av tilgang. Tilbydere som ønsker tilgang, kan f.eks. måtte akseptere unødvendig store garantistillelser, urimelige kompensasjonskrav, at tilgangsselger forbeholder seg en rett til ubetinget og ensidig endringsadgang av avtalen, og lange oppsigelsestider i sine avtaler.

55. Telenor har tidligere stilt krav om eksklusivitet både under forhandlinger om tilgang og etter avtaleinngåelse. Ved å kreve eksklusivitet i forhandlingssituasjonen, fratras kjøpere muligheten til å stille ulike tilbud opp mot hverandre og på denne måten utnytte kjøpermakt for å kunne fremforhandle en mest mulig fordelaktig avtale. Nkom anser at aktører som har sterk markedsstilling, gjennom krav om eksklusivitet vil kunne redusere tilgangskjøperes forhandlingsstyrke, som allerede er svak.

Kvalitetsdiskriminering

56. En dominerende aktør vil kunne ha insentiv til å diskriminere på kvalitet. Slik diskriminering kan øke konkurrentenes kostnader ved at det må settes inn tiltak for å kompensere for den lavere kvaliteten. Uten kompenserende tiltak vil konkurrenten kunne forvente redusert etterspørsel. Alternativt vil lavere kvalitet kunne sette urimelige begrensninger på prisen den konkurrerende aktør kan ta i sluttbrukermarkedet. Kvalitetsdiskriminering vil dermed kunne påføre konkurrenten direkte og/eller indirekte kostnader. Telenor har insentiv og mulighet til å diskriminere på kvalitet til fordel for egen sluttbrukervirksomhet, noe som vil kunne ramme selskapets tilgangskjøpere i sin alminnelighet.

5.3. Oppsummering av konkurranseproblemene i markedet for tilgang og originering i mobilnett

57. Potensielle konkurranseproblemer i markedet for tilgang og originering i mobilnett er etter Nkoms syn først og fremst knyttet til vertikal overføring av markedsrett. Tilgangsnektelse er kjerneproblemet i markedet. Slik adferd kan forhindre at nye aktører etablerer seg og i ytterste konsekvens tvinge etablerte aktører ut av markedet.

58. Nkom mener det er flere forhold knyttet til vertikal overføring av markedsrett som utgjør alvorlige, potensielle konkurranseproblemer i det relevante marked. Dette understøttes både av insentivene markedsstrukturen gir og eksempler på adferd. Nkom anser at både overføring av markedsrett gjennom prissetting og andre variabler er relatert til pris utgjør reelle konkurranseproblemer i fravær av sektorspesifikk regulering i det relevante markedet.

6. Generelt om valg av virkemidler

59. I det følgende gjør Nkom rede for overordnede prinsipper knyttet til valg av virkemidler i markedet for tilgang og originering i mobilnett. De konkrete valgene av særskilte forpliktelser er nærmere redegjort for i kapittel 7.

6.1. Mål om infrastrukturbasert konkurranse og sammenhengen med tjenestekonkurranse

60. Et grunnleggende prinsipp for reguleringen er at dersom duplisering av infrastruktur er mulig, skal virkemiddelbruken støtte opp under mulige infrastrukturinvesteringer, det vil si legge til rette for dynamisk effektivitet. Dersom duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig, skal sluttbrukernes interesser ivaretas ved å utnytte den eksisterende infrastrukturen best mulig, ved såkalt tjenestekonkurranse.

61. Duplisering av infrastruktur innebærer ikke nødvendigvis full ende-til-ende infrastrukturkonkurranse. Etter Nkoms oppfatning kan det for eksempel sies å foreligge infrastrukturkonkurranse mellom mobilnett selv om mobiloperatørene er avhengige av å kjøpe tilgang til overføringskapasitet, master og andre samlokaliseringssteder av andre infrastruktureiere.

62. Nkom har i tidligere vedtak lagt til grunn at duplisering av infrastruktur er mulig i det relevante markedet og at virkemiddelbruk skal støtte opp om denne type investeringer. Analysen i vedlegg 1 er dermed gjennomført i lys av en målsetning om bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse.

63. Etablering av et tredje konkurransedyktig mobilnett har vært et mål og en forutsetning for bærekraftig konkurranse som har stått fast over lang tid og fremgår bl.a. av Stortingsmeldingen «Vår felles digitale grunnmur»:³¹

«For å understøtte utviklingen mot bærekraftig konkurranse i mobilmarkedet, skal den sektorspesifikke konkurransereguleringen legge til rette for etablering av et tredje konkurransedyktig mobilnett. Tre konkurrerende mobilnett vil styrke konkurransen i mobilmarkedet, bidra til mer konkurransedyktige priser og til større tjenesteinnovasjon.»

Og ved følgende målsetning:

«Det skal være minst tre fullverdige mobilnett som kan konkurrere i både bedrifts- og privatmarkedet.»

64. For at en tredje nettverksaktør skal kunne bidra til bærekraftig konkurranse, må denne ha en markedsposisjon som kan skape dynamikk og bidra til å disiplinere øvrige aktører i markedet over tid, slik at det ikke eksisterer aktører med sterk markedsstilling. Som beskrevet i markedsanalysen ligger flere forhold til rette for at Norge kan få et tredje konkurransedyktig mobilnett innenfor eller kort tid etter analysens tidshorisont.

65. Samtidig er det flere usikkerhetsmomenter knyttet til utbyggingshastighet og vekst, noe som er viktig for å kunne være konkurransedyktig på sluttbruker- og grossistnivå i det norske markedet. Nkom mener på dette grunnlag at det ikke er tilstrekkelig klare holdepunkter for at det tredje nettet vil kunne disiplinere de etablerte aktørene i markedet uavhengig av regulering innenfor analysens tidshorisont, jf. analysen kapittel 5.2.6.

³¹ [Meld. St. 28 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)

66. Mangel på konkurranse på nettverksnivå (horisontal konkurranse) utgjør kjerneproblemet i markedet og trekker i retning av å videreføre mål om infrastrukturkonkurranse som styrende for valg av virkemidler i markedet for tilgang og originering i mobilnett.

67. Nkom har i de tidligere vedtakene lagt til rette for at investeringer i infrastruktur kan foretas trinnvis gjennom tilgang til etablert infrastruktur på ulike nivåer (Ladder of investment). Det er imidlertid lite sannsynlig at aktører som i dag har MVNO-tilgang eller tjenesteleverandøravtale, vil klatre på investeringsstigen for å bli fullverdige infrastruktureiere. Klatring fra tilgang som tjenesteleverandør til MVNO-tilgang er mer aktuelt. Telavox (tidligere eRate) er et eksempel på en aktør som har klatret fra tjenesteleverandørtilgang til MVNO-tilgang relativt nylig. Telavox videreselger grossisttilgang og tilrettelegger for andre tilgangskjøpere. Selskapet bidrar på denne måten til konkurranse om å tilby grossisttilgang, selv om selskapet også selv er avhengig av å kjøpe tilgang til radionett. Aktører med MVNO-tilgang har egne plattformer for tjenesteproduksjon og dermed bedre forutsetninger for å utvikle nye og innovative tjenester til sine sluttbrukere enn tjenesteleverandører. Nkom mener reguleringen fremdeles bør ivareta investeringsstigen for å legge til rette for at flere aktører kan bidra til konkurranse basert på ulik grad av egen infrastruktur.

68. MVNO-aktører og tjenesteleverandører vil på sikt også være potensielle kundegrupper for et tredje nettverk. Investeringer i infrastruktur innebærer store og ugjenkallelige kostnader for netteierne. Marginalkostnadene for netteierne er imidlertid lave innenfor nettverkets kapasitet. Netteiernes primære økonomiske interesser er dermed å generere inntekter i nettverket i form av høyt trafikkvolum. For en netteier vil det være mest lønnsomt å ha egne sluttbrukere, men på den annen side vil salg av grossisttilgang være en raskere måte å fylle nettet med trafikk. MVNOer og tjenesteleverandører vil dermed kunne være viktige kunder for etablering av et tredje nett. I påvente av effektiv konkurranse om å tilby tilgang til nett, mener Nkom at dette forholdet også taler for å legge til rette for at kjøpere av tilgang har tilstrekkelig gode vilkår til å være i markedet.

69. Nkom mener fortsatt at mål om infrastrukturkonkurranse skal være hovedprinsippet for reguleringen og valg av virkemidler i markedet for tilgang til originering i mobilnett. Samtidig er utbyggingen av det tredje nettet kommet såpass langt at behovet for omfattende regulatorisk beskyttelse anses å være noe mindre enn tidligere. Nkom mener imidlertid behovet for regulatorisk beskyttelse for tjenestekonkurranse på eksisterende infrastruktur i stor grad er like sterkt som tidligere. Samtidig må tilgangskjøpere forberede seg på å konkurrere i et marked uten sektorspesifikk forhåndsregulering. Nkom vil derfor legge til rette for at tilgangskjøpere i større grad kan forhandle på kommersielle vilkår, samtidig som reguleringen skal gi et sikkerhetsnett.

6.2. Forholdsmessighet

70. Prinsippet om forholdsmessighet og den forholdsmessighetsvurderingen tilsynsmyndighetene skal gjennomføre ved pålegg av forpliktelser, er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) i merknad 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.”

71. Prinsippet innebærer at Nkom ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativet. Under omstendighetene vil det også måtte oppstilles et absolutt krav om å ikke pålegge forpliktelser som er uforholdsmessig tyngende.

72. Prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene.

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

7. Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

7.1. Tilgang

7.1.1. Generelt om hjemmelsgrunnlaget

74. Tilgangsnekt i vid forstand er kjerneproblemet i marked 15, jf. kapittel 5 om konkurranseproblemer.

75. Ekomlovens generelle bestemmelse om tilgang³² fremgår av lovens § 4-1. Bestemmelsens første ledd lyder:

”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste.”

76. I tillegg har ekomloven bestemmelser om enkelte særskilte former for tilgang, blant annet § 4-2 om samtrafikk, § 4-4 om samlokalisering og § 4-5 om informasjons- og støttesystemer. Etter ekomforskriften § 2-2³³ kan en rimelig anmodning om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett omfatte blant annet tilgang for nasjonal gjesting og tilgang for virtuelle tilbydere.

77. Hvorvidt en konkret anmodning om tilgang er ”rimelig”, må vurderes med utgangspunkt i kriteriene i ekomloven § 4-1 annet ledd:

”I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det blant annet foretas en avveining av tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å kunne tilby konkurrerende tjenester. I vurderingen av hva som er nødvendig skal det tas hensyn til om det i lys av markedsutviklingen er teknisk og bedriftsøkonomisk mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det i tillegg tas hensyn til:

³² Med tilgang menes det å stille fasiliteter og/eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere, på bestemte vilkår, med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester. Begrepet omfatter blant annet tilgang til nett, nettelementer og tilhørende fasiliteter som kan innebære tilslutning av utstyr ved kabel- eller radiobasert tilknytning, tilgang til fysisk infrastruktur, herunder bygninger, kabelkanaler og master og tilgang til relevante programvaresystemer, herunder driftstøttesystemer. Begrepet omfatter ikke tilgang for sluttbrukere.

³³ Forslag til ny ekomforskrift § 3-2

1. *tilgjengelig kapasitet*
2. *tilbyders investeringer og investeringsrisiko, herunder eventuelle offentlige støtte- og tilskuddsordninger*
3. *bærekraftig konkurranse*
4. *behov for å ivareta nettets integritet*
5. *immaterielle rettigheter og*
6. *etablering av felles-europeiske tjenester.”*

78. Opplistingen er ikke uttømmende.³⁴

79. Ved pålegg om tilgangsfpliktelser vil infrastruktureierens interesse i å disponere eget nett måtte avveies mot andre tilbyderes behov for tilgang til fasiliteter som er nødvendige for å tilby konkurrerende tjenester. Et pålegg som øker konkurransen på kort sikt, bør ikke redusere konkurrentenes insentiv til å investere i alternative innsatsfaktorer som igjen kan øke konkurransen på lang sikt.

80. Det følger også av ekomloven § 4-1 annet ledd jf. § 1-1 at hensynet til bærekraftig konkurranse kan vektlegges ved vurderingen av om en anmodning om tilgang er ”rimelig”. Hensynet har nær sammenheng med målsettingen om duplisering av infrastruktur og behovet for å bøte på kjerneproblemene i markedet.

81. Ekomloven § 4-1 første ledd gir også hjemmel til at myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å «endre avtale». Dette må konkret forstås som vilkår i tilgangsavtalen mellom Telenor og tilgangskjøper.

82. Ekomloven § 4-1 må tolkes i lys av tilgangsdirektivet artikkel 12, som igjen må forstås i lys av blant annet tilgangsbegrepet i tilgangsdirektivet artikkel 2. Tilgangsbegrepet omfatter ikke bare det å gjøre fasiliteter og tjenester tilgjengelig, men også de vilkår dette skal skje på.³⁵ Tilsvarende bestemmelser finnes i ekomdirektivet artikkel 73 som må sees i sammenheng med definisjonene i artikkel 2 i direktivet.

83. Etter Nkoms vurdering gir ekomloven § 4-1, tolket i lys av tilgangsbegrepet og tilgangsdirektivet artikkel 12, hjemmel til å trekke opp nærmere rammer for tilgangsplikten, herunder stille spesifiserte krav til hvordan Telenor skal oppfylle tilgangsplikten.³⁶ At Nkom har en slik adgang fremgår dessuten av dom fra Borgarting lagmannsrett fra 2018.³⁷

*«Etter lagmannsrettens vurdering gir ekomloven § 4-1, tolket i lys av tilgangsdirektivet artikkel 12, tilstrekkelig hjemmel til å pålegge forpliktelser som også gjelder innholdet av avtalevilkår om tilgang til mobilnett».*³⁸

84. Ekomloven § 4-4 fjerde ledd slår fast at Nkom kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme rimelig anmodning om samløkalisering eller annen felles utnyttelse av infrastruktur, når dette er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse. Ved vurderingen av om en slik anmodning er rimelig, skal det foretas en avveining i samsvar med § 4-1 annet ledd.

85. Enkelte typer konkurranseskadelig adferd vil kunne likestilles med tilgangsnekt. Konkurranseskadelig adferd knyttet til diskriminering og/eller overpris vil i praksis måtte vurderes opp

³⁴ Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101.

³⁵ Dette følger også av en dom fra Kammarrätten i Stockholm fra 4. oktober 2011 (på side 13). Se sak 1690-10, inntatt i RK 2011:2.

³⁶ Tilsvarende er for svensk rett lagt til grunn i nevnte dom fra Kammarrätten, knyttet til «avtalsvite» (dommen side 15).

³⁷ LB-2017-72236 (SIM-kortsaken), på side 17.

³⁸ Tilgangsdirektivet artikkel 12 er avløst av ekomdirektivet artikkel 73.

mot ikke-diskrimineringskravet og prisregulering, jf. kapittel 7.2 til 7.5. Konkurranseskadelig adferd som ikke rammes av øvrige særskilte forpliktelser og som kan likestilles med tilgangsnekt, vil imidlertid kunne være aktuelt å vurdere opp mot tilgangsplikten.

7.1.2. Ny bestemmelse i forslag til ny ekomlov om tilgang til anleggsinfrastruktur

86. Ifølge forslaget til ny ekomlov skal myndighetene som første steg vurdere hvorvidt pålegg om tilgang til anleggsinfrastruktur er et tilstrekkelig virkemiddel til å fremme bærekraftig konkurranse. Det er kun dersom slik tilgang ikke er tilstrekkelig at Nkom kan pålegge andre forpliktelser.

87. Forpliktelsen fremgår av § 7-1:

«Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til og bruk av infrastruktur for etablering av elektronisk kommunikasjonsnett. Pålegge om tilgang til anleggsinfrastruktur kan blant annet omfatte tilgang til og bruk av bygninger og innganger til bygninger, ledninger i bygninger, antenner, tårn og støttekonstruksjoner, stolper, master, rør, inspeksjonsbrønner og koblingsskap. Plikten til å imøtekomme anmodninger om tilgang i medhold av denne bestemmelsen kan også omfatte infrastruktur som ikke er del av det markedet tilgangsplikten gjelder.»

88. I lys av at ny ekomlov forventes snart å bli vedtatt, har Nkom vurdert hvorvidt tilgang etter nye § 7-1 er tilstrekkelig. Nkom mener imidlertid at markedsanalysen, sammenholdt med beskrivelsen av konkurranseproblemer i kapittel 5 og beskrivelsen av målet om infrastrukturkonkurranse og sammenhengen med tjenestekonkurranse i kapittel 6, gir grunnlag for en konklusjon om at tilgang til anleggsinfrastruktur ikke er tilstrekkelig forpliktelse til å avhjelpe konkurranseproblemene i markedet. I lys av kundenes høye forventninger til dekning, vil det fremdeles ta flere år før det tredje nettet kan frigjøre seg fra nasjonal gjesting. I denne perioden er det behov for forpliktelser som sikrer forutsigbar tilgang til nasjonal gjesting. Samtidig mener Nkom det er behov for tjenestekonkurranse på eksisterende infrastruktur for å ivareta hensynet til sluttbrukere. Nkom mener at det per i dag ikke er tilstrekkelig konkurranse om å tilby tilgang til radionett i form av MVNO- eller tjenesteleverandørtilgang, og det er heller ikke tilstrekkelige holdepunkter for at det tredje nettet vil disiplinere denne konkurransen innenfor analysens tidshorisont.

89. Nkom mener på dette grunnlag at tilgang til anleggsinfrastruktur alene ikke er tilstrekkelig til å fremme bærekraftig konkurranse.

7.1.3. Tilgang for nasjonal gjesting

90. Med nasjonal gjesting menes en tjeneste som, i henhold til en avtale mellom to mobile nettverksoperatører, gjør det mulig for en netteier å tilby sine sluttbrukere tjenester som produseres i den andre netteierens mobilnett.

91. Nkom har i kapittel 6.1 redegjort for hvordan hovedformålet med reguleringen i markedet for tilgang og originering i mobilnett har vært å oppnå bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse, og at ekomyndigheten mener at en tredje nettverkseier er nødvendig for å oppnå dette målet. Virkemiddelbruken i tidligere markedsvedtak har derfor vært innrettet mot å legge til rette for etablering av konkurrerende infrastruktur. Nasjonal gjesting har i denne sammenheng vært ansett som en viktig tilgangsform fordi den legger til rette for at nye nettverkseiere kan tilby nasjonal dekning og således kunne tilby konkurransedyktige tjenester mens nettet er under utbygging.

92. Det tredje nettet har inngått en avtale om nasjonal gjesting med Telia på kommersielle vilkår. En relevant problemstilling er derfor om det er behov for regulert tilgang til nasjonal gjesting i det tidsrommet analysen overskuer.

93. Markedsanalysen har en tidshorisont på tre år. Nkom legger til grunn at Ice vil være avhengig av nasjonal gjesting i hele analysens tidshorisont for å kunne gi et tilstrekkelig attraktivt tilbud til sine kunder. Det er ikke gitt at avtalen mellom Ice og Telia vil gjelde i hele analysens tidshorisont. Videre mener Nkom at det ikke er grunnlag for å anta at Ice har tilstrekkelig forhandlingsstyrke til å disiplinere tilbud om tilgang til nasjonal gjesting hos hverken Telia eller Telenor. Nkom mener derfor at det er nødvendig å ha et regulatorisk sikkerhetsnett som legger til rette for at Ice kan forhandle effektivt om slik tilgang. Økt forhandlingsstyrke anses positivt for å oppnå formålet om bærekraftig konkurranse i markedet.

94. Tilgang til nasjonal gjesting er ikke nødvendigvis begrenset til et spørsmål om tilgang for Ice. Det er imidlertid lite trolig, blant annet på grunnlag av knapphet på tilgang til tilstrekkelige frekvensressurser, at flere aktører vil etablere seg innenfor det relevante markedet innenfor analysens tidshorisont.

95. Tilgang til nasjonal gjesting vil således være nødvendig for å sikre at en aktør som bygger eget mobilnett, skal kunne tilby konkurransedyktige tjenester og derved bidra til å oppnå målsettingen om bærekraftig konkurranse. Tilgangsplikt for nasjonal gjesting vil legge føringer på de innholdsmessige rammene for en avtale og dermed kunne bidra til økt kjøpermakt og utgjøre et regulatorisk sikkerhetsnett. Etter Nkoms oppfatning er det ingen andre særskilte forpliktelser som effektivt vil kunne avhjelpe tilgangsnektelse som konkurranseproblem for en tilbyder som bygger ut eget mobilnett. Tilgang for tjenesteleverandører og MVNO-operatører er ikke et substitutt til tilgang for nasjonal gjesting.

96. Reduserte insentiver til å bygge og videreutvikle mobilnett, både for Telenor og kjøper av tilgang, er en potensiell ulempe ved å pålegge forpliktelse om nasjonal gjesting. For Telenors del vil virkningen for investeringsinsentiver i stor grad være knyttet til hvordan tilgangsplikten påvirker den forventede avkastningen på investeringene. Dette vil igjen henge sammen med nivået på tilgangsprisene og hvilket konkurransepress tilgangskjøperen vil kunne utgjøre i sluttbrukermarkedene. Konkurransepresset fra tilgangskjøperen vil foruten pris være knyttet til dekning og nettverkskvalitet.

97. Retten til nasjonal gjesting vil isolert sett kunne gi motstridende insentiver for tilgangskjøper som bygger eget nett. På den ene siden kan nasjonal gjesting redusere behovet for å utvide egen infrastruktur og dermed kunne redusere insentivene til å investere. På den annen side kan rett til nasjonal gjesting gi økt forutsigbarhet om egne rammebetingelser og dermed bidra til økte investeringer. Ved vurderingen av tilgangskjøperens investeringsinsentiver, mener Nkom at det må tas i betraktning at sektorspesifikk tilgangsplikt ikke kommer til å vedvare utover denne analysens tidshorisont. Gitt de asymmetriske styrkeforholdene mellom aktørene i det relevante markedet, er det Nkoms vurdering at tilgangsplikt for nasjonal gjesting først og fremst er egnet til å oppnå at kjøperne av nasjonal gjesting øker sine investeringer i mobilnett og derigjennom er egnet til å oppnå målsettingen om infrastrukturbasert konkurranse gjennom et tredje konkurransedyktig mobilnett.

98. Hva gjelder ulemper for Telenor av en forpliktelse til å måtte gi tilgang til nasjonal gjesting, mener Nkom at disse mer enn utlignes av fordelene av et slikt pålegg for konkurransen.

99. Nkom mener på denne bakgrunn at det er forholdsmessig å pålegge Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang i form av nasjonal gjesting med de produkter og tjenester som inngår i det relevante markedet. Hvor langt plikten strekker seg, vil i hovedsak måtte avgjøres i det konkrete tilfellet gjennom en vurdering av faktum sammenholdt med innholdet i begrepet "rimelig anmodning", jf. ekomloven § 4-1 annet ledd.

100. For å bidra til økt klarhet om innholdet i plikten til å imøtekomme rimelig anmodning om tilgang til nasjonal gjesting, vil Nkom nedenfor drøfte enkelte forhold som er særlig relevante for denne tilgangsformen.

7.1.3.1. Sømløshet

101. Sømløshet innebærer at tjenestene en sluttbruker benytter, ikke blir avbrutt selv om man skifter nettverk. En samtale kan for eksempel bli satt opp i ett nett, hvorpå mobiltelefonen flyttes ut av dette nettets dekningsområde og inn i det andre nettets dekningsområde. For at samtalen ikke skal brytes, må det utveksles informasjon mellom de to nettene om at overlevering skal finne sted. Tilsvarende kan en sluttbruker starte en datatjeneste, for eksempel en strømmetjeneste, i ett nettverk og bevege seg over i et annet netts dekningsområde mens tjenesten pågår. Sømløshet forutsetter således at det foreligger et grensesnitt mellom nettene for å utveksle slik informasjon og i tillegg en avtale om sømløshet.

102. Sluttbrukerne i Norge har blitt vant til tjenester av høy kvalitet og stor grad av tilgjengelighet og forventer å kunne holde en samtale uten avbrudd eller kontinuitet i tilgang til datatjenester innenfor store deler av Norge. Dersom en ny nettverksoperatør skal kunne konkurrere på likeverdige vilkår med de etablerte aktørene, kan tjenesten ikke ha vesentlig lavere kvalitet enn de etablerte aktørene med hensyn til dekning.

103. Sømløshet kan gis med enveis eller toveis overlevering. Med enveis overlevering menes at trafikken kan flyttes fra nettet med lavest dekningsgrad til nettet med høyest dekningsgrad, eller med andre ord fra nettet til den som kjøper nasjonal gjesting, til nettet til den som tilbyr nasjonal gjesting. Ved toveis overlevering kan trafikken også leveres tilbake til det opprinnelige nettet dersom mobilen igjen flyttes inn i dette nettets dekningsområde. Toveis overlevering har tradisjonelt vært mer teknisk komplisert enn enveis, men nyere teknologier har gitt større muligheter for toveis overføring.

104. Ettersom toveis overlevering vil gi mulighet for å levere trafikk tilbake til nettet til den som benytter seg av nasjonal gjesting, vil en slik løsning kunne redusere mengden trafikk kjøperen av nasjonal gjesting vil måtte kjøpe i vertsoveratørens nett. Toveis overlevering er således viktig for at en kjøper av nasjonal gjesting skal kunne redusere kostnadene for gjesting, samt oppnå et volum som gir lave enhetskostnader i eget nett.

105. Nkom legger til grunn at en anmodning om toveis sømløshet som et utgangspunkt vil være rimelig innenfor denne vedtaksperioden. Dersom partene ved en slik anmodning ikke selv blir enige om en løsning, vil Nkom kunne foreta en konkret vurdering av hvorvidt den aktuelle anmodningen er rimelig, jf. ekomloven § 4-1 andre ledd.

7.1.3.2. Geografisk dekningsområde

106. Tilgang til nasjonal gjesting kan gis i hele landet (flatedekning) eller i geografisk avgrensede områder.

107. Ved såkalt flatedekning (i ren form) vil alle basestasjoner i vertsoveratørens nett være tilgjengelige for tilbyderer som har tilgang til nasjonal gjesting. Feltstyrken vil dermed være avgjørende for hvorvidt samtalen blir satt opp i det ene eller det andre nettet. En samtale som blir satt opp i det besøkte nettet, vil ved flatedekning ikke bli brutt når abonnenten beveger seg inn i dekningsområdet til egen tilbyder.

108. Ved flatedekning kan en unngå tvilsspørsmål med hensyn til hva som utgjør et "geografisk område" hvor den nye aktøren har dekning, og om gjesting skal kunne kreves innenfor enkelte områder der kjøperen av gjesting har enkelte "hvite hull" i sin egendekning. Flatedekning antas derfor å være mindre ressurskrevende for partene.

109. Såkalt geografisk avgrenset tilgang til nasjonal gjesting innebærer at visse basestasjoner i det besøkte nettet programmeres slik at disse ikke er tilgjengelige for tilgangskjøper. Slik avgrensning av muligheten for gjesting vil kunne være aktuelt i områder hvor tilgangskjøper har bygd ut eget nett med tilstrekkelig god dekning.

110. Netteier og tilgangskjøper kan ha ulike interesser i forhandling om flatedekning eller geografisk avgrenset gjesting. Det kan være ønskelig for tilgangskjøper å stenge for gjesting i områder hvor egen dekning er godt utbygd, for å oppnå at mest mulig av trafikken går i eget nett.

111. Telenor tilbyr som et utgangspunkt flatedekning i standardavtale for nasjonal gjesting. Standardavtalen har imidlertid også en bestemmelse om at Telenor etter skriftlig anmodning fra tilgangskjøper skal stenge tilgang til Telenors nett i spesifiserte områder, forutsatt at Telenor mener det er teknisk forsvarlig og tilgangskjøper dekker alle relevante kostnader forbundet med dette. U.off

112. Etter hvert som aktør med avtale om nasjonal gjesting bygger ut nettverket, kan behovet for å kjøpe tilgang kun i enkelte geografisk avgrensede områder aktualiseres. Dette kan innebære at disse områdene totalt sett utgjør et mindre areal enn de øvrige delene av Telenors nett. Nkom anser at en slik anmodning normalt vil være rimelig basert på de samme forutsetningene som for stenging av tilgang i spesifiserte områder.

113. Etter Nkoms oppfatning tilsier formålet med ekomloven at en anmodning om nasjonal gjesting med flatedekning i hele landet normalt vil være rimelig. Avhengig av omfanget av anmoders eget nett, kan imidlertid også tilgang i geografisk avgrensede områder være tilstrekkelig til å oppfylle Telenors plikt til å tilby nasjonal gjesting. Nkom legger til grunn at eventuelle geografiske avgrensinger må bero på en konkret rimelighetsvurdering i den enkelte sak.

7.1.4. Tilgang for MVNOer

114. MVNO-tilgang innebærer at aktøren selv investerer i infrastruktur for kjernenett. Vi viser til beskrivelsen i markedsanalysen kapittel 2.5.1. Denne tilgangsformen forutsetter således investeringer i egen infrastruktur, men i langt mindre grad enn for en tilbyder som etablerer eget radionettverk og etterspør nasjonal gjesting.

115. Nkom mener MVNO-tilgang er et viktig virkemiddel for å oppnå formålet om bærekraftig konkurranse, i tillegg til nasjonal gjesting. Aktører med MVNO-tilgang kan på flere måter spille en viktig rolle i denne sammenheng.

116. Aktører med MVNO-tilgang kan påvirke konkurransen i sluttbrukermarkedene direkte gjennom eget sluttbrukertilbud. MVNO-tilbydere har egne plattformer for tjenesteproduksjon og dermed forutsetning for å utvikle og sette sammen nye produkter og løsninger tilpasset sine sluttbrukeres behov. Dette kan være særlig viktig i bedriftsmarkedet. Tjenesteleverandører som omtales nedenfor har ikke de samme muligheten til å utvikle egne tjenester. Mulighet for å produsere tjenester på egen tjenesteplattform legger i større grad til rette for å konkurrere på andre parametere enn pris og er derfor egnet til at virtuelle aktører i større grad kan utgjøre en konkurransetrussel og ha en sterkere disiplinerende effekt på etablerte aktører. Etter Nkoms vurdering er MVNO-tilgang på dette grunnlag viktig for å oppnå et bredt tilbud i sluttbrukermarkedene, spesielt i bedriftsmarkedet.

117. I grossistmarkedet er det per i dag kun to netteiere som tilbyr tilgang til mobilnett for eksterne tilbydere. MVNO-aktører kan imidlertid også posisjonere seg som videreselgere av grossisttilgang. For at et forretningskonsept med videresalg av grossisttilgang skal lykkes, må antakelig videreselger kunne differensiere sitt tilbud om tilgang fra netteierens eget tilbud. En MVNO-aktør vil i større grad kunne utvikle egne løsninger og produkter for videresalg enn aktører uten eget kjernenett.

118. Telavox er en aktør som på grunnlag av en tjenesteleverandøravtale med Telenor som har gitt tilgang til Telenors nett, over flere år har videresolgt slik tilgang til andre eksterne aktører. I august 2018 inngikk selskapet avtale om MVNO-tilgang med Telenor, og noen av selskapets kunder tilbyr nå tjenester på MVNO-plattformen. Dette gir Telavox muligheter til å utvikle løsninger i eget kjernenett, herunder også i samarbeid med tredjeparter. Selskapet tilbyr fakturerings-, tjeneste- og kundeforholdshåndteringsplattformer i «skyen».

119. Aktører med MVNO-tilgang kan på denne måten bidra til å skape konkurranse om å tilby grossisttilgang, selv om slike aktører også er avhengig av å kjøpe tilgang.

120. Å etablere seg som aktør på MVNO-plattform, innebærer som nevnt investeringer i eget kjernenett. Det er rimelig å legge til grunn at aktører som tar en slik investering, har en langsiktig strategi, og slik etablering kan således bidra til stabilitet og mer langsiktig konkurranse enn aktører som i liten grad investerer selv.

121. MVNO-aktører utgjør potensielle grossistkunder til det tredje mobilnettet og kan dermed også slik bidra til bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse.

122. Både Telenor og Telia tilbyr MVNO-tilgang. Markedsanalysen (vedlegg 1) viser imidlertid at markedet ikke i tilstrekkelig grad tenderer mot bærekraftig konkurranse, og beskrivelsen av konkurranseproblemer tilsier at det er flere potensielle og reelle konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett. Nkom mener på denne bakgrunn at slike tilbydere har behov for et regulatorisk sikkerhetsnett for å kunne oppnå tilstrekkelig gode vilkår.

123. På bakgrunn av ovenstående mener Nkom at det er behov for å pålegge Telenor plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om MVNO-tilgang med de produkter og tjenester som inngår i det relevante markedet. Tilgang til nasjonal gjesting og tjenesteleverandøravtaler er ikke tilfredsstillende alternativer til MVNO-tilgang, og fordelene for konkurransen ved en slik plikt vil etter Nkoms vurdering overstige ulempen for Telenor. Et pålegg om å imøtekomme rimelige anmodninger om MVNO-tilgang vil etter Nkoms vurdering være forholdsmessig. Hvor langt plikten rekker, vil i hovedsak måtte avgjøres i det konkrete tilfellet gjennom en vurdering av faktum sammenholdt med innholdet i begrepet "rimelig anmodning".

7.1.5. Tilgang for tjenesteleverandører

124. Tjenesteleverandører (også kalt videreselgere eller service providers) har ikke egen infrastruktur, men tilbyr sluttbrukerne tilgang til mobilnett og -tjenester basert på en avtale om tjenesteleverandørtilgang hos en netteier eller MVNO. Normalt vil tjenesteleverandører tilby tilgang til mobilnett og -tjenester til sluttbrukere. Slike tilbydere markedsfører og selger mobiltjenester i eget navn og med egne prisplaner og står selv for kundeservice og fakturering av kundene. Telavox er imidlertid et eksempel på at en aktør med tjenesteleverandøravtale også kan videreselge tilgang til andre aktører gjennom en slik avtale og tilrettelegge nødvendige tjenester som f.eks. fakturering for disse.

125. Tjenesteleverandørens tjenesteproduksjon foretas i all hovedsak av vertsoperatøren, og behovet for investeringer i infrastruktur ved slik etablering er derfor begrenset. Det vises til markedsanalysen kapittel 2.5.1 for beskrivelse. Tjenesteleverandørsegmentet er således et markedssegment med forholdsvis lave etableringsbarrierer dersom tilgangsvilkårene er rimelige og hvor risikoen knyttet til etablering er relativt begrenset. Tilretteleggere som Telavox har også redusert etableringshindringene for tjenesteleverandører ytterligere.

126. I markedsvedtakene i marked 15 fra 2006 og 2010 konkluderte Nkom med at det ikke var nødvendig å pålegge Telenor å tilby tilgang for tjenesteleverandører. På dette tidspunktet syntes konkurranse om å tilby tilgang å fungere tilfredsstillende, noe som blant annet ga utslag i et relativt høyt antall tilbydere med tjenesteleverandøravtale i markedet. I 2016-vedtaket viste imidlertid

analysen at antall tjenesteleverandører som ikke var eid av de to etablerte netteierne, hadde falt, og det var ikke samme tegn til markedsdynamikk. Nkom konkluderte da med at det var behov for å pålegge tilgangsplikt for tjenesteleverandører. I perioden frem til nytt vedtak i 2020 var det noe ytterligere reduksjon i antall tjenesteleverandører, og aktørbildet var endret i form av at nyetablering av tjenesteleverandører i hovedsak skjedde basert på tilgang via Telavox.

127. Ved utgangen av juni 2023 var det totale antall tjenesteleverandører noe ytterligere redusert. Dersom tilgangskjøpere hos Telavox inkluderes, uavhengig av hvilken plattform de benytter (MVNO/TL), var det totalt ti tjenesteleverandører ved utgangen av juni 2023. Ved forrige analyse oppga Nkom 13 tjenesteleverandører (markedsanalysen tabell 2).

128. Antall tilbydere av tjenesteleverandørtilgang er uendret fra forrige analyse. Det er kun Telenor og Telia av netteierne som tilbyr slik tilgang. Ice har ikke eksterne tjenesteleverandører i sitt nett per i dag. Telenors tilgangsavtale for MVNOer åpner for at disse kan videreselge MVNO- eller tjenesteleverandørtilgang. Telavox har som nevnt inngått en slik avtale, og noen av deres kunder er flyttet over på denne plattformen. Telavox har imidlertid fremdeles også kunder på sin tjenesteleverandørplattform og er derfor selv også avhengig av tjenesteleverandørtilgang. Svea tilbyr også tilgang for tjenesteleverandører, men er selv avhengig av tjenesteleverandørtilgang.

129. Antall aktører som tilbyr tilgang for tjenesteleverandører, er dermed relativt begrenset, og flere av aktørene er selv avhengig av tilgang til radionett. Nkom kan ikke legge til grunn at dette vil endre seg innenfor analysens tidshorisont.

130. Nkoms oppfølging av tilgangspriser har videre vist at tjenesteleverandører er under press med hensyn til marginer, jf. beskrivelsen av konkurranseproblemer i kapittel 5. Det er etter Nkoms syn reguleringen og de periodiske marginskivistestene som i all hovedsak er styrende for Telenors prissetting i grossistmarkedet.

131. Samtidig legger Nkom til grunn at muligheten for rene videreselgere, altså tilbydere som kjøper hele sin tjenesteproduksjon av vertstilbyderen, til å utvikle innovative tjenester er mer begrenset enn for tilbydere som står for deler av tjenesteproduksjonen selv. I et marked med økende grad av kompleksitet og kobling av ulike tjenester, kan det derfor være utfordrende for slike tilbydere å differensiere sine produkter. Tjenesteleverandører bidrar til økte valgmuligheter i visse kundesegmenter både i privat- og bedriftsmarkedet og bidrar i priskonkurransen, men begrenset kjøpermakt i grossistmarkedet begrenser også tjenesteleverandørenes konkurransekraft i sluttbrukermarkedet.

132. I lys av ovenstående mener Nkom at det fortsatt er behov for og formålstjenlig å legge til rette for at tjenesteleverandører kan bidra til økt konkurranse. Nkom kan ikke se at konkurransen om å tilby tjenesteleverandørtilgang fungerer tilfredsstillende. Regulert tilgang er egnet til å sikre at tilgangsvilkårene er slik at tjenesteleverandører ikke forhindres fra å konkurrere i utvalgte sluttbrukermarkeder. Nkom mener således at det er grunn til å pålegge tilgangsplikt for tjenesteleverandørtilgang.

133. Etter Nkoms vurdering bør imidlertid ikke regulert tjenesteleverandørtilgang bli et så godt alternativ til utbygging av egen infrastruktur at det reduserer insentivene til investering. Reguleringen bør heller ikke frata andre netteiere muligheten til å tilby konkurransedyktig tilgang. Det er for eksempel viktig at det tredje nettverket kan ha mulighet for å konkurrere om å tilby grossisttilgang. Nkom mener imidlertid at dette i større grad er et spørsmål om de regulatoriske kravene knyttet til tjenesteleverandørtilgang sammenliknet med andre tilgangsformer, enn et spørsmål om hvorvidt tilgang bør pålegges.

134. På bakgrunn av ovenstående mener Nkom at det er behov for å pålegge Telenor plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tjenesteleverandørtilgang med de produkter og tjenester som inngår i det relevante markedet. Et slikt pålegg vil etter Nkoms vurdering være forholdsmessig.

Tilgang til nasjonal gjesting og MVNO-tilgang er ikke tilfredsstillende alternativer til tjenesteleverandørtilgang. Etter Nkoms vurdering vil fordelene for konkurransen av en slik plikt overstige eventuelle ulemper for Telenor. Hvor langt plikten rekker, vil i hovedsak måtte avgjøres i det konkrete tilfellet gjennom en vurdering av faktum sammenholdt med innholdet i begrepet «rimelig anmodning».

7.1.6. Tilgang til samlokalisering

135. Ekomloven § 1-5 nummer 17 definerer samlokalisering som

«felles bruk av infrastruktur eller felles bruk av tilhørende fasiliteter som brukes eller kan bli brukt til plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon».

136. Ekomloven § 4-4 fjerde ledd gir hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme rimelig anmodning om samlokalisering når dette er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse. Hvorvidt en konkret anmodning er rimelig, skal avgjøres etter en avveining av de samme momentene som følger av den generelle tilgangsbestemmelsen i § 4-1 annet ledd, jf. § 4-4 sjette ledd første punktum.

137. Avslag på anmodning om samlokalisering skal ifølge ekomloven § 4-4, sjette ledd annet punktum, begrunnes og dokumenteres.

138. Plikten til å imøtekomme en rimelig anmodning om samlokalisering må relateres til det relevante markedet. Den som anmoder om samlokalisering på regulerte vilkår, må tilby produkter innenfor det relevante grossistmarkedet og/eller ett eller flere av de tilhørende sluttbrukermarkedene for at den aktuelle reguleringen skal få anvendelse.

139. Samlokalisering åpner for deling av kostnader forbundet med utbygging av mobilnett og tilrettelegger dermed for infrastrukturbasert konkurranse. Denne muligheten til kostnadsdeling bidrar til å redusere etableringshindringer for nye aktører i markedet og til å redusere kostnader ved forbedring av dekning for etablerte aktører. Den pågående utbyggingen av 5G krever oppgraderinger av eksisterende basestasjoner samt flere nye basestasjoner. Effektiv tilgang til samlokalisering er dermed viktig for rask og kostnadseffektiv utbygging av de tre mobilnettene.

140. Samlokalisering kan også redusere eventuelle konkurranseulemper og begrense høyere kostnader som skyldes at de mest attraktive stedene (med hensyn til effektiv radioplanlegging, kostnader ved tilgang til elektrisitet mv.) allerede er tatt i bruk. Samlokalisering vil på denne måten være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse. Nkom anser fortsatt denne tilgangsformen som svært viktig for å oppnå formålet med reguleringen ettersom den direkte legger forholdene til rette for etablering av konkurrerende infrastruktur.

141. Telenor har i brev 17. oktober 2022 anmodet Nkom om å presisere omfanget av samlokaliseringsforpliktelsen i gjeldende regulering slik at Telenor kun plikter å gi tilgang til samlokalisering på regulerte vilkår som en komplementær tjeneste til en aktør som har rett til å kjøpe nasjonal gjesting i forbindelse med at aktøren etablerer et landsdekkende mobilnett. Nkom anså imidlertid dette som en endring av gjeldende regulering og har vurdert anmodningen fra Telenor i forbindelse med ny regulering.

142. Telenor har i møte med Nkom utdypet og begrunnet anførselene om at det ikke er behov for samlokalisering som omfatter Telia. Telenor viser til at Telias mobilnett er et fullverdig nett, og det er ikke krav om å gi tilgang til nasjonal gjesting til Telia. Tilgangsnekt er ikke et problem da tårnselskap som er satt opp for å kommersialisere tårninfrastruktur, aldri vil ønske å stenge ute sine viktigste kundegrupper.

143. Ved vurderingen av anmodningen fra Telenor har Nkom lagt vekt på de generelle hensynene bak samlokaliseringsplikten som nevnt ovenfor. Videre har Nkom i markedsanalysen beskrevet

hvordan Telenors dekningsposisjon er en konkurranseparameter som underbygger Telenors sterke markedsstilling. Både Telia og Ice er å anse som utfordrere til Telenor når det gjelder mobildekning. Utbyggingen av 5G krever fortetting av basestasjoner, og effektiv tilgang til samlokalisering er viktig både for Telia og Ice og eventuelt andre aktører som etablerer seg med egen dekning i det aktuelle markedet. Slik tilgang vil tilrettelegge for bærekraftig konkurranse. Samlokalisering ivaretar dermed andre hensyn sammenlignet med de øvrige tilgangsmåtene i det relevante markedet.

144. Nkom finner ikke grunnlag for at Telenor skal kunne behandle Telia og Ice ulikt når det gjelder tilgang til samlokalisering. God dekning fra begge aktører vil være viktig for å kunne oppnå målet om bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett. For å legge til rette for langsiktig, infrastrukturbasert konkurranse, mener Nkom at en anmodning om samlokalisering fra både Telia og Ice normalt vil være rimelig.

145. På denne bakgrunn mener Nkom det er behov for å pålegge Telenor plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering fra aktører innenfor det relevante markedet.

146. Hvor langt en plikt til samlokalisering strekker seg, må avgjøres i det konkrete tilfellet gjennom en tolkning av hva som kan regnes som en «rimelig anmodning». Nkom behandlet flere spørsmål i tilknytning til rekkevidden av plikten til samlokalisering i vedtak 1. juli 2016. Samferdselsdepartementet (SD) støttet vurderingene i sitt klagevedtak³⁹ og presiserte Telenors plikt til å gi informasjon som er nødvendig for å iverksette en rimelig anmodning.

147. I det følgende vil Nkom gjøre rede for ulike tilfeller for hva som kan falle utenfor eller innenfor hva som regnes som en «rimelig anmodning».

7.1.6.1. Kapasitetsutvidelser

148. Ekomloven § 4-4 fjerde ledd gir myndigheten hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme anmodninger om samlokalisering, når man etter en helhetsvurdering anser anmodningen som rimelig. En anmodning kan være rimelig selv om den innebærer at tilbyder med sterk markedsstilling må foreta kapasitetsutvidelser jf. ekomloven §§ 4-4 tredje og fjerde ledd, jf. 4-1 annet ledd og SDs klagevedtak⁴⁰.

149. Ekomloven § 4-4 gir imidlertid ikke hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samlokalisering der slik infrastruktur ikke eksisterer eller er planlagt.

150. I vurderingen av om en anmodning er rimelig vil man som en del av denne foreta en interesseavveining av de ulemper Telenor får ved kapasitetsutvidelsen mot de ulemper den anmodende part får ved å benytte eventuelle andre løsninger. Etter Nkoms syn vil vurderingen av om en anmodning er rimelig blant annet være avhengig av hva slags tiltak som må gjennomføres for å oppnå tilstrekkelig kapasitet. Typiske tiltak som Nkom anser aktuelle, kan være fjerning av utstyr i mast og hytte som ikke er i bruk, virtuell samlokalisering⁴¹, flytting av utstyr for å gi plass til flere kabinett, forsterking av mast, forlengelse av mast, utvidelse av hytte, bytte av hytte, bytte av mast og antennebytte.

³⁹ Vedtak i klagesak om Nkoms vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15) kapittel 9

⁴⁰ Vedtak i klagesak om Nkoms vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15) s. 72.

⁴¹ Se Ot.prp. 58 (2002-2003) s. 87 hvor det fremkommer at «*definisjonen av samlokalisering også omfatter «virtuell samlokalisering». Dette innebærer at når det ikke er plass til utstyret til tilknyttede tilbyder i eksisterende lokaler skal det legges til rette for andre løsninger. Andre løsninger kan for eksempel være samlokalisering i et nabobygg med kabeltilknytning eller i container utenfor lokalet.*»

151. Det følger av ekomloven § 4-4 sjette ledd at i vurderingen av om en anmodning er rimelig etter fjerde ledd skal det foretas en avveining i samsvar med § 4-1 annet ledd.

152. I § 4-1 annet ledd annet punktum følger det at i "vurderingen av hva som er nødvendig skal det tas hensyn til om det i lys av markedsutviklingen er teknisk og bedriftsøkonomisk mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur". I forarbeidene⁴² er dette oppsummert med: "I en vurdering av om det finnes tekniske eller økonomiske alternativer til den tilgang det anmodes om, skal det tas hensyn til om alternativene er av en slik karakter at det vil være mulig å konkurrere med den som har sterk markedsstilling i det relevante markedet." Dersom alternative løsninger for innplassering gir et dårligere utgangspunkt for tilgangskjøper med tanke på å kunne konkurrere effektivt i markedet, vil dette veie tungt i vurderingen om hvorvidt en anmodning er rimelig eller ikke.

153. Når det gjelder tilleggsmomentet «tilgjengelig kapasitet» i rimelighetsvurderingen i ekomloven § 4-1 annet ledd, mener Nkom at der det foreligger tilstrekkelig ledig kapasitet til å etterkomme en anmodning, vil den åpenbart måtte anses som rimelig forutsatt at anmodningen for øvrig også er rimelig. Dersom det er behov for å bygge ut kapasiteten for å etterkomme anmodningen, er ikke svaret like klart. Det skal tas hensyn til tilgjengelig kapasitet i vurderingen, men § 4-1 kan ikke forstås slik at en anmodning alltid blir urimelig dersom det ikke foreligger ledig kapasitet. En anmodning om samlokalisering som innebærer utbygging eller utvidelse av kapasiteten, kan regnes som rimelig når andre momenter i avveiningen veier tyngre. Dette inkluderer at tilbyder også kan ha plikt til å foreta tilpasninger og å legge til rette for andre løsninger når anmodningen om samlokalisering er rimelig, selv om det ikke er plass i eksisterende infrastruktur.

154. Ettersom Telenor kan kreve anleggstilskudd for å dekke kostnader for utvidelser og nybygg, jf. kapittel 7.5.10, vil anmodningen som utgangspunkt være rimelig i de tilfeller den anmodende tilbyder kan vise at det ikke finnes alternative plasseringer som gjør det mulig å tilby tilsvarende områdedekning til tilsvarende eller lavere kostnad. Dette forutsetter at det blir gitt nødvendige tillatelser fra offentlige myndigheter eller private grunneiere. Det må også fra dette utgangspunktet tas forbehold om at det i særskilte tilfeller kan være forhold knyttet til den konkrete lokasjonen som medfører at anmodningen om samlokalisering likevel ikke kan anses som rimelig.

155. Der flere tiltak kan være aktuelle, skal som utgangspunkt det enkleste og rimeligste alternativet velges. Jo enklere tiltak det er snakk om å gjennomføre for å øke kapasiteten, desto mindre grunn vil det normalt være til å si at anmodningen er urimelig. Med dette menes at der tiltaket for eksempel består av å fjerne utstyr som ikke er i bruk i en mast, vil det ikke være grunnlag for ikke å etterkomme anmodningen. Vurderingstemaet «tilgjengelig kapasitet» har i slike situasjoner liten vekt. Er det nødvendig å gjennomføre mer krevende tiltak, som for eksempel masteforlengelse eller mastebytte, vil det at det ikke er ledig kapasitet kunne veie tyngre. Når alternativene til samlokalisering er av en slik karakter at muligheten til å konkurrere med Telenor reduseres, vil det at det ikke er ledig kapasitet likevel kunne tilsi at kapasitetsutvidelse er innenfor hva som regnes som rimelig anmodning. Her vil den anmodende tilbyderen kunne vise til både tekniske og økonomiske grunner til at alternativet til samlokalisering ikke kan benyttes.

156. I relasjon til at det enkleste og rimeligste alternativet skal velges, innebærer dette at dersom det finnes flere alternative løsninger, må Telenor gjøre en helhetlig vurdering av disse og som utgangspunkt velge den enkleste og rimeligste løsningen. Kostnaden for tiltaket skal veie tungt i denne helhetsvurderingen. Det kan imidlertid være forhold som tilsier at den enkleste og rimeligste løsningen ikke er et mulig alternativ. Slike begrensninger kan blant annet være motstrid med annet offentligrettslig regelverk, privatrettslig avtale, miljøhensyn eller sikkerhet. Dersom det finnes enklere og rimeligere løsninger enn den som ble valgt, skal Telenor dokumentere vurderingen som ligger bak.

⁴² Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s.101.

Nkom gir nedenfor noen eksempler på hvilke vurderinger som er relevante i relasjon til valg av ulike alternative løsninger for kapasitetsutvidelser.

157. Utendørskabinett på eller ved hytter kan være en enkel og rimelig måte å utvide kapasiteten på en hytte på, særlig i urbane strøk og ved veier og industriområder. Samtidig kan det være forhold som gjør at det ikke er en aktuell løsning. Dersom et område eksempelvis er definert som et LNFR-område,⁴³ vil det kreve dispensasjon fra kommune eller fylkesmann etter plan- og bygningsloven for å kunne montere et skap eller annet påbygg på eller ved eksisterende hytte. Ved vurdering av søknad om dispensasjon vil visuelle hensyn være et moment som vil bli vektlagt, og i mange tilfeller vil det være sannsynlig at en søknad om utendørskabinett må omprosjekteres for å ivareta miljømessige hensyn. I slike områder vil utvidelse av hytta være det normale og antakelig mest tidseffektive løsning. Ved søknad om dispensasjon skal kopi av søknaden sendes til anmoder slik at de kan følge saken. I alle saker hvor enkleste og rimeligste tiltaket ikke blir valgt, skal valget begrunnes overfor anmoder.

158. I tilfeller der kostnadsforskjellen mellom utendørsskap og utvidelse av hytte er betydelig, kan utendørskabinett være aktuelt også i LNFR-områder. I slike tilfeller kan anmoder selv søke dispensasjon til kommune/fylkeskommune om montering av frittstående utendørskabinett.

159. Nkom antar at i mange tilfeller vil det være kostnadsbesparelser ved å benytte samlokalisering framfor å bygge en helt ny mast og basestasjon, selv om samlokaliseringen vil kreve mastebytte, fordi man kan utnytte den øvrige infrastrukturen som finnes. Videre kan det være tilfeller der det er vanskelig å finne alternative plasseringer som teknisk sett er egnet. Den alternative plasseringen kan medføre høyere kostnader fordi det for eksempel må bygges flere antennemaster og basestasjoner for å oppnå tilstrekkelig dekning, enn ved samlokalisering i den eksisterende masten.

160. Det kan videre være tilfeller der det rent kostnadmessig er et rimeligere alternativ å bygge ny antennemast i tillegg til den som allerede står der, framfor å foreta mastebytte til en ny og større mast. I slike tilfeller vil felles utnyttelse av den øvrige infrastrukturen fortsatt være mulig, samtidig som det ikke er nødvendig med overflytting av antenner og kabler fra den eksisterende masten. Samtidig kan ny antennemast innebære utfordringer knyttet til eksisterende grunnrettsavtale, mulige dispensasjoner, skyggeeffekter og støy for eksisterende antenner. Det må dermed gjøres en helhetlig vurdering av om et slikt tiltak er egnet.

161. Når det gjelder antennebytte, vil ikke Nkom avskjære at også en anmodning som krever et slikt tiltak, kan være rimelig. Her vil imidlertid ulempene for Telenor kunne være betydelige. Et pålegg om antennebytte kan medføre at Telenor må legge om radioplanleggingen og kan hindre eller vanskeliggjøre systematisk utbygging og planlagt antennebytte i tråd med selskapets dekningsstrategi og planlagte teknologiomlegging. Slike momenter vil veie svært tungt i vurderingen av om en anmodning om samlokalisering er rimelig. Skal det pålegges plikt til å samlokalisere i tilfeller der antennebytte er påkrevd, vil det måtte foreligge særskilte forhold som veier tyngre enn ulempene Telenor blir påført ved antennebytte. Etter Nkoms syn vil forringelse av kvaliteten, dekningen og kapasiteten i Telenors mobilnett være svært viktige hensyn i vurderingen av om antennebytte kan pålegges, og kan medføre at anmodningen ikke anses som rimelig. Antennebytte vil uansett være blant de mest inngripende formene for kapasitetsutvidelse og vil som hovedregel bare være aktuelt dersom mindre inngripende tiltak ikke er mulig. Dersom antennebytte er eneste løsning og Telenor avslår en slik anmodning, må Telenor kunne begrunne dette med en reell teknisk analyse.

162. Ved kapasitetsutvidelser, herunder masteforlengelse, som dekkes av anleggsbidrag fra anmoder, vil Telenor fremdeles ha eiendomsrett til lokasjonen og den nye infrastrukturen. At anmoder dekker investeringskostnadene for endringstiltaket, jf. kapittel 7.5.10, betyr ikke at vedkommende kan velge plassering i lokasjonen. Nkom legger til grunn at eksisterende operatører beholder sine opprinnelige plasseringer. Telenor har rett til å velge sin plassering, men må selv ta hele kostnaden for

⁴³ Område satt av til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift.

eventuell flytting av utstyr. Kun i tilfeller hvor flytting av utstyr er nødvendig for å opprettholde eksisterende kvalitet, redundans, dekning eller kapasitet, vil det være rimelig at kostnadene for flyttingen dekkes av anmoder. I slike tilfeller skal kostnader for flyttingen fremgå av tilbudet, og Telenor skal begrunne overfor anmoder hvorfor flytting er nødvendig. Nye anmodere vil få plass der det blir ledig. Telenor står fritt til å gi anmoder øverste plassering i masten.

163. Dersom kapasitetsutvidelsen innebærer at masten må skiftes ut med en ny mast som erstatter den gamle, må aktøren som utløser tiltaket bære kostnadene for flytting av utstyr.

7.1.6.2. Utlevering av informasjon

164. Tilgangsplikten innebærer også en plikt til å gi tilgang til all informasjon som er nødvendig for å iverksette en anmodning. For samlokalisering vil dette eksempelvis omfatte oversikter over posisjonen til aktuelle basestasjoner med tilgjengelig kapasitet i det området som etterspørres, samt de tekniske data som er nødvendig for gjennomføringen.

165. Etter Nkoms syn vil forpliktelsen for tilbyder med sterk markedsstilling til å tilby samlokalisering undergraves dersom plikten ikke samtidig innebærer en plikt til å gi informasjon som er nødvendig for å iverksette anmodningen. Formålet med forpliktelser til samlokalisering og reelle hensyn tilsier derfor at en forpliktelse til å imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering også innebærer en informasjonsplikt.

166. Et spørsmål i denne sammenheng er om plikten til å gi informasjon innebærer plikt til å utlevere mastetegninger forut for en anmodningssøknad. Etter Nkoms syn er geografisk plassering av ulike lokasjoner samt høyden på de aktuelle mastene, åpenbart nødvendig informasjon. Nkom mener at det også er av stor verdi for en mulig anmoder å få tilgang til ytterligere informasjon om kapasiteten i masten. Mastetegninger vil gi en antenneoversikt og kan si noe om masten har ledig kapasitet eller om den allerede er fullt utnyttet. For den som ønsker samlokalisering, kan dette være viktig informasjon i vurderingen og kartleggingen av de ulike alternativene. Mastetegning med antenneoversikt eller tilsvarende informasjon gitt på annen måte, vil derfor være opplysninger som Telenor plikter å gi tilgang til.

167. Nkom er kjent med at mastetegninger kan inneholde sensitiv informasjon om blant annet «skyteretning», antennetyper og andre forhold knyttet til dekning, som gjør at anmoder kan skaffe seg oversikt over Telenors helhetlige radioplanlegging. Nkom legger likevel til grunn at mastetegninger med oversikt over antenneplasseringer eller tilsvarende informasjon kan utleveres på en slik måte at sensitiv informasjon ikke røpes. Nkom pålegger derfor Telenor å på forespørsel utlevere mastetegninger eller tilsvarende informasjon forut for anmodninger om samlokalisering. Nkom er informert om at slike avklaringer normalt gjøres i møter mellom partene og at formelle forespørsler om informasjon i forkant av en anmodning normalt ikke sendes. Nkom fastholder likevel krav om informasjonsutlevering for å sikre at slike forespørsler behandles effektivt.

168. Nødvendig informasjon skal utleveres til anmoder uten ugrunnet opphold og senest innen 14 dager etter forespørsel.

7.1.6.3. Behandlingstid for anmodninger om samlokalisering

169. Nkom mener at det er behov for krav om å sluttforhandle avtaler om samlokalisering for å gjøre tilgangsplikten tilstrekkelig effektiv. Det vises til kapittel 7.1.8.13 for en nærmere vurdering av behovet for krav om å sluttforhandle avtaler om tilgang uten ugrunnet opphold.

170. Nkom er innforstått med at effektiv tidsbruk for å behandle anmodninger om tilgang er varierende avhengig av hvor omfattende tiltak som må gjøres for å kunne tilrettelegge for innplassering som for eksempel befaring og prosjektering. I noen tilfeller kan Telenor også ha behov for å innhente tillatelser fra tredjeparter. Saksbehandlingen skal imidlertid følge hovedregelen om at

avtaler om samlokalisering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. I tillegg til dette kravet mener Nkom det er hensiktsmessig å fastsette en konkret tidsfrist for når tilbud skal foreligge. Nkom stiller krav om at et tilbud som hovedregel skal foreligge innen seks uker.

171. For at Telenor skal kunne planlegge sitt ressursbehov i forbindelse med behandling av anmodninger om samlokalisering, har Telenor uttrykt behov for å motta prognoser over antall innplasseringssøknader senest tre måneder i forkant av konkrete anmodninger. Nkom anerkjenner at seksukers-fristen kan være utfordrende å overholde dersom antall mottatte anmodninger øker uventet. I en eventuell vurdering av om det er brudd på seksukers-fristen for behandling, vil innleverte prognoser for antall anmodninger til Telenor vektlegges av Nkom. I saker hvor Telenor ser at det er behov for tid utover seks uker, skal anmoder gis beskjed om dette sammen med en særskilt begrunnelse. Kravene til dokumentasjon vil kunne belyse eventuelle uenigheter om tidsbruk og eventuelt uthaling av tid.

172. Prognoser fra anmoder, samt informasjon fra anmoder i tilknytning til reservasjoner som nevnt nedenfor, skal behandles fortrolig og ikke tilflytte andre deler av Telenors virksomhet enn der de behandles.

173. Dersom anmoder takker ja til tilbud om innplassering, skal klargjøring for innplassering deretter påbegynnes og gjennomføres uten ugrunnet opphold. Dersom anmoder opplever unødvendig uthaling av gjennomføring av innplassering av utstyr, skal Telenor på forespørsel fra anmoder dokumentere tidsbruk for klargjøring og gjennomføring av innplassering. Telenor skal oversende sin respons på forespørsel om dokumentasjon av tidsbruk til Nkom. Oversendelsen til Nkom skal skje uten ugrunnet opphold og normalt samtidig som responsen sendes til anmoder.

7.1.6.4. Reservasjonsrett

174. For å oppnå en effektiv samlokaliseringsforpliktelse, må det stilles krav til hvor lenge aktører som har fått et tilbud om innplassering, kan betinge seg innplasseringen uten å ta den i bruk. Nkom har tidligere lagt til grunn at reservasjonsrett for aktører som får tilbud om innplassering, maksimalt kan gjelde i tolv måneder. Dette innebærer at plassen må være tatt i bruk i løpet av tolv måneder beregnet fra tidspunktet tilbud om innplassering er gitt. Hvis ikke vil plassen bli frigitt til andre aktører som anmoder om tilgang. Kravet har også omfattet Telenor selv. Nkom viderefører dette kravet og understreker at det må foreligge dokumenterbare planer for utbygging for at reservasjonsretten kan fastholdes på bekostning av en konkret anmodning.

7.1.6.5. Nærmere om kravet til dokumentasjon og begrunnelse av avslag

175. Det følger som nevnt innledningsvis av ekomloven § 4-4, sjette ledd annet punktum, at avslag på anmodning om samlokalisering skal begrunnes og dokumenteres.

176. Dersom en aktør i forkant av en anmodning har mottatt informasjon fra Telenor som tilsier at det i utgangspunktet ikke er ledig kapasitet på den aktuelle lokasjonen, vil det kunne effektivisere prosessen om anmoder begrunner hvorfor anmodningen likevel kan anses å være rimelig. Nkom viser særlig til § 4-1 annet ledd annet punktum om hvorvidt det er mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur.

177. Ved avslag på anmodning må begrunnelsen inneholde alle opplysninger som er nødvendig for å vurdere grunnlaget for avslaget. Dersom avslaget skyldes kapasitetsmangel, plikter Telenor å redegjøre konkret for hvilke alternativer som er vurdert og hvorfor det ikke vil være rimelig å utvide kapasiteten. Dette er nødvendig for at anmoder skal få en reell mulighet til å vurdere avslaget.

178. I de tilfeller der det gis avslag og årsaken er at det er fullt fordi Telenor har reservert plass til seg selv eller andre tilbydere for fremtidig innplassering, jf. kapittel 7.1.6.4, skal dette fremgå av begrunnelsen for avslaget. I avslaget skal det også fremgå når reservasjonsretten utløper.

179. Formålet med dokumentasjon er å understøtte den begrunnelsen som gis. Dokumentasjon er således påkrevd i den grad begrunnelsen i seg selv ikke gir tilstrekkelig informasjon som er nødvendig for å avgjøre om anmodningen er rimelig.

180. For at anmoder raskt skal kunne etterprøve om anmodningen var rimelig eller ikke, må begrunnelsen med tilhørende dokumentasjon gis samtidig med avslaget.

181. Ved en eventuell klage til Telenor på avslag om tilgang, må det på den annen side kunne forventes at anmoder angir og eventuelt utdyper hvilke forhold som kan begrunne at samlokalisering må anses som rimelig, slik at Telenor da kan gjøre en fornyet vurdering av anmodningen.

182. Dersom en tilbyder oversender en rekke anmodninger med tanke på deretter å kunne beslutte hvor det er mest hensiktsmessig å gjennomføre videre utbygging, kan en enklere form for begrunnelse benyttes i en slik «rekognoseringsrunde»⁴⁴. Begrunnelsen må imidlertid være egnet til å gi anmoder tilstrekkelig informasjon til å kunne avgjøre hvilke forespørsler anmoder skal gå videre med.

183. I tilfeller der Telenor gir tilbud om innplassering, men hvor dette vil medføre anleggsbidrag, jf. kapittel 7.5.10.3, skal også kapasitetsmangelen kunne dokumenteres, herunder om det skyldes reservasjoner for fremtidig innplassering. I tilbudet må det fremgå når reservasjonsretten utløper.

184. Nkom vil følge opp forpliktelsen om samlokalisering tett, herunder behandlingstider og omfanget av anleggsbidrag. Nkom har derfor behov for jevnlig rapportering av Telenors behandling av anmodningssøknader. Telenor pålegges derfor å oversende halvårlig rapport over blant annet antall mottatte anmodninger, behandlingstid, antall innvilgede anmodninger, antall anmodninger med anleggsbidrag og antall avslag på anmodninger. Rapporteringen skal også inneholde antall gjennomførte innplasseringer i perioden. Dokumentasjonen skal legge grunnlag for å følge opp at klargjøring og gjennomføring av innplassering skjer uten ugrunnet opphold.

7.1.7. Andre tilgangsformer

185. Hvorvidt anmodninger om andre former for tilgang skal anses som rimelige, vil Nkom ved behov kunne avgjøre ut fra en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

186. Nkom har i markedsanalysen konkludert med at internasjonal gjesting ikke er en del av det relevante grossistmarkedet. Tilgang for å kunne tilby sluttbrukere internasjonale gjestingstjenester er likevel et komplimentert produkt til de telefonikoblede tjenestene. Tjenesteleverandører vil normalt måtte kjøpe slik tilgang fra sitt vertsnett, mens aktører med MVNO-avtale og egen IMSI har mulighet til å skaffe seg slik tilgang både gjennom direkte bilaterale avtaler, gjennom andre aktører⁴⁵ eller fra sitt vertsnett. EUs regelverk for internasjonal gjesting er tatt inn i norsk regelverk gjennom ekomloven § 4-14 jf. ekomforskriften § 2-7. Artikkel 3 i EUs forordning pålegger netteier å imøtekomme enhver rimelig anmodning om grossisttilgang til internasjonal gjesting, både direkte bilaterale avtaler, gjestingsavtaler og videresalg av tilgang til internasjonal gjesting⁴⁶. Maksimalprisene i reguleringen gjelder i begge tilfeller. Dette innebærer at tilgangskjøpere gjennom dette regelverket kan kreve tilgang til internasjonal gjesting til regulerte maksimalpriser.

⁴⁴ Vedtak fra SD datert 21. mai 2015 i klagesak om overtredelsesgebyr i sak om begrunnelse og avslag på anmodning om samlokalisering.

⁴⁵ Tilgang til internasjonal gjesting kan kjøpes f.eks. via en «hub» som tar seg av teknisk tilkobling (aktørene som er tilknyttet forhandler priser bilateralt) eller såkalt «sponsored roaming», hvor et annet nettverk tilbyr både teknisk oppsett for tilgang til andre nett og fastsatte priser for trafikken.

⁴⁶ Tilbud om tilgang til internasjonale gjestingsavtaler via vertsnett eller en annen netteier.

7.1.8. Nærmere om tilgangsplikten

7.1.8.1. Innledning

187. Ekomloven § 4-1 første ledd gir Nkom hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å inngå eller endre tilgangsavtale. Bestemmelsen gir Nkom en adgang til å trekke opp nærmere rammer for tilgangsplikten, herunder stille krav til hvordan Telenor skal oppfylle tilgangsplikten. Nkom kan knytte slike krav til spesifikke vilkår som dekker rettferdighet, rimelighet og rettidighet. At regulatøren skal kunne stille slike krav, fremgår eksplisitt av tilgangsdirektivet artikkel 12. nr. 1 tredje ledd og tilsvarende i ekomdirektivet artikkel 73.⁴⁷

188. Nkom har identifisert et potensielt konkurranseproblem knyttet til at Telenor stiller krav overfor den enkelte tilgangskjøper som innskrenker tilgangskjøpers handlingsrom og rettigheter.

189. For å avbøte det aktuelle konkurranseproblemet og sikre at tilgangsplikten er tilstrekkelig effektiv, vil Nkom i medhold av ekomloven § 4-1 stille nærmere angitte krav til hvordan Telenor skal oppfylle tilgangsplikten. De følgende delkapitlene inneholder en gjennomgang av de særskilte kravene og vurderinger av blant annet forholdsmessighet knyttet til hvert av kravene.

7.1.8.2. Krav om sikkerhetsstillelse

190. Telenor vil som tilbyder med sterk markedsstilling kunne benytte vilkår om sikkerhetsstillelse i form av eksempelvis bankgarantier eller forskuddsbetaling, enten for å gjøre det unødvendig tyngende for konkurrenter å inngå avtale, eller for å øke kostnadene knyttet til avtaleforholdet. Samtidig vil Telenor ha en beskyttelsesverdig interesse i å kunne sikre seg mot mulig fremtidig tap.

191. Nkom anerkjenner derfor at Telenor i en viss utstrekning kan stille vilkår om sikkerhetsstillelse for at avtaleparten dekker for eksempel løpende trafikkostnader. For å hindre at Telenor benytter sikkerhetsstillelse som et middel for å ekskludere tilgangskjøpere fra markedet, skal imidlertid alle vilkår som Telenor stiller om sikkerhetsstillelse i avtalen med tilgangskjøper, være rimelige og forholdsmessige. Det innebærer blant annet at vilkår om sikkerhetsstillelse skal stå i forhold til den forretningsmessige risikoen Telenor utsettes for ved å gi den konkrete tilgangen. Det innebærer videre at et slikt vilkår skal stå i forhold til tilsvarende krav overfor andre tilgangskjøpere. Ved vurderingen av om et krav om sikkerhetsstillelse er rimelig, kan det være relevant å se hen til nivået Telenor benytter i tilsvarende avtaler i andre nordiske land.

192. Avtalevilkår som forutsetter at tilgangskjøpere både må betale forskudd for leie og stille bankgarantier, vil normalt anses for å være uforholdsmessig. Det samme gjelder vilkår som forutsetter at tilgangskjøpere både må stille sikkerhetsstillelse for anleggstilskudd og betale forskuddsvis for arbeid.

193. Kravene som følger av dette delkapittelet, kan etter Nkoms vurdering ikke anses som særlig byrdefulle i seg selv. Nkom kan videre ikke se at formålet med kravene kan oppnås på annen eller mindre inngripende måte. Fordelene for konkurransen ved å trekke opp disse begrensningene, overstiger etter Nkoms vurdering ulempene for Telenor ved at selskapets handlingsrom innskrenkes. Nkom konkluderer med at kravene er forholdsmessige.

7.1.8.3. Forhandlings- og leveringseksklusivitet

194. Telenor vil som tilbyder med sterk markedsstilling kunne ha insentiv og mulighet til å stille krav om eksklusivitet for å ekskludere tilgangskjøpere fra markedet. Avtalevilkår knyttet til eksklusivitet

⁴⁷ Bestemmelsen lyder slik: «National regulatory authority may subject those obligations to conditions covering fairness, reasonableness and timeliness».

utgjør et potensielt konkurranseproblem, og Nkom anser det derfor som nødvendig å oppstille krav som begrenser Telenors adgang til å avtale eksklusivitet i selskapets avtaler.

195. I gjennomgangen av de særskilte kravene knyttet til eksklusivitet, vil Nkom skille mellom eksklusivitet som rammer adgangen til å forhandle om tilgang, og eksklusivitet som omhandler levering av tilgang.

196. Med forhandlingseksklusivitet sikter Nkom til krav som begrenser tilgangskjøpers adgang til å føre parallelle forhandlinger om kjøp av tilgang med ulike vertsoperatører, herunder krav som begrenser tilgangskjøperens mulighet til forhandlinger i en periode etter at forhandlingene er sluttført. Forhandlingseksklusivitet omfatter både forhandlinger om inngåelse av tilgangsavtale og forhandlinger om endring av eksisterende tilgangsavtale.

197. Markedet er karakterisert av at det er et svært begrenset antall aktører på tilbudssiden og liten grad av kjøpermakt. Forhandlingseksklusivitet vil innebære en begrensning i tilgangskjøperes mulighet til å stille tilbud fra ulike selgere av tilgang opp mot hverandre for derigjennom å kunne oppnå bedre vilkår. Forhandlingseksklusivitet er dermed egnet til å redusere kjøpermakt samt begrense dynamikken i markedet. En slik form for eksklusivitet vil virke konkurransebegrensende og dermed motvirke formålet med reguleringen.

198. Nkom kan dessuten ikke finne at Telenor har noen beskyttelsesverdig interesse i å kreve forhandlingseksklusivitet, og konkluderer med at Telenor ikke tillates å stille vilkår om forhandlingseksklusivitet i tilknytning til forhandlinger om inngåelse eller endring av avtale om regulert tilgang.

199. Et krav om leveringseksklusivitet innebærer at tilgangskjøper ikke skal kunne benytte andre mobilnett enn vertsoperatørens nett for tilbud av egne sluttbrukertjenester. Krav om leveringseksklusivitet kan ha ulikt omfang og stilles på både konsern-, merkevare- og SIM-nivå.

200. Et krav om leveringseksklusivitet innebærer videre en innskrenkning av tilgangskjøpers rett til å ha parallelle tilgangsavtaler med ulike vertsoperatører. Etter Nkoms vurdering vil et krav om leveringseksklusivitet fra Telenor sin side begrense muligheten som en tredje nettverksaktør har til å dekke deler av tilgangskjøpers behov for tilgang. Et slikt krav er på den måten egnet til å redusere tilgangskjøpers mulighet for å oppnå infrastrukturbasert konkurranse gjennom et tredje konkurransedyktig nett. Gitt de karakteristika som kjennetegner det relevante markedet, mener Nkom videre at krav om leveringseksklusivitet er egnet til å svekke tilgangskjøperes forhandlingsstyrke. At muligheten til å ha avtaler med to netteiere er egnet til å styrke tilgangskjøpers forhandlingsstyrke, synes for øvrig også å være lagt til grunn av Telenor selv.⁴⁸ Etter Nkoms vurdering taler både hensynet til å oppnå infrastrukturbasert konkurranse gjennom en tredje nettverksaktør, og hensynet til å fremme tilgangskjøperes forhandlingsstyrke, for å begrense Telenors adgang til å betinge seg leveringseksklusivitet.

201. Nkom anerkjenner samtidig at Telenor har en beskyttelsesverdig interesse i å stille visse krav om leveringseksklusivitet. Formålet med reguleringen tilsier derfor at det må gjøres en avveining mellom å ivareta hensynene som begrunner å gi tilgangskjøper rett til parallell tilgang, og Telenors beskyttelsesverdige interesser. Ved en slik avveining ser Nkom grunn til å legge størst vekt på hensynet til å ivareta tilgangskjøpers mulighet til parallell tilgangsavtale. Formålet med reguleringen tilsier i alle tilfelle at reguleringen ikke kan tillate Telenor å stille krav om leveringseksklusivitet som rekker lengre enn hva som er forholdsmessig for å ivareta denne interessen.

⁴⁸ Se Telenors merknader til marked 15 runde I av 29.05.2005 (side 19): «Flere tjenesteleverandører har derfor også mobiloperasjoner i begge nett. Dette gir tjenesteleverandørene en sterk forhandlingsmakt ved at de kan styre alle nye kunder til en av operatørene i kortere eller lengre perioder.»

202. Utgangspunktet for reguleringen er på denne bakgrunn at tilgangskjøper har rett til parallelle tilgangsavtaler med flere vertssoperatører. For å ivareta Telenors mulighet til å ivareta egne beskyttelsesverdige interesser, trekker reguleringen likevel opp enkelte skranker for denne rettigheten og åpner for at Telenor har en viss adgang til å stille krav om leveringseksklusivitet, jf. nedenfor.

203. Tilgangsplikten er ikke i seg selv ment å utgjøre et konkurransefortrinn for tilgangskjøperen sammenliknet med å ha eget mobilnett. Telenor vil derfor ha en beskyttelsesverdig interesse i at tilgangskjøper ikke skal kunne kombinere regulert tilgang til Telenors mobilnett og samtidig tilgang hos annen vertssoperatør til å tilby bedre tilgang til mobilnett enn Telenor kan selv. Reguleringen anerkjenner dermed at Telenor har en beskyttelsesverdig interesse i å kunne forhindre at en tilgangskjøper bruker regulert tilgang til å oppnå konkurransefortrinn i sluttbrukermarkedet, sammenlignet med Telenors egen virksomhet, typisk ved å kunne tilby bedre dekning.

204. Sluttbrukertilbud som benytter parallell tilgang til annet eksternt mobilnett til å tilby en dekning som det reelt sett er grunn til å oppfatte som bedre enn hva Telenor selv kan tilby, vil etter Nkoms vurdering gi et slikt konkurransefortrinn. Telenor vil derfor kunne kreve at tilgangskjøper ikke benytter regulert tilgang til Telenors mobilnett til å tilby sluttbrukerprodukter hvor sluttbrukeren kan velge mellom å tegne abonnement med dekning i Telenors mobilnett eller i annet eksternt mobilnett. Telenor vil normalt også kunne kreve at tilgangskjøperen ikke gir sine eksisterende sluttbrukere mulighet til å velge mellom dekning i Telenors nett eller dekning i annet eksternt mobilnett underveis i abonnementsforholdet. Tilsvarende gjelder eventuelle tilbud hvor valget om dekning foretas på vegne av den individuelle sluttbrukeren, for eksempel i form av en automatisert løsning.

205. Leveringseksklusivitet på SIM-nivå innebærer at en kjøper av tilgang ikke tillates å tilby sine kunder dekning i flere eksterne mobilnett på samme SIM. Med SIM siktes det til den modulen i mobiltelefonen som ivaretar identifisering av abonnenten i mobilnettet⁴⁹. Fravær av et krav om leveringseksklusivitet på SIM-nivå åpner for at en tilbyder med MVNO- eller tjenesteleverandørtilgang kan tilby tilgang til eksempelvis både Telenors og Telias mobilnett på samme SIM. For en aktør med avtale om nasjonal gjesting, vil fravær av et slikt krav åpne for å tilby tilgang i eget nett supplert med dekning fra de to etablerte nettverkstilbyderne.

206. Tilgang i flere nett på samme SIM innebærer etter Nkoms vurdering at tilgangskjøper kan tilby dekning som det reelt sett er grunn til å oppfatte som bedre enn hva vertssoperatørene hver for seg kan tilby. Et krav fra Telenor som forbyr tilgangskjøperen å bruke tilgangen til Telenors mobilnett til å tilby både dekning i Telenors mobilnett nett og i annet eksternt nasjonalt mobilnett på samme SIM, vil derfor være tillatt etter reguleringen.

207. Med merkevareeksklusivitet sikter Nkom til at tilgangskjøper ikke tillates å kombinere tilgang i Telenors nett med tilgang hos annen vertssoperatør for samme merkevare.⁵⁰ Hva gjelder denne formen for leveringseksklusivitet, anerkjenner Nkom at Telenor har en beskyttelsesverdig interesse i å motvirke at tilgangskjøper oppnår konkurransefortrinn i et sluttbrukermarked⁵¹ ved å tilby dekning i flere eksterne mobilnett under samme merkevare.⁵² Telenor kan derfor kreve at tilgang til Telenors mobilnett ikke kan tilbys sammen med parallell dekning i annet eksternt mobilnett under samme merkevare i samme sluttbrukermarked. Hensynene som begrunner at Telenor kan stille et slikt krav, kan etter Nkoms vurdering imidlertid ikke begrunne at Telenor skal kunne nekte en tilgangskjøper bruk av parallell tilgang for ulike sluttbrukermarkeder, selv om disse tilbys under samme merkevare. Nkom kommer til at Telenor ikke skal tillates å innta slike vilkår i selskapets tilgangsavtaler.

⁴⁹ En SIM identifiserer abonnenten overfor mobilnettet gjennom tilgangskjøpers IMSI (International mobile subscriber identity), landkode og nettverkskode.

⁵⁰ Merkevare skal her forstås som «brand». Eksempler på merkevarer i mobilmarkedet er gitt i markedsanalysen kapittel 3.1

⁵¹ Jf. markedsdefinisjonen i markedsanalysen kapittel 2.4.

⁵² Ved migrasjon kan tilgangskjøper likevel benytte to nett for samme merkevare, jf. kapittel 7.1.8.4 om migrasjon.

208. Hensynet til at tilgangskjøperne skal ha reell mulighet til å oppnå parallelle tilgangsavtaler, taler etter Nkoms vurdering også mot å tillate Telenor å innta krav om leveringseksklusivitet knyttet til samme abonnementsforhold. Mulighet for å håndheve begrensningene reguleringen oppstiller for Telenors adgang til å stille krav om leveringseksklusivitet og at pålagte plikter skal gi insentiver til etterlevelse, trekker etter Nkoms vurdering i samme retning. Opplysninger om de enkelte abonnementsforhold, som Telenor har gitt uttrykk for at de trenger for å håndheve et slikt krav om leveringseksklusivitet, er dessuten opplysninger som tilgangskjøperne har en legitim interesse i å verne. Nkom kommer til at Telenor ikke skal tillates å stille krav om leveringseksklusivitet som er knyttet til abonnement/abonnementsforhold.

209. Krav om leveringseksklusivitet på konsernnivå er etter Nkoms oppfatning uttrykk for eksklusivitetskrav i sin mest vidtgående form. En slik form for leveringseksklusivitet hindrer at Telenors tilgangskjøperne eller selskaper i samme konsern kan kjøpe tilgang fra andre netteiere enn Telenor. Krav om konserneksklusivitet er egnet både til å svekke kjøpermakt og til å redusere infrastrukturbasert konkurranse og går etter Nkoms vurdering vesentlig lengre enn det som kan anses å være forholdsmessig for å ivareta Telenors beskyttelsesverdige interesser. Nkom finner på denne bakgrunn at krav om eksklusivitet på konsernnivå ikke vil være et rimelig og forholdsmessig krav. Nkom kommer etter dette til at Telenor ikke skal tillates å innta krav om slik leveringseksklusivitet i sine tilgangsavtaler.

210. Telenor har etter Nkoms vurdering insentiv og mulighet til å stille krav om leveringseksklusivitet som går utover selskapets beskyttelsesverdige interesse i å stille slike krav. Krav om leveringseksklusivitet som går utover Telenors beskyttelsesverdige interesser, vil være egnet til å motvirke formålet med reguleringen. Etter Nkoms vurdering er det ikke mulig å motvirke slik adferd effektivt, på mindre inngripende måte enn å pålegge Telenor eksplisitte plikter som begrenser Telenors mulighet til å stille slike krav, jf. ovenfor. Nkom konkluderer derfor med at kravene som her pålegges Telenor er forholdsmessige.

211. Basert på ovenstående forbys Telenor å stille krav om leveringseksklusivitet, med unntak for eksklusivitet på SIM-nivå og eksklusivitet knyttet til samme merkevare i samme sluttbrukermarked. Telenor forbys videre å innta andre vilkår, kriterier eller krav som på annen måte begrenser tilgangskjøpers mulighet til å ha parallelle tilgangsavtaler.

7.1.8.4. Migrasjon

212. Telenor har insentiv og mulighet til å begrense tilgangskjøpers mulighet til å oppnå bedre tilgangsvilkår i det relevante grossistmarkedet. En mulig strategi for å oppnå dette er å begrense tilgangskjøpers adgang til å flytte kundemasse til en annen vertsoperatør (migrasjon). Nkom finner derfor at avtalevilkår som innskrenker tilgangskjøpers rett til migrasjon, representerer et potensielt konkurranseproblem.

213. For å styrke konkurransen i grossistmarkedet, mener Nkom det er behov for å stille krav som hindrer at Telenor uberettiget begrenser tilgangskjøpers mulighet til migrasjon.

214. Nkom finner det nødvendig å stille krav til både når tilgangskjøper kan påbegynne migrasjon og hvor lang migrasjonsperioden kan være. Slike krav vil være egnet til å effektivisere tilgangsplikten og øke forutberegneligheten for berørte parter.

215. Nkom anerkjenner samtidig at Telenor vil ha en beskyttelsesverdige interesse i å oppnå forutsigbarhet for salg av tilgang.

216. Kravene til migrasjon skal dermed ivareta særlig to hensyn, på den ene side tilgangskjøpers interesse i å kunne bytte vertsoperatør på en formålstjenlig måte, og på den annen side Telenors interesse i å oppnå forutsigbarhet for salg av tilgang. Hensynene vil til dels kunne være motstridende, og det er derfor nødvendig at kravene søker å ivareta en rimelig balanse mellom disse interessene. Ved

en avveining av hensynet til konkurranse og Telenors interesse i å oppnå forutsigbarhet for salg av tilgang, mener Nkom imidlertid at hensynet til konkurranse må tillegges størst vekt.

217. Tilgangskjøpere vil kunne ha ulike behov og ønsker med hensyn til varigheten på sin tilgangsavtale. Reguleringen er ikke til hinder for at Telenor imøtekommer en anmodning om avtalevarighet som avviker fra varigheten i Telenors standardavtaler⁵³.

218. Etter en avveining av de aktuelle hensynene, konkluderer Nkom med at Telenor kan kreve at tilgangskjøper skal varsle om migrasjon til annen vertssoperatør innen en rimelig frist. Et krav fra Telenor om at slik varsling skal skje inntil 9 måneder før migrasjonen påbegynnes, vil etter Nkoms vurdering normalt være rimelig.

219. Bytte av vertssoperatør vil ofte kunne innebære omfattende og komplekse prosesser, spesielt ved større kundegrupper eller i bedriftssegmentet. Videre innebærer bytte av vertssoperatør en ikke ubetydelig risiko for å miste sluttbrukere i prosessen. Tilgangskjøpere må foreta nødvendige analyser og lage en detaljert plan for migrasjonen. En migrasjonsplan vil gjerne omfatte forhold som hvilke kunder som skal overføres i hvilke perioder, hvordan dialogen med ulike kundegrupper skal være, hvordan kundene skal varsles og hvordan økt pågang på kundesenter skal håndteres. Tilgangskjøpere vil dessuten ha behov for å kunne revurdere og justere migrasjonsplanen underveis etter hvert som de får erfaring med gjennomføringen av migrasjonen. For å kunne gjennomføre en hensiktsmessig migrasjon til ny vertssoperatør, vil tilgangskjøper derfor ha behov for et visst tidsrom. Nkom finner det derfor nødvendig å pålegge Telenor å gi tilgangskjøper rimelig tid til å migrere til annen vertssoperatør.

220. For tilgangskjøpere som skal migrere sluttbrukere i privatmarkedet, vil en anmodning om migrasjonsperiode på opptil 12 måneder normalt måtte anses som rimelig.

221. I bedriftsmarkedet vil bytte av vertssoperatør kunne være mer krevende. Her benyttes ofte langvarige kontrakter, og tilbyderen må i mange tilfeller påta seg omfattende forpliktelser overfor sluttbrukeren. Slike forpliktelser kan for eksempel inkludere spesifikke krav til nett og dekning. En tilgangskjøper vil derfor kunne ha behov for en lengre migrasjonsperiode ved migrasjon av kunder i bedriftsmarkedet enn i privatmarkedet. Samtidig anerkjenner Nkom at lange migrasjonsperioder kan gi grunnlag for uklarhet rundt forholdet mellom Telenors rett til å stille krav om leveringseksklusivitet på merkevarenivå i samme sluttbrukermarked, jf. kapittel 7.1.8.3, og tilgangskjøpers rett til migrasjon. For tilgangskjøpere som skal migrere sluttbrukere i bedriftsmarkedet, vil en anmodning om migrasjonsperiode på opptil 24 måneder normalt måtte anses som rimelig.

222. For å sikre at retten til å migrere blir effektiv, finner Nkom det nødvendig å forby Telenor på et generelt grunnlag å oppstille krav, kriterier, prosedyrer eller lignende som hindrer eller vanskeliggjør tilgangskjøpers mulighet til migrasjon.

223. I migrasjonsperioden vil Telenor ikke kunne stille krav om eksklusivitet på merkevarenivå. Det innebærer at tilgangskjøper skal kunne benytte dekning i to nett for samme merkevare. For å hindre at tilgangskjøper benytter regulert tilgang til å oppnå et konkurransefortrinn overfor Telenor, vil Nkom tillate at Telenor oppstiller krav om at tilgangskjøpers nysalg skal gjøres med dekning i nettet til vertssoperatøren det skal migreres til. Nkom understreker for ordens skyld at retten til å migrere sluttbrukere til annen vertssoperatør ikke er ment å gjøre inngrep i andre plikter tilgangskjøper har påtatt seg overfor Telenor, for eksempel til å kjøpe en viss mengde trafikk i løpet av avtaleperioden.

224. Kravene til migrasjon gjelder innenfor den enkelte avtale. I den grad en migrasjonsperiode går utover den aktuelle avtalens varighet, må tilgangskjøper inngå tilgangsavtale for den gjenstående migrasjonsperioden.

⁵³ Nkoms vurderinger om avtalevarighet følger av kapittel 7.1.8.9 nedenfor.

225. Kravene som Telenor pålegges her, kan etter Nkoms vurdering ikke anses som særlig byrdefulle i seg selv. Nkom kan videre ikke se at formålet med kravene kan oppnås på annen eller mindre inngripende måte. Nkom konkluderer derfor med at kravene er forholdsmessige.

7.1.8.5. Adgang til å kreve informasjon fra tilgangskjøpere

226. Det vil i flere sammenhenger være både hensiktsmessig og nødvendig at Telenor og tilgangskjøper utveksler opplysninger. For eksempel vil Telenor kunne ha behov for å innhente trafikkprognoser fra tilgangskjøper, eller opplysninger som gir grunnlag for å kontrollere etterlevelse av avtalebaserte forpliktelser. Telenor og tilgangskjøpere vil videre måtte utveksle informasjon underveis i avtaleforholdet, typisk ved at tilgangskjøper benytter seg av Telenors grossistprodukter.

227. Telenor vil kunne ha incentiv og mulighet til å stille krav om informasjon fra tilgangskjøper i større utstrekning enn hensynet til å ivareta beskyttelsesverdige interesser tilsier. Telenor vil dessuten kunne ha incentiver til å utnytte opplysninger selskapet mottar som grossisttilbyder i egen sluttbrukervirksomhet.

228. Ved innhenting av prognoser for forventet trafikk fra tilgangskjøper, vil for eksempel tilgangskjøper noen ganger måtte avgi konkurransesensitiv informasjon til Telenor. Telenor kan derfor ikke avkreve prognoser utover det som er nødvendig av dimensjoneringshensyn. Telenor skal videre sørge for at informasjonen som selskapet får gjennom prognosene, kun tilflyter ansatte som trenger informasjonen for å ivareta de formål informasjonen er innhentet for.

229. Eventuelle avtaleklausuler om konsekvenser ved faktiske avvik fra prognoser må ta hensyn til at både kjøper og selger av tilgang bærer risiko for uventet høy eller lav trafikk, slik at tilgangskjøper ikke bærer denne risikoen alene. Avtaleklausulen må dermed balansere partenes interesser.

230. Tilgangskjøper har en berettiget interesse i at sensitive opplysninger som deles med Telenor skjermes. Samtidig anerkjenner Nkom at Telenor har en beskyttelsesverdig interesse i å kunne innhente visse typer informasjon. Krav fra Telenor om at tilgangskjøper må dele informasjon med Telenor må derfor være rimelige og forholdsmessige.

231. Ekomloven § 4-13 gir bestemmelser om taushetsplikt ved tilgang og samtrafikk. Etter bestemmelsen skal enhver tilbyder bevare taushet om opplysninger som mottas fra annen tilbyder før, under eller etter forhandlinger om tilgangs- eller samtrafikkavtaler. Det fremgår også av bestemmelsen at slik informasjon heller ikke skal brukes innad i egen virksomhet til annet enn det informasjonen var forutsatt brukt til ved avgivelsen av informasjonen.

232. Telenor vil som tilbyder av tilgang motta en rekke opplysninger fra tilgangskjøper underveis i avtaleforholdet, og plikten gjelder også slike opplysninger⁵⁴. Ettersom Telenor er vertikalt integrert, vil tilgangskjøper som regel være konkurrent til Telenors egen virksomhet i sluttbrukermarkedet, og Telenor vil ha incentiv til å utnytte opplysningene til egen fordel. Plikten innebærer at Telenor skal sikre at slik informasjon holdes i egen virksomhet og ikke tilflyter uvedkommende, herunder at slik informasjon ikke deles innad i Telenor utover det som er nødvendig for formålet opplysningene er tiltenkt, eller med eventuelle uavhengige tredjeparter utover det som er strengt nødvendig. Tilgangskjøper skal videre ha rett til å motta nærmere opplysninger om hvordan slik informasjon blir håndtert.

233. Begrensningene i hvilken informasjon Telenor kan kreve fra tilgangskjøper og kravene til å bevare konfidensialitet, må etter Nkoms vurdering anses som lite byrdefulle i seg selv. Nkom kan videre ikke se at formålet med kravene kan ivaretas på en mindre inngripende måte, og mener fordelene for konkurransen ved å oppstille disse begrensningene overstiger ulempene for Telenor ved

⁵⁴ At plikten til å bevare taushet også gjelder opplysninger som tilbyder mottar underveis i avtaleforholdet, følger eksplisitt av § 2-6 i forslaget til ny ekomlov.

at selskapets handlingsrom innskrenkes. Nkom mener på denne bakgrunn at kravene som stilles i dette kapittelet, er forholdsmessige.

7.1.8.6. Ubetingede og ensidige endringer i individuelt inngåtte tilgangsavtaler

Generelt om ubetingede og ensidige endringer

234. En ubetinget rett for Telenor til å ensidig gjennomføre endringer i selskapets tilgangsavtaler til ugunst for den enkelte tilgangskjøper, vil etter Nkoms vurdering være egnet til å skape en klar uforutsigbarhet og kommersiell usikkerhet for tilgangskjøper. En slik kommersiell usikkerhet er etter Nkoms vurdering å anse som en kostnad som tilgangskjøper vil måtte ta i betraktning når denne skal fastsette prisen på en tjeneste i konkurranse med blant annet Telenor. En ubetinget og ensidig endringsadgang for Telenor vil derfor være egnet til å begrense tilgangskjøperens mulighet til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet. Dette gjelder uavhengig av om vilkåret etter sin ordlyd gir en slik endringsadgang eller om vilkåret er utformet slik at virkningen av vilkåret blir tilsvarende som ved ubetinget og ensidig endringsadgang. Nkom mener på denne bakgrunn at det er nødvendig å oppstille et forbud mot ubetingede og ensidige endringer i individuelt inngåtte tilgangsavtaler. Forbudet vil gjelde både avtaler inngått etter standardavtalens prisstruktur og avtaler inngått med alternative prisstrukturer. Forbudet vil gjelde enhver endring som gjennomføres i en individuelt inngått avtale, både endringer i pris og andre avtalevilkår.

235. Nkom anerkjenner likevel at avtalepartene vil kunne ha en interesse i å gjøre endringer og tilpasninger underveis i avtaleforholdet. Både Telenor og tilgangskjøper vil dermed kunne være tjent med at avtalen inneholder endringsmekanismer.

236. Hvorvidt slike endringsmekanismer får en innretning som gir balanserte rettigheter og plikter mellom partene, vil imidlertid i stor grad avhenge av styrkeforholdet mellom partene, og dermed også av graden av konkurranse i det aktuelle markedet. Nkom mener at styrkeforholdet mellom Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og den enkelte tilgangskjøper, samt graden av konkurranse i det relevante markedet, ikke gir sikkerhet for balanserte plikter og rettigheter i avtalen. Etter Nkoms vurdering er det derfor nødvendig å pålegge Telenor å innrette endringsmekanismer i tilgangsavtalene slik at endringer normalt bare kan gjøres gjeldende etter forhandlinger og enighet mellom partene.

237. Telenor vil unntaksvis kunne ha en beskyttelsesverdig interesse i å ensidig kunne gjennomføre endringer i selskapets tilgangsavtaler. For endringer i rene avtalevilkår vil dette typisk gjelde der endrede regulatoriske forhold medfører at Telenor uten endring vil opptre i strid med de regulatoriske kravene. Reguleringen åpner for at Telenor kan innta en slik ensidig endringsadgang i sine tilgangsavtaler. Telenor skal imidlertid forhøre seg med Nkom om en eventuell strid mellom avtalen og reguleringen, før selskapet gjennomfører en endring i lys av et slikt vilkår.

238. Reguleringen åpner også for at andre forhold kan begrunne en legitim adgang for Telenor til å gjennomføre ensidige endringer i partenes avtalevilkår. En slik endringsadgang forutsetter likevel klare og etterprøvbare betingelser.

239. For å ivareta behovet for tilgangskjøpers forutsigbarhet, er det dessuten nødvendig at både ordlyden og virkningen av betingelsene som Telenor benytter for å gjennomføre ensidige endringer, klart avgrenses til konkrete forhold. En ensidig endringsadgang for Telenor skal ikke gå lenger enn det som er rimelig og forholdsmessig. Det innebærer at endringer som Telenor ensidig gjennomfører i samsvar med en forhåndsfastsatt betingelse, skal stå i forhold til de omstendighetene som betinger endringen og ikke ha et større omfang enn det som er nødvendig.

240. Telenor skal ved enhver ensidig endring begrunne og dokumentere overfor tilgangskjøper og etter anmodning fra Nkom, at selskapet oppfyller kravene i dette kapittelet.

241. Kravene til ensidig endringsadgang i dette kapittelet gjelder for endringer som gjennomføres til gunst for den enkelte tilgangskjøper.

Spesielt om forholdet mellom standardavtaler og individuelt inngåtte tilgangsavtaler

242. 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.

243. Telenor har i utgangspunktet en adgang til å gjøre endringer i standardavtalens vilkår så fremt endringene er innenfor gjeldende regulering, herunder prisreguleringen. Nkom understreker i den sammenheng at reguleringen også stiller krav til endringer i standardavtalen, jf. kapittel 7.3.6 i dette vedtaket.

244. Forbudet mot ensidige og ubetingede endringer i individuelt inngåtte tilgangsavtaler gjelder uavhengig av eventuelle prisendringer Telenor gjør i selskapets standardavtaler. For å gjennomføre prisendringer i en individuelt inngått tilgangsavtale, gjelder kravene om ensidig endringsadgang i dette kapittelet.

Spesielt om prisendringer i individuelt inngåtte avtaler som følger standardavtalens prisstruktur

245. For endringer i prisvilkår kan betingelsene for eksempel være knyttet til markedsmessige endringer. Prisendringer som Telenor ønsker å gjennomføre basert på avtalte endringsmekanismer, må i alle tilfeller bestå siste marginskivstest. Testen må bestå på det aktuelle tidspunktet for endringen, og Telenor skal dokumentere konsekvensen av endringen i et framoverskuende perspektiv.

246. Hensynet til forutsigbarhet taler videre for at Telenor må begrense endringsadgangen i form av omfang og hyppighet.

247. For tilgangsavtaler knyttet til samlokalisering inngått basert på standardavtalens prisstruktur, vil Telenor unntaksvis kunne ha en beskyttelsesverdig interesse i å gjennomføre endringer i tråd med økte kostnader i markedet. Reguleringen åpner derfor for at Telenor kan innta en ensidig endringsadgang basert på økte kostnader, forutsatt at kravet til kostnadsorientert pris ivaretas. Hensynet til forutsigbarhet taler også her for å begrense endringsadgangen i form av hyppighet og omfang.

Spesielt om prisendringer i individuelt inngåtte avtaler som ikke følger standardavtalens prisstruktur

248. For tilgangsavtaler som er basert på alternative prisstrukturer, jf. kapittel 7.5.8, vil Telenor kunne betinge seg andre endringsmekanismer enn de som følger av standardavtalen. For slike avtaler gjelder de generelle kravene til ubetinget og ensidig endringsadgang i dette kapittelet. Videre taler hensynet til forutsigbarhet også her for å begrense endringsadgangen. I likhet med kravene til endringsadgang i avtaler som følger standardavtalens prisstruktur, kan slike begrensninger gjelde hyppighet og omfang.

Oppsummering og konklusjon

249. Nkom konkluderer med at Telenor ikke kan innta vilkår i sine tilgangsavtaler som gir selskapet en ubetinget og ensidig endringsadgang.

250. Nkom konkluderer videre med at endringsmekanismer i Telenors tilgangsavtaler skal innrettes slik at endringer normalt bare kan gjøres gjeldende etter forhandlinger og ved enighet mellom partene.

251. Telenor kan unntaksvis gjennomføre ensidige endringer i selskapets tilgangsavtaler, forutsatt at endringsadgangen knyttes til klare og etterprøvbare betingelser. En ensidig endringsadgang for Telenor skal ikke gå lenger enn det som er rimelig og forholdsmessig. Det innebærer at endringen skal

stå i forhold til de omstendighetene som betinger endringen og ikke ha et større omfang enn det som er nødvendig.

252. For avtaler som følger standardavtalens prisstruktur, stiller Nkom krav om at Telenor både må bestå siste marginskvistest og dokumentere konsekvensen av endringen i et framoverskuende perspektiv. Videre stiller reguleringen krav om at endringsadgangen begrenses i form av hyppighet og omfang. For avtaler om samlokalisering kan endringsmekanismer åpne for prisendringer ved økte kostnader, forutsatt at kravet til kostnadsorientering ivaretas.

253. Etter Nkoms vurdering er begrensningene i Telenors adgang til å innta vilkår om ubetinget og ensidig endringsadgang, og plikt til normalt å ha forhandlingsbaserte endringsmekanismer, i seg selv lite byrdefulle for Telenor. Nkom kan ikke se at behovet for å sikre slike balanserte tilgangsvilkår kan oppnås på en mindre inngripende måte. Nkom mener fordelene for konkurransen ved å oppstille ovennevnte krav overstiger ulempene for Telenor. På denne bakgrunn mener Nkom at kravet er forholdsmessig.

7.1.8.7. Krav til varslingsfrist

254. Endringer i grossistvilkår kan medføre behov for tilgangskjøpere til å gjenspeile endringen i sine sluttbrukeravtaler. I henhold til ekomloven § 2-4 tredje ledd gjelder en varslingsfrist på én måned for endringer i sluttbrukeravtale:

"Tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste skal varsle sluttbruker om endring i eller opphør av avtalen. Endring i eller opphør av avtale kan tidligst tre i kraft en måned etter at varsel er sendt sluttbruker."

255. At endringer i prisene eller øvrige vilkår ikke varsles for tilgangskjøpere i god nok tid før endringen trer i kraft, er et potensielt konkurranseproblem og kan medføre at tilgangskjøpere ikke får tilstrekkelig tid å gjenspeile endringen i sine avtaler med sluttbrukere. En løsning på dette problemet er å stille krav til at varsling av endringer skal skje innen tilstrekkelig tid. I henhold til ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, har Nkom anledning til å fastsette en varslingsfrist dersom dette er nødvendig.

256. For at tilbydere som kjøper regulerte grossisttjenester fra Telenor, skal ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer i Telenors produkter eller vilkår i sine egne vilkår, mener Nkom det er nødvendig at tilgangskjøpere blir varslet i god nok tid før endringer i avtalen trer i kraft. Nkom pålegger derfor med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, Telenor å varsle tilgangskjøpere om enhver endring i eksisterende tilbud til ugunst for avtaleparten og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres.

257. Med endringer til ugunst menes endringer som normalt vil oppfattes som en belastning eller ulempe for grossistkunder og/eller deres sluttbrukere, for eksempel, men ikke begrenset til, prisøkninger. Kravet til to måneders varsling kan ikke forstås som en rett til ubetinget og ensidig endring, jf. kapittel 7.1.8.6. Telenor må uavhengig av varslingsfristen oppfylle kravene som er fastsatt i dette vedtaket om ensidige endringer i inngåtte individuelle tilgangsavtaler. Det innebærer at endringer normalt bare kan gjennomføres etter forhandlinger og ved enighet med tilgangskjøper, med unntak av dersom Telenor oppfylder på forhånd fastsatte betingelser for å gjennomføre ensidige endringer. Varslingsfristen gjelder deretter.

258. Plikten til to måneders varsling av tilgangskjøpere innebærer en videreføring fra tidligere vedtak, og Nkom legger til grunn at plikten ikke er uforholdsmessig tyngende for Telenor.

259. Når det gjelder endringer til gunst for eksterne tilgangskjøpere og/eller deres sluttbrukere, for eksempel prisreduksjoner og økt kvalitet, er det ikke nødvendig å varsle med to måneders frist. I tråd

med tidligere praksis kan slike endringer gjennomføres umiddelbart. Nkom gjør for ordens skyld oppmerksom på at Telenor i slike tilfeller bærer risikoen for at endringen er til gunst.

260. Varslingsfristen for prisendringer for kraftforbruk ble i endringsvedtak 30. januar 2023 satt til én måned. Vedtaket innebar en midlertidig endring for å bøte på uforutsigbarheten i markedet for kraftforsyning som har vært preget av store prisvariasjoner og gjort det utfordrende for Telenor å sette grossistpriser for samlokalisering som oppfyller forpliktelsen om kostnadsorienterte priser. Telenor har imidlertid inngått en fastprisavtale som vil skape økt forutsigbarhet for grossistprisene for kraft og forventes å redusere behovet for endringer i grossistprisen.

261. Samtidig er ikke behovet for to måneders varsling for prisendring for kraftforsyning til samlokalisering like stort som for endring til ugunst i andre tilgangsavtaler, da kraftforsyning til samlokalisering ikke medfører det samme direkte behovet for å gjenspeile endringen i netteiers sluttbrukerpriser. En kortere varslingsfrist på én måned synes å være tilstrekkelig og bidrar til å redusere Telenors behov for store prisendringer i fakturering av kraft. Dette øker dermed forutsigbarheten for tilgangskjøpere og bidrar til å sikre konkurransen i sluttbrukermarkedet. Nkom viderefører derfor én måneds varslingsfrist for prisendringer for kraftforbruk som en permanent ordning innenfor vedtakets tidshorisont.

7.1.8.8. Oppsigelsesadgang ved ensidig endring

262. En endringsadgang for Telenor uten at tilgangskjøper har rett til å komme ut av avtaleforholdet, vil innebære en uforutsigbarhet for tilgangskjøper og vil kunne forrykke balansen i kontraktsforholdet. Telenor vil som tilbyder med sterk markedsstilling også kunne ha insentiv og mulighet til å utnytte en slik endringsadgang til å svekke tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere effektivt, herunder med Telenors sluttbrukervirksomhet. Etter Nkoms vurdering er det derfor nødvendig å pålegge Telenor å innta mekanismer som gir tilgangskjøper rett til å komme ut av avtaleforholdet med Telenor dersom Telenor ensidig endrer tilgangsavtalen med tilgangskjøper. Nkom kan ikke se at behovet for å sikre balanserte tilgangsvilkår for kjøper av regulert tilgang, kan oppnås på en mindre inngripende måte.

263. Nkom konkluderer med at Telenor skal pålegges å innta i sine tilgangsavtaler en rett for tilgangskjøper til innen rimelig tid å komme seg ut av avtaleforholdet med Telenor for det tilfelle at Telenor ensidig endrer tilgangsavtalen med tilgangskjøper. Tilgangskjøpers oppsigelsesadgang gjelder ved enhver ensidig endring, også der endringen er betinget i regulatoriske forhold. Tilgangskjøper skal i denne perioden ikke bli bundet av nye avtalevilkår.

264. En slik plikt er etter Nkoms vurdering lite byrdefull for Telenor. Etter Nkoms vurdering kan ikke dette oppnås på en mindre inngripende måte. Videre overstiger fordelene for konkurransen ulempene for Telenor. Nkom mener på denne bakgrunn at kravet er forholdsmessig.

7.1.8.9. Avtalevarighet

265. Tilgangskjøpere vil kunne ha ulike interesser med hensyn til varigheten på en tilgangsavtale. Tilgangskjøper som tilbyr sine tjenester i et sluttbrukermarked med lengre avtaletid og hvor kontraktsvilkårene er mer individualiserte, vil for eksempel kunne ha behov for lengre avtaleperiode enn en tilbyder som utelukkende tilbyr tjenester i privatmarkedet.

266. For at ulike tilgangskjøpere skal ha mulighet til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet og på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, mener Nkom det er viktig at tilgangskjøpere kan oppnå forutsigbarhet for tilgang og tilgangsvilkår en viss periode fremover i tid. Tilgangskjøper har derfor en berettiget interesse i å kunne oppnå en tilgangsavtale av en viss varighet.

267. Nkom konkluderer derfor med at Telenor skal inngå avtaler med rimelig varighet.

268. Telenor har i de senere år tilbudt tilgangskjøpere av MVNO- og tjenesteleverandørtilgang avtale med en varighet på 36 måneder. Basert på erfaring fra disse avtalene, anser Nkom 36 måneder for å gi en rimelig balanse mellom interessene til Telenor og den enkelte tilgangskjøper.

269. Nkom anser derfor en avtalevarighet på 36 måneder for å være en rimelig varighet.

270. Nkom ser videre grunn til å fastslå at Telenor ikke kan avslå en ellers rimelig anmodning om tilgang alene på det grunnlag at det anmodes om tilgang med en avtaletid med annen lengde enn Telenors standardavtaler.

271. Kravet knyttet til avtaletid er etter Nkoms vurdering lite byrdefullt for Telenor. Formålet bak denne plikten for Telenor kan etter Nkoms vurdering ikke oppnås på en mindre inngripende måte. Fordelene for konkurransen overstiger ulempene for Telenor ved ikke å kunne avslå en ellers rimelig anmodning alene på grunn av at det anmodes om annen avtaletid. Etter Nkoms vurdering er kravet dermed forholdsmessig.

7.1.8.10. Adgang til å heve avtale

272. Telenor vil ha insentiv og mulighet til å betinge seg hevingsrett utover det som ville være mulig i et marked preget av konkurranse. En slik omfattende hevingsrett vil bidra til å skape usikkerhet rundt forutsigbarheten for tilgangskjøper ved å kjøpe regulert tilgang til Telenors nett og derigjennom være egnet til å undergrave formålet med tilgangsplikten.

273. Nkom anerkjenner samtidig at Telenor har en berettiget forventning om, og interesse i, at tilgangskjøpere overholder avtalevilkår som er i samsvar med reguleringen.

274. Hevingsrett for Telenor må videre ses i lys av at tilbyder etter ekomloven § 2-5 har plikt til å innhente tillatelse fra Nkom før bruksbegrensning iverksettes, med mindre bruksbegrensningen er en følge av betalingsmislighold hos tilgangskjøper. For tilfeller hvor det ikke er nødvendig med tillatelse til bruksbegrensning, stiller bestemmelsen krav om at tilbyder som bruksbegrensningen rettes mot, skal varsles senest én måned før frakopling. Kravene i ekomloven § 2-5 er satt av hensyn til blant annet sluttbrukers behov for kontinuitet i sin bruk av elektroniske kommunikasjonstjenester og av hensyn til konkurransen.

275. Telenor har i sine standardavtaler hatt vilkår som etter sin ordlyd innebærer at Telenor ved visse typer brudd på avtalevilkår har en ubetinget rett å heve avtalen. En slik utforming av standardavtalen vil etter Nkoms vurdering være egnet til å skape et feil inntrykk av Telenors adgang til å gjennomføre heving av tilgangsavtalen og usikkerhet rundt kjøp av regulert tilgang. Nkom ser etter dette grunn til å begrense Telenors adgang til å stille vilkår om hevingsrett i avtaler om kjøp av regulert tilgang.

276. Nkom mener på denne bakgrunn at det skal stilles krav knyttet til Telenors vilkår for å heve avtale om kjøp av regulert tilgang. Nkom presiserer at Telenor i sine tilgangsavtaler kun kan benytte vilkår som gir rett til heving ved vesentlig kontraktsbrudd fra tilgangskjøper. Nkom presiserer videre at eventuelle bestemmelser i Telenors tilgangsavtaler som gir selskapet rett til å heve avtale om kjøp av regulert tilgang, skal reflektere at Telenor er underlagt nærmere krav, herunder krav til varsling, i medhold av ekomloven § 2-5. Nkom presiserer også at Telenor kun kan betinge seg en hevingsrett ved brudd på krav Telenor etter marked 15-vedtaket lovlig kan stille⁵⁵.

277. Nkom presiserer videre at Telenor ikke kan benytte vilkår som gir rett til heving ved forventet vesentlig mislighold. For at Telenor skal ha adgang til å heve en tilgangsavtale, skal det foreligge et

⁵⁵ Avtale i strid med ekomloven eller vedtak gitt i medhold av loven er etter ekomloven § 10-11 (forslag til ny ekomlov § 16-8) ugyldig mellom partene.

vesentlig kontraktsbrudd fra tilgangskjøper. Det er ikke tilstrekkelig at Telenor vurderer et vesentlig kontraktsbrudd som nærliggende eller sannsynlig.

278. Etter Nkoms vurdering er det å begrense Telenors hevingsrett til tilfeller hvor det foreligger vesentlig mislighold, lite byrdefullt for Telenor. Formålet bak plikten på Telenor kan etter Nkoms vurdering ikke oppnås på en mindre inngripende måte, og fordelene for konkurransen overstiger ulempene for Telenor ved ikke å kunne heve ved ethvert kontraktsbrudd. Nkom konkluderer dermed med at kravet er forholdsmessig.

7.1.8.11. Generelt forbud mot å stille urimelige krav

279. For å begrense Telenors mulighet til å stille urimelige krav overfor tilgangskjøper, har Nkom funnet det nødvendig å stille flere konkrete krav til hvordan Telenor skal oppfylle tilgangsplikten, jf. ovenfor.

280. Visse typer krav fra en tilbyder som er pålagt tilgangsplikt, vil kunne likestilles med og innebære tilgangsnekt. Et pålegg om å gi tilgang innebærer derfor i seg selv at det stilles visse krav til den som er pålagt tilgangsplikt og til tilgangen. Urimelelige krav vil i noen tilfeller også kunne rammes av øvrige forpliktelser, herunder kunne innebære brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

281. For å gjøre tilgangsplikten tilstrekkelig effektiv, er det etter Nkoms vurdering grunn til å vurdere om Telenor skal pålegges en generell plikt til ikke å stille urimelige krav i tilknytning til tilgangsplikt etter dette vedtaket. En slik plikt vil etter Nkoms vurdering kunne legge til rette for økt forutsigbarhet for berørte aktører og derigjennom bidra til at forhandlinger om tilgang blir mer effektive. Nkom viser til at et slikt krav gir rom for å gi veiledning om Telenors handlingsrom ved å trekke opp sentrale momenter for vurderingen av om et gitt krav er rimelig. Samtidig vil en slik plikt kunne gi et klarere grunnlag for å gripe inn mot eventuelle urimelige krav som måtte bli stilt.

282. Nkom mener på denne bakgrunn at de konkrete kravene som er stilt i kapittel 7.1.8 skal suppleres med en generell plikt til ikke å stille urimelige krav i tilknytning til tilgangsplikt etter dette vedtaket. En slik plikt vil blant annet innebære at Telenor ikke tillates å innføre prosedyrer, kriterier, krav, definisjoner eller andre tiltak som er egnet til å forsinke, begrense eller hindre oppfyllelse av tilgangsplikten. Hvorvidt et gitt krav er å anse som urimeleg, vil bero på en konkret helhetsvurdering. Om det aktuelle kravet kan anses å være begrunnet i beskyttelsesverdige interesser hos Telenor og hvilken virkning kravet anses å ha for konkurransen i de relevante sluttbrukermarkedene, vil være sentrale momenter i en slik vurdering. Om kravet kan anses som utbredt i sammenlignbar kommersiell praksis, vil også være moment som vil kunne bli tillagt vekt.

283. Nkom kan ikke se at en generell plikt til ikke å stille urimelige krav i tilknytning til tilgangsplikt etter dette vedtaket, kan anses som særlig byrdefullt i seg selv. Nkom viser til at tilgangsplikten i seg selv innebærer visse krav og at et slikt krav er egnet til å gi økt forutsigbarhet. Nkom kan videre ikke se at formålet bak kravet kan oppnås på en mindre inngripende måte overfor Telenor. Nkom viser for øvrig til at Telenor ikke kan anses for å ha noen beskyttelsesverdig interesse i å kunne stille urimelige krav knyttet til regulert tilgang og konkluderer med at kravet er forholdsmessig.

7.1.8.12. Dekning innendørs

284. Innendørsdekning er mange steder en utfordring, ikke minst i nyere, energieffektive bygg med tykke vegger og energiglass. Bruk av høyere frekvensbånd for 5G med høy kapasitet, men kortere rekkevidde, skaper ytterligere behov for dedikert innendørsdekning.

285. Det finnes forskjellige løsninger for å forbedre innendørsdekning. Repeatere tar imot, forsterker og sender signalene ut på operatørens frekvens. Småceller, for eksempel femtoceller, benytter vanligvis operatørens frekvenser og kan (i motsetning til repeatere) bygge egen dekning. Distribuert antennesystem (DAS) består av kabler og antenner som kobles til en repeater eller

basestasjon. WiFi-rutere koblet til mobilnettet vil også kunne gi innendørsdekning for tale i tillegg til data.⁵⁶

286. Telenor har en såkalt Cel-Fi-signalforsterker for å bedre innendørsdekningen hos bedrifter. Cel-Fi er en signalforsterker som via en intern eller ekstern antenne plukker opp signaler utenfra og sender dem inn.⁵⁷ Løsningen er ifølge Telenor tilgjengelig for alle bedriftskunder tilknyttet Telenors nett. Det er kun Cel-Fi-signalforsterkere som er godkjente av Telenor, som er tillatt brukt i Telenors nett.

287. Tale over WiFi er en alternativ løsning til å forsterke mobildekningen innendørs. Denne løsningen innebærer at man kobler mobilen til det trådløse nettverket inne. Det er ikke behov for mobilsignal for å ringe eller sende SMS. Talen sendes som datapakker over trådløst nettverk. Dersom man beveger seg bort fra det trådløse nettverket, vil mobilen automatisk koble over til mobilnettet. En svakhet er imidlertid at samtalen vil bryte dersom mobildekning ikke er tilgjengelig⁵⁸. Løsningen er på nåværende tidspunkt ikke et fullgodt substitutt til dekning i mobilnettet innendørs.

288. For at tilgangskjøpere skal ha mulighet til å konkurrere på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, mener Nkom Telenor skal pålegges å gi tilgangskjøpere tilgang til de løsninger Telenor til enhver tid tilbyr for å forbedre innendørsdekningen i sitt nett. Dette kan være utbedring av dekning med basestasjoner eller repeaterer. Nkom legger derfor til grunn at tilgangsplikten også omfatter innendørsdekning. Dette innebærer også at Telenor må etterkomme rimelige anmodninger om å endre dekning og/eller forbedre innendørsdekning på de lokasjoner tilgangskjøper ber om, tilsvarende som Telenor ville gjort for egen sluttbrukervirksomhet. Et avslag på en slik anmodning må begrunnes, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd. Vilkårene for slike tiltak, herunder prisvilkår, må være rimelige og forholdsmessige.

289. Etter Nkoms vurdering vil kravet knyttet til dekning innendørs være forholdsvis lite byrdefullt for Telenor. Etter Nkoms vurdering kan ikke dette oppnås på en mindre inngripende måte. Videre overstiger fordelene for konkurransen ulempene for Telenor. Nkom mener på denne bakgrunn at kravet er forholdsmessig.

7.1.8.13. Sluttforhandling av avtaler

290. Analysen av aktuelle konkurranseproblemer peker på at Telenor har insentiv og mulighet til å bruke uthalingstaktikker i tilknytning til anmodning om tilgang. En slik konkurranseskadelig adferd kan ikke avbøtes tilstrekkelig effektivt gjennom en tilgangsforpliktelse alene.

291. Ekomloven § 4-1 gir hjemmel for å fastsette regler om tidsbruk. At tilsynsmyndigheten skal kunne stille slike krav, fremgår dessuten av ekomdirektivet artikkel 73, tredje ledd. Det er derfor aktuelt å vurdere om tilgangsplikten bør suppleres med et krav om at forhandlinger om regulert tilgang ikke skal trekkes unødvendig ut i tid.

292. Det følger direkte av ekomloven § 4-1 at Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling skal dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang eller samlokalisering. Begrunnelsen skal være av en slik karakter at den gir anmoder en reell mulighet til å etterprøve begrunnelsen for avslaget. En plikt til å begrunne avslag på rimelige anmodninger vil imidlertid ikke rette seg direkte mot det aktuelle konkurranseproblemet og vil etter Nkoms syn derfor ikke være tilstrekkelig i denne sammenheng.

293. Telenor blir pålagt å ha standardtilbud for de tilgangsformene som er beskrevet over. Standardtilbudet skal blant annet kunne fungere som en respons på en ellers rimelig anmodning om

⁵⁶ <https://www.telenor.no/privat/dekning/innendørsdekning.jsp>

⁵⁷ <https://www.telenor.no/bedrift/dekning/cel-fi/>

⁵⁸ <https://www.telenor.no/privat/dekning/wifi-tale.jsp>

regulert tilgang. Krav om standardtilbud vil etter Nkoms oppfatning indirekte i noen grad kunne avhjelpe konkurranseproblemer knyttet til uthalingstaktikker.

294. Telenor blir også pålagt krav om ikke-diskriminering. Et slikt krav vil et stykke på vei kunne redusere problemer knyttet til uthalingstaktikker. Etter Nkoms vurdering vil imidlertid heller ikke et slikt krav være tilstrekkelig til å avbøte det aktuelle konkurranseproblemet.

295. Bruk av uthalingstaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11⁵⁹. Etter Nkoms vurdering synes det imidlertid klart at denne bestemmelsen ikke er egnet til effektivt å kunne bøte på det aktuelle konkurranseproblemet.

296. Nkom mener på denne bakgrunn at det er nødvendig å pålegge Telenor å sluttforhandle avtaler uten ugrunnet opphold. Andre sektorspesifikke virkemidler er hverken hver for seg eller samlet tilstrekkelig til å avhjelpe det aktuelle konkurranseproblemet i tilstrekkelig grad. Regulering av Telenors responstid kan etter Nkoms oppfatning uansett ikke anses for å være særlig tyngende sett i forhold til konsekvensene en unødvendig forsinkelse vil kunne ha for den annen part og dermed for konkurransen.

297. For avtale om samlokalisering vises det til fristen som er angitt i kapittel 7.1.6.3.

298. Telenor skal på forespørsel fra tilgangssøker som en påstått trenering skal ha gått ut over, uten ugrunnet opphold dokumentere tidsbruken i forbindelse med de aktuelle avtaleforhandlingene ovenfor denne. En avveining av berørte interesser tilsier etter Nkoms vurdering at tilgangssøker må fremsette forespørsel om dokumentasjon av tidsbruk innen tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. Telenor skal oversende sin respons på forespørsel om dokumentasjon av tidsbruk til Nkom. Oversendelsen til Nkom skal skje uten ugrunnet opphold og normalt samtidig som responsen sendes til tilgangssøker.

299. Etter Nkoms vurdering vil kravene knyttet til sluttforhandling av avtaler være lite byrdefulle for Telenor. Nkom mener videre at formålet med kravene på Telenor ikke kan oppnås på en mindre inngripende måte. Videre overstiger fordelene for konkurransen ulempene for Telenor. Nkom mener dermed at kravene er forholdsmessige.

7.1.8.14. Samlet vurdering av forholdsmessighet

300. Nkom har i kapittel 7.1.8 konkludert med at Telenor skal pålegges en rekke krav knyttet til hvordan Telenor skal oppfylle tilgangsplikten. Nkom har videre konkludert med at kravene hver for seg er forholdsmessige. Nkom vil her vurdere forholdsmessigheten av kravene samlet sett.

301. Den overordnede begrunnelsen for kravene er at de er egnede og nødvendige for å avbøte konkurranseproblemet urimelige krav og for å gjøre tilgangsplikten tilstrekkelig effektiv. Kravene er videre basert på erfaringer Nkom har gjort fra tidligere reguleringsperioder.

302. Nkom anerkjenner at kravene vil innebære at Telenors handlefrihet reduseres på en rekke områder. Urimelige krav knyttet til kjøp av regulert tilgang er imidlertid et aktuelt konkurranseproblem og er egnet til å ha betydelig negativ virkning på konkurransen. Nkom kan videre ikke se at det finnes mindre inngripende alternativer til å avhjelpe det aktuelle konkurranseproblemet. Nkom mener således at fordelene for konkurransen ved å oppstille disse kravene overstiger ulempen for Telenor ved at selskapets handlefrihet blir innskrenket.

303. Nkom har foretatt noen presiseringer av Telenors adgang til å gjennomføre ensidige endringer i de individuelle tilgangsavtalene. Presiseringene har sin bakgrunn i at Nkom under forrige marknadsregulering identifiserte en rekke utfordringer knyttet til tilgangskjøpers forutsigbarhet rundt endringer i avtalen.

⁵⁹ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12/KAPITTEL_3#§11

304. Etter Nkoms vurdering ville presiseringene som er gjort ovenfor, langt på vei fulgt av andre plikter etter vedtaket. Presiseringene gir imidlertid økt forutsigbarhet for alle involverte parter og et klarere grunnlag for inngripen. Presiseringene er dermed egnet til å sikre at reguleringen kan bli mer effektiv. Nkom konkluderer på denne bakgrunn med at kravene også samlet sett er forholdsmessige.

7.1.9. Særskilte forpliktelser knyttet til tilgang

305. Nkom viser til vurderingene over av hvilke særskilte forpliktelser knyttet til tilgang Telenor skal pålegges i marked 15. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapittelet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapittelet.

306. Som en følge av at Telenor er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet, vil Telenor ha enkelte plikter knyttet til tilgang som følger direkte av ekomloven. Nkom har i disse tilfellene også anledning til å pålegge og foreta presiseringer av forpliktelser med hjemmel i ekomloven § 4-4 fjerde ledd og § 4-5 første ledd.

307. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd og i tråd med kapittel 7.1, pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang innenfor markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett. Forespørsler om nasjonal gjesting, jf. kapittel 7.1.3, MVNO-tilgang, jf. kapittel 7.1.4, og tjenesteleverandørtilgang, jf. kapittel 7.1.5, vil normalt anses for å være rimelige.

308. Forespørsler om tilgang til nasjonal gjesting med enveis eller toveis sømløshet, og/eller flatedekning i hele landet, jf. kapittel 7.1.3.2, vil normalt også anses for å være rimelige. Avhengig av omfanget av anmoders eget nett, kan imidlertid også tilgang i geografisk avgrensede områder være tilstrekkelig til å oppfylle Telenors plikt til å tilby nasjonal gjesting. Nkom legger til grunn at eventuelle geografiske avgrensinger må bero på en konkret rimelighetsvurdering i den enkelte sak.

309. Med hjemmel i ekomloven §§ 4-1 første ledd og 4-4 fjerde ledd pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering innenfor markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett, i tråd med kapittel 7.1.6. Nkom presiserer følgende:

- Telenor plikter å gi informasjon som er nødvendig for å iverksette en rimelig anmodning om samlokalisering, herunder mastetegning med antenneinformasjon eller tilsvarende informasjon. Slik informasjon skal utleveres til anmoder uten ugrunnet opphold og senest innen 14 dager etter forespørsel.
- En anmodning om samlokalisering som krever kapasitetsutvidelser i infrastrukturen, vil etter en helhetsvurdering kunne anses som rimelig, jf. ekomloven § 4-4 tredje og fjerde ledd, jf. ekomloven § 4-1 annet ledd. Telenor skal imøtekomme rimelige anmodninger om kapasitetsutvidelse etter en avveining av ekomloven § 4-1 annet ledd. En anmodning vil som utgangspunkt være rimelig i de tilfeller den anmodende tilbyder kan vise at det ikke finnes alternative plasseringer som gjør det mulig å tilby tilsvarende områdedekning til tilsvarende eller lavere kostnad.
- Ved kapasitetsutvidelser skal i utgangspunktet enkleste og rimeligste alternativ velges. Telenor skal gjøre en grundig vurdering av alternative løsninger i hver enkelt sak. Dersom det finnes enklere og rimeligere løsninger enn den som ble valgt, skal Telenor dokumentere vurderingen som ligger bak valget. Dersom det kreves dispensasjon etter Plan- og bygningsloven for å foreta kapasitetsutvidelsen, skal anmoder ha kopi av søknaden når denne sendes. Kostnader for dispensasjonssøknad kan belastes anmoder.
- I tilfeller der Telenor gir tilbud om innplassering, men hvor dette vil medføre anleggsbidrag, skal kapasitetsmangelen kunne dokumenteres, herunder om det skyldes reservasjoner for fremtidig innplassering. I tilbudet må det fremgå når reservasjonsretten utløper.

- Plass for innplassering kan maksimalt reserveres av Telenor eller andre i 12 måneder. Det må foreligge dokumenterbare planer for utbygging for at reservasjonsretten kan fastholdes på bekostning av en konkret anmodning innenfor 12-månedersperioden.
- Ved kapasitetsutvidelse skal operatører som allerede har innplassert utstyr, beholde sine plasser. Telenor bestemmer selv sin plassering, men må som hovedregel dekke kostnadene for eventuell flytting av eget utstyr. I tilfeller hvor flytting av utstyr er nødvendig for å opprettholde eksisterende kvalitet, redundans, dekning eller kapasitet, skal kostnadene for flyttingen dekkes av anmoder. I slike tilfeller skal kostnader for flytting av utstyr fremgå av tilbudet, og Telenor skal begrunne overfor anmoder hvorfor flytting er nødvendig. Nye anmodere vil få plass der det blir ledig.
- Avtaler om samlokalisering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. Tilbud om samlokalisering skal normalt foreligge innen seks uker. Dersom anmoder takker ja til tilbud om innplassering, skal klargjøring for innplassering påbegynnes og gjennomføres uten ugrunnet opphold. Telenor skal på forespørsel fra tilgangssøker dokumentere tidsbruk for klargjøring og gjennomføring av innplassering. Telenor skal oversende sin respons på forespørsel om dokumentasjon av tidsbruk til Nkom. Oversendelsen til Nkom skal skje uten ugrunnet opphold og normalt samtidig som responsen sendes til tilgangssøker.
- Avslag på anmodning om samlokalisering skal etter ekomloven § 4-4, sjette ledd annet punktum, begrunnes og dokumenteres. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendig for å vurdere grunnlaget for avslaget. Dersom avslaget skyldes kapasitetsmangel, plikter Telenor å redegjøre konkret for hvilke alternativer som er vurdert og hvorfor det ikke vil være rimelig å utvide kapasiteten. Dersom kapasitetsmangel skyldes reservasjoner, skal dette fremgå av begrunnelsen for avslaget, og det skal fremgå når reservasjonsretten utløper.

310. Telenor skal for hvert halvår rapportere til Nkom følgende statistikk for behandling av anmodninger om innplassering, fordelt per anmoder:

- antall mottatte anmodninger, herunder antall anmodninger som ble behandlet innen seks uker
- antall innvilgede anmodninger
- antall innvilgede anmodninger med anleggsbidrag, herunder antall anmodninger med anleggsbidrag hhv. under kr 500.000 og over kr 500.000
- antall bestilte innplasseringer
- antall bestilte innplasseringer med anleggsbidrag hhv. under kr 500.000 og over kr 500.000
- antall avslag på anmodninger, herunder den vanligste grunnen til avslag
- antall gjennomførte innplasseringer

311. Nkom kan be om ytterligere informasjon dersom det skulle være behov. Første rapportering etter dette vedtaket skal omfatte første halvår 2024 og skal oversendes innen 1. august 2024. Deretter skal halvårsrapporteringer oversendes innen 1. februar og 1. august hvert år.

312. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Telenor nærmere krav til hvordan Telenor skal oppfylle tilgangsplikten, jf. kapittel 7.1.8 og nedenfor.

313. Eventuelle krav fra Telenor om sikkerhetsstillelse skal være rimelige og forholdsmessige. Dette innebærer blant annet at slike krav skal stå i forhold til den forretningsmessige risikoen Telenor utsettes for, og skal stå i forhold til tilsvarende krav overfor andre tilgangskjøpere. Se nærmere om kravene i kapittel 7.1.8.2.

314. Telenor tillates ikke å stille vilkår om forhandlingseksklusivitet i tilknytning til forhandlinger om inngåelse eller endring av avtale om regulert tilgang, jf. kapittel 7.1.8.3.

315. Telenor skal tilby tilgang uten bestemmelser om leveringseksklusivitet. Forbudet omfatter likevel ikke leveringseksklusivitet på SIM-nivå. Forbudet er heller ikke til hinder for at Telenor stiller krav om at tilgang til Telenors mobilnett ikke kan tilbys sammen med parallell dekning i annet eksternt mobilnett under samme merkevare i samme sluttbrukermarked. Telenor kan videre kreve at tilgangskjøper ikke benytter regulert tilgang til Telenors mobilnett til å tilby sluttbrukerprodukter hvor sluttbrukeren kan velge mellom å tegne abonnement med dekning i Telenors mobilnett eller i annet eksternt mobilnett, og vil normalt også kunne kreve at tilgangskjøperen ikke gir sine eksisterende sluttbrukere mulighet til å velge mellom dekning i Telenors nett eller dekning i annet eksternt mobilnett underveis i abonnementsforholdet. Telenor forbys å stille andre krav til eksklusivitet. Nkom viser til kapittel 7.1.8.3.

316. Eventuelle krav Telenor stiller som begrenser tilgangskjøpers mulighet til å migrere, skal være rimelige og forholdsmessige. Et krav fra Telenor om at tilgangskjøper må varsle inntil 9 måneder i forkant før migrasjon påbegynnes, vil normalt være rimelig. Telenor plikter å tillate tilgangskjøper en migrasjonsperiode av rimelig lengde. For tilgangskjøper som skal migrere sluttbrukere i privatmarkedet, vil en anmodning om migrasjonsperiode på opptil 12 måneder normalt være rimelig. For bedriftsmarkedet vil en anmodning om en migrasjonsperiode på opptil 24 måneder normalt være rimelig. Telenor skal ikke oppstille krav, kriterier eller prosedyrer mv. som hindrer eller vanskeliggjør tilgangskjøpers mulighet til å benytte seg av retten til migrasjon til annen vertsoperatør, og i migrasjonsperiode kan Telenor ikke stille krav om merkevareeksklusivitet, jf. kapittel 7.1.8.4.

317. Krav fra Telenor om at tilgangskjøper må dele informasjon med Telenor, eventuelt den Telenor setter til å opptre på sine vegne, skal være rimelige og forholdsmessige. Telenor skal sikre konfidensialitet om slike opplysninger, herunder at opplysningene ikke deles internt i egen virksomhet utover det som er nødvendig for formålet med innhentingen av opplysningene, jf. ekomloven § 4-13 og kapittel 7.1.8.5 i dette vedtaket.

318. Telenor kan ikke innta vilkår som gir Telenor en ubetinget og ensidig adgang til å gjennomføre endringer i selskapets tilgangsavtaler. Telenor plikter å innrette endringsmekanismer i tilgangsavtalene slik at endringer normalt bare kan gjøres gjeldende etter forhandlinger og enighet mellom partene. Telenor kan likevel gjennomføre ensidige endringer i selskapets tilgangsavtaler, forutsatt at endringsadgangen knyttes til klare og etterprøvbare betingelser og begrenses i form av hyppighet og omfang. En ensidig endringsadgang for Telenor skal dessuten ikke gå lenger enn det som er rimelig og forholdsmessig, jf. kapittel 7.1.8.6. For avtaler som følger standardavtalens prisstruktur, stiller Nkom krav om at Telenor både må bestå siste marginskivstesten og dokumentere konsekvensen av endringen i et framoverskuende perspektiv.

319. Telenor skal gi forhåndsvarsel til kjøpere av nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering om eventuelle endringer i eksisterende tilbud som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres, jf. kapittel 7.1.8.7, jf. ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet. Endringer i priser for kraftforbruk i Telenors regulerte vilkår for samlokalisering, skal varsles senest én måned før endringen trer i kraft.

320. Dersom Telenor betinger seg rett til ensidig å endre en tilgangsavtale, skal avtalen også gi tilgangskjøper rett til innen rimelig tid å komme seg ut av avtaleforholdet ved slik endring, uten å bli bundet av nye vilkår. Det vises til kapittel 7.1.8.8.

321. Telenor skal inngå avtaler med rimelig varighet som gir tilgangskjøpere nødvendig forutsigbarhet. Telenor kan ikke avslå en ellers rimelig anmodning om tilgang, alene på det grunnlag at

det anmodes om tilgang med en avtaletid med en annen avtalelengde enn Telenors standardavtaler, jf. kapittel 7.1.8.9.

322. Telenor kan i sine tilgangsavtaler ikke innta vilkår som gir rett for Telenor til å heve avtalen, med mindre det foreligger vesentlig kontraktsbrudd fra tilgangskjøper. Telenor kan ikke benytte vilkår som gir rett til heving ved forventet vesentlig mislighold. Eventuelle bestemmelser i Telenors tilgangsavtaler som gir Telenor rett til å heve avtalen, skal reflektere at Telenor er underlagt nærmere krav, herunder krav til varsling, i medhold av ekomloven § 2-5. Det vises til kapittel 7.1.8.10.

323. Telenor pålegges en generell plikt til ikke å stille urimelige krav i tilknytning til tilgangsplikt etter dette vedtaket, jf. kapittel 7.1.8.11.

324. Telenor skal etterkomme rimelige anmodninger fra tilgangskjøper om å endre dekning og/eller forbedre innendørsdekningen på de lokasjoner tilgangskjøper ber om, tilsvarende som Telenor ville gjort for egen sluttbrukervirksomhet. Telenors vilkår for slike tiltak må være rimelige og forholdsmessige, jf. kapittel 7.1.8.12.

325. Telenor skal sluttforhandle alle avtaler om tilgang og originering i Telenors mobilnett uten ugrunnet opphold. Dersom tilgang nektes, skal Telenor gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 femte ledd. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig dokumentasjon. Ved påstand om trenering skal Telenor sende Nkom kopi av Telenors respons på forespørsel om dokumentasjon av tidsbruk. Det vises til kapittel 7.1.8.13.

7.2. Ikke-diskriminering

7.2.1. Generelt om hjemmelsgrunnlaget

326. I kapittel 5 er ulike former for diskriminering identifisert som konkurranseproblemer i det relevante markedet.

327. Ekomloven § 4-7 hjemler Nkoms mulighet til å pålegge krav om ikke-diskriminering. Av bestemmelsens første og andre ledd fremgår det:

«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».

328. Bestemmelsen gir hjemmel til å stille krav om ikke-diskriminering i to relasjoner. Første ledd gir hjemmel til å stille krav om ikke-diskriminering mellom eksterne tilbydere. Andre ledd gir hjemmel til å stille krav om ikke-diskriminering mellom ekstern virksomhet og egen virksomhet.

329. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen⁶⁰ at ikke-diskriminering særlig må ses i sammenheng med formålet med tilgangsbestemmelsene og at krav om tilgang på ikke-diskriminerende vilkår skal kompensere for ulemper ved at tilbyder ikke selv eier eller disponerer nødvendig infrastruktur. Det fremgår videre at ikke-diskriminering innebærer krav om samme funksjonalitet og at «[d]et avgjørende i en konkurransemessig kontekst er at tilbudt «tjeneste» utformes slik at det kan konkurreres på like vilkår».

⁶⁰ Jf. merknad til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 104-105

330. Det overordnede formålet med å stille krav om at tilgang skal gis på ikke-diskriminerende vilkår, er således at tilgangen, med tilhørende vilkår, skal utformes slik at det kan konkurreres på like vilkår. Ikke-diskriminering vil derfor innebære at tilbyder med sterk markedsstilling skal behandle likeartede tilfeller likt når det gjelder tilgang, priser, prisstruktur⁶¹, kvalitet, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder. Ikke-diskriminering kan videre innebære at ulike tilfeller må behandles ulikt.

331. Ikke-diskriminering innebærer ikke nødvendigvis at alle virksomheter som er å anse som like, må ha identiske vilkår, men at alle skal gis like muligheter.

7.2.2. Vurdering av behov for krav om ikke-diskriminering

332. En tilbyder med sterk markedsstilling kan ha insentiv og mulighet til å diskriminere mellom eksterne kunder som en strategi for å utnytte markedsrett. Slik diskriminering kan skje med hensyn til parametere som tilgang, prisnivå, prisstruktur, kvalitet, informasjon og vilkår for øvrig. Et utslag av en slik strategi vil kunne være at tilbyder med sterk markedsstilling gir dårligere vilkår til tilbydere som utgjør størst konkurransemessig trussel i tilhørende sluttbrukermarkeder eller gir fordeler til tilbydere som kan tilby en motytelse.

333. En vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling kan også ha insentiv og mulighet til å diskriminere mellom egen og andre tilbyders sluttbrukervirksomhet for å overføre markedsrett fra grossistmarkedet til de tilhørende sluttbrukermerkene. Diskrimineringen kan skje med hensyn til de samme parametere som for diskriminering mellom eksterne virksomheter. Et krav om ikke-diskriminering vil kunne forhindre slik overføring av markedsrett fra grossist- til sluttbrukermarkedet ved å redusere muligheten til å kunne utvise ekskluderende adferd overfor andre tilbydere. Med ekskluderende adferd menes her forsøk på å forhindre tilgang og stenge ute konkurrenter fra markeder gjennom å operere med priser, kvalitetsforskjeller, informasjonsskjevhet eller øvrige vilkår for tilgang som favoriserer egen virksomhet.

334. I vedtaket 14. mai 2020 ble Telenor pålagt krav om ikke-diskriminering med hensyn til pris og andre vilkår for tilgang for nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering. Kravet gjaldt både mellom eksterne virksomheter innenfor samme tilgangsform og mellom egen virksomhet og eksterne virksomheter.

335. Diskriminerende adferd vil imidlertid til en viss grad kunne avhjelpes gjennom andre forpliktelser, som krav til tilgang, prisregulering og/eller transparensforpliktelser. Krav om transparens kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis blant annet fordi adferden blir synliggjort. Plikt til å gi tilgang, i kombinasjon med prisregulering, vil begrense handlingsrommet for tilbyderen med sterk markedsstilling.

336. Kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne virksomheter gir tilgangskjøpere en trygghet i form av at alle skal få tilbud om like vilkår. Nkom oppfatter imidlertid at et slikt krav i noen tilfeller kan begrense individuelle forhandlinger om tilgang mellom Telenor og eksterne tilgangskjøpere. Nkom har over lang tid arbeidet for å legge til rette for at tilgangskjøpere skal kunne få tilbud om alternative prisstrukturer som er mer tilpasset deres virksomhet og markedsstrategi. Så langt har imidlertid ikke kjøpere av tilgang oppnådd å få tilbud om andre prisstrukturer enn de som fremgår av standardavtalene, til tross for at dette har vært et uttrykt ønske. Telenor har i denne sammenheng gitt uttrykk for at usikkerhet omkring krav om ikke-diskriminering og myndighetenes tolkning av kravet har hindret Telenor i å tilby alternative prisstrukturer til tilgangskjøpere som etterspør dette i forhandlinger.

⁶¹ Det vises også til SDs vedtak 9. mars 2018, side 47, se <https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-15-tilgang-til-mobilnett>

337. For å legge til rette for større grad av individuelle forhandlinger om tilgangsvilkår, herunder alternative prisstrukturer, pålegger Nkom dermed ikke forbud mot diskriminering mellom eksterne etter ekomloven § 4-7, 1. ledd. For å gi størst mulig rom for forhandling, må en slik lettelse gjelde krav om ikke-diskriminering på både pris og andre vilkår. Dette vil innebære at Telenor for eksempel kan tilby andre mer tilpassede prisstrukturer enn standardavtalens struktur til én enkelt aktør, mot at denne for eksempel tar på seg forpliktelser som avviker fra standardavtalens vilkår. Det vises til kapittel 7.5.8 for nærmere redegjørelse rundt kravet til å imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer.

338. Kravet til ikke-diskriminering mellom Telenors egen virksomhet og eksterne kjøpere av tilgang etter ekomloven § 4-7, 2. ledd, har til formål å sikre at Telenor ikke setter vilkår for tilgang som favoriserer selskapets egen sluttbrukervirksomhet fremfor eksterne kjøpere av tilgang. Kravet skal således sikre at eksterne tilgangskjøpere gis likeverdige forutsetninger som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å kunne konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet. Et slikt krav er en viktig forutsetning for at tilgangskjøpere uten eget nett skal kunne konkurrere. Nkom mener at det er behov for å pålegge Telenor en forpliktelse om ikke-diskriminering for tilgang mellom egen og ekstern virksomhet både med hensyn til pris og andre forhold enn pris. Standardavtalen må derfor utformes i tråd med kravet til ikke-diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet både når det gjelder pris og andre vilkår for å sikre likeverdige muligheter for tilgangskjøpere som for Telenors egen virksomhet.

339. Flexibilitet og likeverdige muligheter for tilgangskjøpere er bakgrunnen for at Nkom pålegger Telenor å imøtekomme anmodninger om alternative prisstrukturer i vedtakets kapittel 7.5.8. Krav om ikke-diskriminering etter ekomloven § 4-7, 2. ledd, kan imidlertid også begrense forhandlinger om individuelle alternative avtaler ved at Telenor opplever usikkerhet og uklarhet om tolkningen av kravene, herunder om individuelt fremforhandlede avtaler kan være i strid med kravet til ikke-diskriminering på et fremtidig tidspunkt innenfor avtaleperioden. For å legge til rette for individuelle forhandlinger om alternative avtaler, herunder alternative prisstrukturer, pålegger Nkom færrest mulig krav til vilkårene. Priskvårene i individuelt inngåtte alternative avtaler er derfor ikke omfattet av prisregulering, og Nkom ser det heller ikke formålstjenlig å pålegge krav om regnskapsmessig skille for å følge opp krav om ikke-diskriminerende priser for slike avtaler. Tilgangskjøpere som inngår alternative avtaler på bakgrunn av et ønske om en annen prisstruktur enn standardavtalen, må ta ansvar og risiko for prisvilkår og andre vilkår som avviker fra standardavtalen i avtaleperioden. Slike vilkår vil ikke anses for å være i strid med kravet til ikke-diskriminering forutsatt at Telenor kan godtgjøre at tilgangskjøper, på avtaletidspunktet, var kjent med avvikene fra standardavtalen.

340. Disse lettelsene i kravet til ikke-diskriminering vil kunne medføre at enkelte tilgangskjøpere kan få bedre eller mer tilpassede vilkår enn andre. Nkom anser imidlertid at andre krav til tilgang, jf. kapittel 7.1.8 og muligheten til å velge standardavtalen ved avtaleinngåelse, i stor grad vil kompensere for disse lettelsene og legge til rette for like muligheter slik at eksterne tilgangskjøpere kan konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet. Fremforhandling av individuelle alternative avtaler stiller imidlertid økte krav til tilgangskjøpers aktsomhet ved avtaleinngåelse. Nkom stiller derfor krav til at avvik fra standardavtalen må tydelig fremkomme for tilgangskjøper på avtaletidspunktet. Det vises til krav om tydelige vilkår for alternative avtaler i kapittel 7.5.8.3.

341. Nkom anser at fordelene som kan oppnås gjennom tilrettelegging for mer individuelle forhandlinger, overstiger ulempene for tilgangskjøpere ved at kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne avvikes for alle tilgangsformer.

342. Diskriminerende vilkår vil også kunne rammes av konkurranseloven § 11. Eventuelle reaksjoner fra Konkurransetilsynet vil kunne bestå i et pålegg om at det ulovlige forholdet skal opphøre og overtredelsesgebyr. Konkurransesproblemer knyttet til diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet i det relevante markedet tilsier imidlertid at det på forhånd bør trekkes opp forholdsvis detaljerte krav om ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet. Behovet for

forutberegnelighet og raske inngrep tilsier derfor at konkurranselovens bestemmelse ikke vil gi en tilstrekkelig grad av beskyttelse mot diskriminerende adferd når det gjelder denne formen for diskriminerende adferd i det relevante markedet.

343. Nkom mener på denne bakgrunn at det er behov for å pålegge Telenor en forpliktelse om ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet, både med hensyn til pris og andre forhold enn pris. Ikke-diskrimineringsforpliktelsen vil gjelde for avtaler inngått etter standardavtalen for alle tilgangsformer som pålegges i kapittel 7.1. For individuelt fremforhandlede alternative avtaler, har tilgangskjøper ansvar for vilkårene som avviker fra standardavtalen, slik at disse vilkårene ikke kan anføres å være diskriminerende under avtaleperioden.

344. Diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet vil kunne opptre i mange ulike former. Det er derfor vanskelig på forhånd å identifisere ethvert utslag av et krav om ikke-diskriminering. Nkom vil imidlertid nedenfor angi en del typetilfeller og konkretisere innholdet i kravet til ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet. Det er imidlertid hverken formålstjenlig eller mulig å konkretisere alle tenkelige situasjoner. Fremstillingen skal derfor ikke anses som uttømmende, og hvorvidt en gitt adferd eller avtalevilkår innebærer diskriminering, vil måtte vurderes konkret.

7.2.3. Nærmere om innholdet i plikten til ikke-diskriminering mellom egen virksomhet og eksterne virksomheter

345. Telenor har som vertikalt integrert aktør med eget mobilnett full fleksibilitet til å utforme sine sluttbrukerprodukter med hensyn på pris, prisstruktur og andre forhold. Kravet til ikke-diskriminering mellom egen virksomhet og eksterne virksomheter innebærer at tilgangen Telenor tilbyr til tilgangskjøpere, så langt som mulig, skal gi samme mulighet og fleksibilitet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å utforme sluttbrukerprodukter. Telenors grossisttilbud skal derfor ha slike egenskaper at tilgangskjøper teknisk, kvalitetsmessig og prismessig skal ha samme muligheter til å tilby produkter i sluttbrukermarkedet som Telenor.

346. At tilgangskjøper skal tilbys tilgang som gir samme muligheter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, innebærer at tilgangen ikke er begrenset til å kunne speile de produkter Telenor selv til enhver tid tilbyr i sluttbrukermarkedet. Hensynet til å legge til rette for tjenesteinnovasjon tilsier imidlertid at det bør skilles mellom tilrettelegging som det er nødvendig at Telenor gjør for å kompensere for at tilgangskjøper ikke selv eier eller disponerer nødvendig infrastruktur, og utvikling som tilgangskjøper har mulighet til å gjøre selv.

338. Kravet til ikke-diskriminering innebærer at tilgangskjøper skal gis tilgang til de samme bæretjenestene som Telenor bruker til å realisere sine sluttbrukertjenester, innenfor tilgangspliktens rammer. Når det gjelder hastighet og kvalitet på dataoverføring, skal hastigheten og kvaliteten som til enhver tid tilbys Telenors egen sluttbrukervirksomhet, også gjøres tilgjengelig for eksterne tilgangskjøpere.

339. Kravet til ikke-diskriminering tilsier at tjenester som Telenor benytter seg av for å øke kvaliteten på egne tjenester og som benytter innsatsfaktorer som omfattes av tilgangsplikten, også skal gjøres tilgjengelig for tilgangskjøpere slik at disse kan tilby sine sluttbrukere tjenester av tilsvarende kvalitet som Telenor. Dersom dette i spesielle tilfeller ikke er teknisk mulig å gjennomføre, skal Nkom informeres skriftlig om dette uten ugrunnet opphold og før tjenestene tas i bruk av Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

340. I noen tilfeller må tilgangskjøpere gjøre endringer i eget utstyr o.l. for å kunne ta i bruk den økte kvaliteten. Telenor er i slike tilfeller ansvarlig for det som ligger innenfor Telenors kontrollsfære, mens tilgangskjøper er ansvarlig for å gjøre nødvendige oppgraderinger og tilrettelegging innenfor egen kontrollsfære. Telenor skal sørge for å gi tilgangskjøper all informasjon som tilgangskjøper med rimelighet kan anses for å trenge for å gjøre tilpasninger på sin side.

341. For at tilgangskjøpere skal ha likeverdige forutsetninger som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å kunne konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet, er det nødvendig at de får relevant informasjon, herunder nødvendig teknisk dokumentasjon, med samme kvalitet og på samme tid som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Telenor skal på forespørsel kunne dokumentere overfor Nkom at kravet til å gi informasjon på ikke-diskriminerende vilkår er oppfylt.

342. Kravet til ikke-diskriminering innebærer at Telenor skal gi tilgangskjøper informasjon vedrørende feilretting på samme tidspunkt og med samme innhold som til selskapets egen virksomhet. Dersom Telenors sluttbrukervirksomhet tilbyr kompensasjon til sluttkunder som har opplevd feil/nedetid, plikter Telenor å tilby tilgangskjøpere kompensasjon som gir tilsvarende mulighet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å tilby berørt sluttbruker kompensasjon.

343. Kravet til ikke-diskriminering innebærer videre at Telenor må gi tilgangskjøpere informasjon om endringer i nettverket (for eksempel endringer i teknologi), som er av betydning for tilgangskjøperes tilbud i sluttbrukermarkedet, på et tidspunkt som gir tilgangskjøpere likeverdige muligheter til å innrette seg som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

344. Kravet til ikke-diskriminering innebærer et generelt krav om at Telenor skal stille alle grossistprodukter som omfattes av tilgangsplikten, til rådighet for tilgangskjøper innen rimelig tid. Kravet innebærer bl.a. at Telenor skal sikre at tilgangskjøperne gis tilstrekkelig tid til å utvikle og tilpasse egne IT-systemer og prosesser slik at de har likeverdige muligheter som Telenors sluttbrukervirksomhet til å planlegge og tilby nye tjenester i sluttbrukermarkedet. Telenor kan derfor ikke stille nye eller endrede grossistprodukter som omfattes av tilgangsplikten, til rådighet for tilgangskjøpere på et senere tidspunkt enn overfor selskapets interne sluttbrukervirksomhet.

345. Kravet til ikke-diskriminering på andre forhold enn pris er ikke til hinder for at Telenor på forespørsel fra og etter forhandlinger med tilgangskjøper inngår en alternativ avtale som avviker fra vilkårene i standardavtalen. Avvik fra standardavtalen skal fremkomme i vedlegg til den individuelt fremforhandlede tilgangsavtalen. Forutsatt at avvik er tydeliggjort for tilgangskjøper på denne måten, skal slike vilkår ikke anses for å være i strid med kravet til ikke-diskriminering.

346. Hva gjelder pris, innebærer kravet til ikke-diskriminering at prisnivået i Telenors standardavtaler ikke skal være høyere enn hva selskapet kunne tatt fra egen sluttbrukervirksomhet. Telenor har imidlertid ingen uttrykt tilgangsavtale mellom selskapets grossistvirksomhet og sluttbrukervirksomhet. Oppfølging av ikke-diskrimineringskravet på pris kan derfor ikke ta utgangspunkt i en direkte sammenligning av innholdet i en intern tilgangsavtale og Telenors tilbud til eksterne kjøpere av tilgang. Som det fremgår av kapittel 7.4, vil Nkom benytte regnskapsmessig skille som et verktøy for oppfølging av kravet til ikke-diskriminerende prisnivå. Et regnskapsmessig skille er imidlertid et aggregert verktøy for oppfølging av ikke-diskriminering. Kravet til ikke-diskriminering mellom egen og ekstern sluttbrukervirksomhet vil således også kunne bli fulgt opp på andre måter. Nkom forutsetter imidlertid at øvrige regulatoriske krav vil begrense behovet for å gjøre slik oppfølging.

347. Telenor skal etter kapittel 7.5.8 imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer. For individuelt inngåtte alternative avtaler, må tilgangskjøper ta ansvar og risiko for prisvilkårene som inngås for avtaleperioden. Kravet til ikke-diskriminering skal forstås slik at prisvilkårene i slike individuelt inngåtte alternative avtaler ikke vil bli ansett for å være diskriminerende i den perioden avtalen gjelder.

7.2.4. Forholdsmessighet

348. Plikten til ikke-diskriminering er mindre omfattende sammenliknet med vedtaket 14. mai 2020. Plikten omfatter ikke forbud mot diskriminering etter ekomloven § 4-7, 1 ledd, men viderefører forbud mot diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet etter ekomloven § 4-7, 2. ledd. Individuelle

alternative avtaler som er inngått kan heller ikke anføres å være diskriminerende for de vilkår som avviker fra standardavtalen.

349. Nkom anser at et pålegg om ikke-diskriminering for Telenor i marked 15, mellom egen og ekstern virksomhet, er forholdsmessig og egnet for å oppnå formålet med reguleringen. Nkom mener at dette kravet er en relativt lite byrdefull forpliktelse i seg selv. Kjernen i forpliktelsen er likeverdige muligheter og likeverdig behandling.

350. Nkom anser at fordelene for konkurransen ved et krav om ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet klart overstiger ulempene for Telenor. Nkom kan dessuten ikke se at det finnes andre virkemidler som på en tilfredsstillende måte er egnet til å bøte på konkurranseproblemene som er blitt påpekt knyttet til diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet.

351. Nkom konkluderer på denne bakgrunn med at den ovennevnte ikke-diskrimineringsforpliktelsen mellom egen og ekstern virksomhet er forholdsmessig.

7.2.5. Særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet

352. Nkom viser til vurderingene over mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering Telenor skal pålegges i marked 15. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapittelet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapittelet.

353. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 annet ledd pålegger Nkom Telenor å ikke diskriminere mellom egen og ekstern virksomhet, med hensyn til pris og alle andre vilkår for tilgang for nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering.

354. Kravet til ikke-diskriminering mellom egen virksomhet og eksterne virksomheter innebærer særlig:

- Telenors grossisttilbud skal utformes på en slik måte at tilgangskjøper teknisk, kvalitetsmessig og prismessig skal ha likeverdige muligheter til å utvikle og tilby produkter i sluttbrukermarkedet som Telenor har i egen sluttbrukervirksomhet, jf. kapittel 7.2.3. Tilgangen er ikke begrenset til å kunne speile de produkter Telenor til enhver tid tilbyr sluttbrukermarkedet, men skal gi fleksibilitet og mulighet for tjenesteinnovasjon for tilgangskjøper på lik linje med Telenors egen virksomhet.
- Telenor skal gi tilgangskjøper tilgang til de samme bæretjenestene som Telenor bruker til å realisere sine sluttbrukertjenester, innenfor tilgangspliktenes rammer, jf. kapittel 7.2.3. Når det gjelder hastighet og kvalitet for dataoverføring, skal hastigheten og kvaliteten som til enhver tid tilbys Telenors egen sluttbrukervirksomhet, også gjøres tilgjengelig for eksterne tilgangskjøpere.
- Nye tjenester og produktutvikling som Telenor skal lansere i sluttbrukermarkedet eller benytte seg av for å øke kvaliteten på egne produkter innenfor de relevante markedene, skal normalt gjøres tilgjengelig for tilgangskjøpere slik at disse kan tilby sine sluttbrukere tjenester av tilsvarende kvalitet som Telenor tilbyr egen virksomhet, jf. kapittel 7.2.3. Dersom dette i spesielle tilfeller ikke er teknisk mulig å gjennomføre, skal Nkom informeres skriftlig om dette uten ugrunnet opphold og før tjenestene tas i bruk av Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Dersom grunnen som forhindret dette opphører, skal Telenor uten ugrunnet opphold tilby det aktuelle produktet
- Telenor skal gi tilgangskjøpere aktuell informasjon for at disse skal ha likeverdige forutsetninger som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å kunne konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet, med samme kvalitet og på samme tid som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Telenor skal på forespørsel kunne dokumentere overfor Nkom at kravet til å gi informasjon på ikke-diskriminerende vilkår er oppfylt, jf. kapittel 7.2.3.

- Telenor skal gi tilgangskjøper informasjon vedrørende-feilretting på samme tidspunkt og med samme innhold som til selskapets egen virksomhet. Dersom Telenors sluttbrukervirksomhet tilbyr kompensasjon til sluttkunder som har opplevd feil/nedetid, plikter Telenor å tilby tilgangskjøper kompensasjon som gir tilsvarende mulighet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å tilby berørt sluttbruker kompensasjon, jf. kapittel 7.2.3.
- Kravet til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Telenor på forespørsel fra og etter forhandlinger med tilgangskjøper inngår tilgangsavtale med vilkår som avviker fra vilkårene i standardavtalen. Avvik fra standardavtalen skal fremkomme i vedlegg til den individuelt fremforhandlede tilgangsavtalen. Forutsatt at avvik er tydeliggjort for tilgangskjøper på denne måten, vil slike vilkår ikke anses for å være i strid med kravet til ikke-diskriminering.
- Telenor skal gi grossisttilbud til priser som ikke skal være høyere enn hva selskapet kunne tatt fra egen sluttbrukervirksomhet, jf. kapittel 7.2.3. Telenor skal etter kapittel 7.5.8 imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer. Kravet til ikke-diskriminering skal forstås slik at prisvilkårene i slike individuelt inngåtte alternative avtaler ikke vil bli ansett for å være diskriminerende i den perioden avtalen gjelder.

7.3. Offentliggjøring og standardavtale

7.3.1. Generelt om hjemmelsgrunnlaget

355. Ekomloven § 4-6 første ledd gir Nkom hjemmel for å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å offentliggjøre spesifisert informasjon eller utarbeide og offentliggjøre standardtilbud:

”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å offentliggjøre spesifisert informasjon eller utarbeide og offentliggjøre standard-tilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste. Plikten til å offentliggjøre spesifisert informasjon kan blant annet omfatte:

1. regnskapsinformasjon
2. tekniske spesifikasjoner, herunder grensesnitt som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet
3. nettverksegenskaper
4. priser
5. andre vilkår og betingelser for levering og bruk.”

356. Det følger av ekomloven § 4-6 andre ledd at myndigheten kan kreve at tilbud etter første ledd er tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at bruker ikke må akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om.

357. Etter § 4-6 fjerde ledd kan myndigheten gi pålegg om hvor, hvordan og på hvilke vilkår informasjonen skal gjøres offentlig tilgjengelig, samt pålegge endringer i tilbudet.

358. Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, også på forhånd stille krav til innholdet i standardavtalene.

359. Når det gjelder samlokalisering, gir ekomforskriften § 2-6 hjemmel for å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling offentliggjøring av en rekke elementer knyttet til innplassering av utstyr.

7.3.2. Vurdering av behov for transparensforpliktelser

360. Transparensforpliktelser spiller en viktig rolle for å sikre etterlevelse av andre pålagte forpliktelser som tilgangsplikt og ikke-diskriminering. Nkom viser til kapittel 7.1 og 7.2, hvor Telenor blir pålagt krav om tilgang og ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet. Ekomloven § 4-6

første ledd gir som nevnt ovenfor hjemmel til å pålegge både offentliggjøring av spesifisert informasjon og å utarbeide og offentliggjøre standardavtale. Nkom anser at krav til standardavtale er den mest relevante transparensforpliktelsen i marked 15. For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av en standardavtale som er offentlig tilgjengelig. Krav om transparens gjennom en standardavtale er videre egnet til å styrke tilliten til at tilgang tilbys på ikke-diskriminerende vilkår. Krav om transparens er også egnet til å understøtte Nkoms kontroll av at forpliktelsene om tilgang og ikke-diskriminering overholdes. Nkom mener at standardavtaler som er tilgjengelige for eksterne kjøpere av tilgang, er nødvendig for å gjøre tilgangsplikten og kravet til ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet tilstrekkelig effektiv.

361. Nkom er videre av den oppfatning at det er tilstrekkelig å ilegge kun én form for transparensforpliktelse, nemlig krav om å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler for de ulike tilgangsformene. Nkom ser på nåværende tidspunkt ikke behov for å pålegge Telenor å offentliggjøre spesifisert informasjon utover det som fremgår av standardavtalene.

7.3.3. Generelle krav til standardavtalene

362. Utgangspunktet for pålegg av særskilte forpliktelser er at Telenor har sterk markedsstilling og dermed i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter og kunder til selskapet. For at reguleringen skal virke etter sitt formål, er det derfor sentralt at den bøtter på det asymmetriske styrkeforholdet i det relevante markedet ved å legge til rette for at tilgangsavtalene er av en slik art som en ville kunne forvente å finne dersom markedet var preget av konkurranse. Det innebærer at standardavtalene så langt det lar seg gjøre skal balansere interessene til Telenor og tilgangskjøpere.

372. Innholdet i Telenors standardavtaler skal gjenspeile et tilbud om tilgang på de vilkår og med de begrensninger som fremgår av kapittel 7.1 om tilgang og kapittel 7.2 om ikke-diskriminering for de tilgangsformene som omfattes av Telenors tilgangsplikt. Prisene i standardavtalene skal være i tråd med kravene som fremkommer av kapittel 7.4 Regnskapsmessig skille og kapittel 7.5 Pris- og regnskapsregulering. En rimelig anmodning om tilgang skal dermed kunne imøtekommes med slike vilkår som følger av standardavtalene.

373. Standardavtalene skal reflektere alle tjenester og produkter som tilgangskjøper i medhold av reguleringen til enhver tid har krav på. Produktene skal inngå i Telenors standardavtaler tidsnok til at tilgangskjøpere kan tilby samme eller tilsvarende tjenester eller produkter i sluttbrukermarkedene på samme tid som Telenor, jf. drøftelsen av ikke-diskriminering i kapittel 7.2.3.

374. Nkom mener at konkrete krav til innholdet i standardavtalene generelt vil være en velegnet måte å effektivisere forhandlinger om tilgang på og samtidig skape forutsigbarhet for tilgangskjøpere. Standardavtalene skal være tydelig og tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår, og oppdelingen skal, i tråd med ekomloven § 4-6 annet ledd, tilfredsstillende behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Hvilke elementer standardavtalene som et minimum må inneholde, er regulert i kapittel 7.3.8.

7.3.4. Offentliggjøring av standardtilbud

375. Offentliggjøring av standardtilbudet er viktig for å effektivisere tilgangsplikten. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf. ekomloven § 4-6 fjerde ledd. Standardavtalene skal til enhver tid være lett tilgjengelige på Telenors nettsted.

376. I tidligere vedtak i marked 15 har Nkom konkludert med at kravet til offentliggjøring ikke skal omfatte prisinformasjon for nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. Hovedårsaken til dette har vært at lett tilgjengelig prisinformasjon vil kunne legge til rette for

stilltiende prissamarbeid i markedet. Faren for slikt samarbeid gjør seg spesielt gjeldende i markeder med få aktører. Det er fremdeles kun Telenor og Telia som har kjøpere av nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang i sine nettverk, slik at markedet er fremdeles konsentrert rundt to tilbydere.

377. For å redusere risikoen for stilltiende prissamarbeid, mener Nkom fortsatt at det er hensiktsmessig å ivareta behovet for transparens for tilgangskjøpere på andre måter enn ved å stille krav om å publisere prisinformasjon. Aktører som anmoder om regulert tilgang, skal derfor på forespørsel og uten ugrunnet opphold få tilgang til alle relevante prisvilkår.

378. Når det gjelder samlokalisering, mener Nkom at faren for stilltiende prissamarbeid ikke gjør seg gjeldende på samme måte. Samlokalisering etterspørres på bestemte lokasjoner, og det finnes som regel bare én mulig tilbyder på den aktuelle lokasjonen. Samtidig er det flere aktører enn Telenor og Telia som kan tilby samlokalisering. Telenor har i mange år publisert sine priser på selskapets nettsider. Nkom kan ikke se at dette har hatt noen vesentlige negative effekter. På bakgrunn av dette mener Nkom at kravet om offentliggjøring av standardavtale for samlokalisering også skal gjelde pris.

7.3.5. Oversendelse av standardavtaler og individuelle inngåtte avtaler

379. Det er viktig at Nkom til enhver tid er oppdatert om gjeldende avtalevilkår og endringer i disse, blant annet for at Nkom raskt kan gripe inn ved behov. Nkom mener derfor det er behov for å pålegge Telenor plikt til å oversende kopi av alle standardavtaler, herunder også standardavtale for samlokalisering. Telenor skal i tillegg oversende inngåtte avtaler om nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang.

380. Standardavtaler (herunder endringer i disse) skal oversendes Nkom før de blir gjeldende. Individuelle tilgangsavtaler skal oversendes til Nkom uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering.

381. For at Nkom effektivt skal kunne overvåke kravet til ikke-diskriminerende priser og prisreguleringen etter ekomloven § 4-9, er det nødvendig at Nkom har oversikt over de til enhver tid gjeldende priser. Ved endring av avtaler kan de nye prisene tre i kraft før avtalene er formelt signert av partene. I slike tilfeller skal Telenor informere Nkom om de aktuelle endringene uten ugrunnet opphold og senest på det tidspunktet prisene trer i kraft. Inngåtte avtaler skal deretter oversendes Nkom uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering.

382. For nasjonal gjesting vil Nkom følge opp kravet til ikke-diskriminerende priser først når Telenor har mottatt anmodning om slik tilgang og har oversendt tilbud til en potensiell tilgangskjøper. I lys av plikten til ikke-diskriminerende priser og regnskapsmessig skille for nasjonal gjesting, er det viktig at Nkom holdes orientert om prisvilkår som Telenor tilbyr for nasjonal gjesting. Disse må oversendes Nkom uten ugrunnet opphold og senest to uker etter at tilbudet er gitt.

383. Standardavtaler, individuelle tilgangsavtaler, informasjon om endringer i avtalene og endringer i gjeldende priser skal sendes på e-post til firmapost@nkom.no.

7.3.6. Endringer i standardavtalene

384. Ved endring av avtale skal det tydelig angis i et følgedokument til oversendelsen hvilke deler av avtalen som er endret, datoer for når avtalen sist ble endret, og hva endringene består i. En slik plikt vil effektivisere oppfølgingen av avtalene, samtidig som den ikke kan anses å være særlig tyngende for Telenor.

385. Etersom standardavtalene vil reflektere de produkter og tjenester som tilgangskjøper kan falle tilbake på, er det viktig at endringer som har betydning for tilgangskjøpers forutsetninger for å konkurrere i markedet ikke gjennomføres uten at tilgangskjøpere er involvert. Det er særlig ved større

endringer i Telenors eksisterende standardavtaler at det er viktig at det gjennomføres transparente prosesser som involverer tilgangskjøperne og hensyntar tilgangskjøpernes behov. Telenor skal derfor involvere tilgangskjøper før slike endringer gjennomføres ved å innhente deres synspunkter og hensynta deres behov. Med større endringer menes i denne sammenheng eksempelvis endringer som i vesentlig grad vil kunne påvirke tilgangskjøpernes investeringer og/eller valg av forretningsmodell.

386. 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.

7.3.7. Forholdsmessighet

387. Plikten til offentliggjøring og standardavtale er i hovedsak en videreføring av reguleringen i tidligere vedtak i marked 15.

388. Nkom anser at et kravene i dette vedtaket om offentliggjøring og standardavtale er egnet for å oppnå formålet med reguleringen. Nkom anser videre kravene for å være relativt sett lite byrdefulle og at de i begrenset grad vil innebære administrasjonskostnader for Telenor.

389. Videre mener Nkom at fordelene for konkurransen ved å stille krav om standardavtaler vil overstige ulempene et slikt krav måtte ha for Telenor. Nkom mener derfor at det er forholdsmessig å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler for regulerte tilgangsformer.

7.3.8. Særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardavtale

390. Nkom viser til vurderingene over om hvilke særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardavtale som Telenor skal pålegges i marked 15. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapittelet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapittelet.

391. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 pålegger Nkom Telenor å utarbeide standardavtaler for nasjonal gjesting, tilgang for virtuelle operatører (MVNO-avtale), tilgang for tjenesteleverandører og samlokalisering i tråd med kapittel 7.1 om tilgang, kapittel 7.2 om ikke-diskriminering og 7.3.3 om generelle krav til standardavtale. Tilgangsprisene i standardavtalen skal videre oppfylle kravene som fremgår av kapittel 7.4 om regnskapsmessig skille og kapittel 7.5 om pris- og regnskapsregulering.

392. Standardavtalene skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår. Oppdelingen skal i tråd med ekomloven § 4-6 annet ledd tilfredsstillende behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og som et minimum inneholde opplysninger om:

- beskrivelse av tilbudt tjeneste, herunder innendørsdekning,
- generelle avtalevilkår,
- tilgangs- og eventuelle trafikkpriser,
- prislelementer og hvilke tjenester de enkelte prislementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- metoder for prisberegning for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur, herunder grensesnitt og hvilke standarder som er nyttet,
- avtalt kvalitetsnivå,

- vedlikeholdstjenester, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

393. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre standardavtalene, jf. kapittel 7.3.4. Det vil være tilstrekkelig at standardavtaler for tilgang for nasjonal gjesting, virtuelle operatører, tjenesteleverandører og samlokalisering publiseres på Telenors hjemmeside. Plikten til offentliggjøring omfatter ikke publisering av priser tilknyttet nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. Tilbydere som anmoder om tilgang, skal få oversendt gjeldende priser for den aktuelle tilgangsformen.

394. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å sende Nkom samtlige standardavtaler og inngåtte avtaler knyttet til tilgang og originering i mobilnett, med unntak for inngåtte avtaler om samlokalisering, jf. kapittel 7.3.5. Kopi av sluttforhandlede avtaler skal sendes Nkom i undertegnet stand uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering. Telenor plikter også å underrette Nkom om endringer i slike avtaler. Det skal fremgå klart av underretningen hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. Underretning om endringer skal sendes Nkom uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet og senest to uker etter signering. Dersom endringene trer i kraft før avtalene er formelt signert, skal Nkom underrettes om endringene i priser og rabatter uten ugrunnet opphold og senest ved tidspunktet disse trer i kraft.

395. Prisivilkår som Telenor tilbyr ved en anmodning om nasjonal gjesting, skal oversendes til Nkom uten ugrunnet opphold og senest to uker etter at tilbudet er gitt, jf. kapittel 7.3.5.

396. Telenor skal umiddelbart underrette Nkom om endringer i gjeldende priser som inntreffer på bakgrunn av avtalevilkår. Kopi av avtaler, informasjon om endring i inngåtte avtaler og informasjon om endring i gjeldende priser skal sendes på e-post til firmapost@nkom.no, jf. kapittel 7.3.5.

397. Ved større endringer i Telenors eksisterende standardavtaler, herunder endringer som i vesentlig grad vil kunne påvirke tilgangskjøpernes investeringer og/eller valg av forretningsmodell skal Telenor innhente synspunkter fra tilgangskjøperne, involvere dem i endringsprosessen og hensynta deres behov, jf. kapittel 7.3.5. Telenor skal etter pålegg fra Nkom dokumentere at plikten til involvering er oppfylt.

7.4. Regnskapsmessig skille

7.4.1. Generelt om hjemmelsgrunlaget

398. Ekomloven § 4-8 gir hjemmel for å pålegge regnskapsmessig skille. Første ledd lyder:

«Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang.»

399. Videre angir ekomloven § 4-8 femte ledd at myndigheten kan gi pålegg om hvilke regnskapsmetoder og -prinsipper som skal anvendes, mens sjette ledd angir at tilbyder skal gjøre regnskapsinformasjon tilgjengelig på forespørsel.

400. Hovedformålet med regnskapsmessig skille, slik Nkom ser det, er å følge opp et krav om ikke-diskriminering mellom selskapsintern virksomhet og eksterne tilbydere. Regnskapsmessig skille skal synliggjøre hvorvidt en kjøper av tilgang, med samme volum som Telenor, kan drive sin virksomhet med positivt resultat, forutsatt at den er like effektiv i sin drift som Telenor.

401. Nkom har i kapittel 5 identifisert prisdiskriminering mellom egen og ekstern virksomhet som et reelt og alvorlig konkurranseproblem i det relevante markedet. Krav om ikke-diskriminerende priser

mellom intern virksomhet og kjøper av tilgang vil på denne bakgrunn bli pålagt for å avhjelpe dette konkurranseproblemet, jf. kapittel 7.2.3. Et regnskapsmessig skille vil gjøre en slik forpliktelse mer effektiv.

7.4.2. Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for nasjonal gjesting

402. Nkom mener regnskapsmessig skille er et egnet virkemiddel for å følge opp kravet til ikke-diskriminering på pris mellom egen og ekstern virksomhet og for å kunne vurdere konkurransebildet ved nasjonal gjesting.

403. Prisdiskriminering vil også kunne bli avhjulpet gjennom prisregulering. I kapittel 7.5 redegjør Nkom imidlertid for at Telenor ikke lenger skal pålegges prisregulering for nasjonal gjesting. En slik lettelse i prisreguleringen gjør at krav om ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille er desto viktigere som et regulatorisk sikkerhetsnett.

404. Ice er eneste kjøper av nasjonal gjesting. Ice har i dag avtale om nasjonal gjesting i Telias mobilnett. Ice' tilgangsavtale med Telia ble reforhandlet i 2018 og 2020. Ice vil kunne ha behov for å forhandle ny tilgangsavtale med Telenor eller Telia innenfor kommende reguleringsperiode.

405. Nkom mener på dette grunnlag det kan være behov for rapportering av regnskapsmessig skille for nasjonal gjesting etter de prinsippene som fremgår av dette vedtaket. Det er imidlertid tilstrekkelig at Telenor rapporterer regnskapsmessig skille for nasjonal gjesting først når Telenor mottar en anmodning om nasjonal gjesting.

7.4.3. Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for MVNO

406. I kapittel 7.5 redegjør Nkom for at Telenor pålegges prisregulering i form av forbud mot marginskvis for MVNO-tilgang. Regnskapsmessig skille har likhetstrekk med en marginskvistest. Marginskvistesten som Nkom legger opp til, blir imidlertid foretatt på et lavere aggregeringsnivå enn et regnskapsmessig skille som vil omfatte alle Telenors produkter tilknyttet tradisjonell mobilvirksomhet. Det regnskapsmessige skillet vil dermed være et supplement til marginskvistesten som pålegges for MVNO-tilgang.

407. Av markedsanalysen kapittel 3 fremgår det at Telavox er kjøper av MVNO-tilgang i Telenors mobilnett. To av Telavox' kunder betjenes per i dag ved hjelp av MVNO-avtalen selskapet har med Telenor, og det er plan om at flere kunder skal over på MVNO-avtalen.

408. Nkom mener på dette grunnlag det er behov for å pålegge krav om rapportering av regnskapsmessig skille for MVNO-tilgang.

7.4.4. Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for tjenesteleverandør

409. Nkom konkluderte i vedtaket 1. juli 2016 og 14. mai 2020 med at rapportering av regnskapsmessig skille er lite hensiktsmessig for oppfølging av tilgangsvilkår for tjenesteleverandør. Det er Telenors volumer som benyttes i rapporteringen av det regnskapsmessige skillet. Telenor tilbyr et vidt produktspekter og er representert i alle deler av markedet, i motsetning til tjenesteleverandørene som tilbyr produkter som i stor grad retter seg mot utvalgte segmenter i sluttbrukermarkedet. Tjenesteleverandørene har som regel også et enda smalere produktspekter enn aktørene med MVNO-tilgang. For eksempel har flere av tjenesteleverandørene ikke tilbud til bedrifter.

410. Tjenesteleverandørene har dessuten et betydelig lavere volum enn Telenor. Forskjellen i volum og produktsammensetning mellom Telenor og tjenesteleverandørene tilsier at regnskapsmessig skille ikke vil være et hensiktsmessig verktøy for oppfølging av kravet til ikke-diskriminerende priser mellom intern og ekstern virksomhet for denne tilgangsformen. I tillegg mener Nkom at reguleringen av

tjenesteleverandørtilgang bør være mindre omfattende enn for andre tilgangsformer, slik at reguleringen ikke reduserer insentivene til investering.

411. Nkom holder på denne bakgrunn fast ved at kravet til rapportering av regnskapsmessig skille ikke skal omfatte tjenesteleverandørtilgang. Nkom mener de øvrige regulatoriske kravene som pålegges for tjenesteleverandørtilgang, er tilstrekkelig for å bøte på konkurranseproblemene for denne tilgangsformen.

7.4.5. Nærmere om regnskapsmessig skille for nasjonal gjesting og MVNO

412. Et regnskapsmessig skille, slik Nkom har pålagt det for Telenor i vedtak av 14. mai 2020 i marked 15, er innrettet mot å vise resultatet for Telenors sluttbrukervirksomhet som om denne var organisert som en selvstendig enhet og hadde stått overfor samme tilgangspriser som kjøpere av henholdsvis nasjonal gjesting og MVNO-tilgang hos Telenor. Et regnskapsmessig skille omfatter alle inntekter som Telenor fakturerer sluttbrukere av mobiltjenester, og inntekter fra samtrafikk til de samme sluttbrukerne. Kostnader til nettoperatør, eksterne varekostnader og interne kostnader knyttet til salg og fakturering osv. (bortfallkostnader), beregnes på bakgrunn av Telenors volum og trekkes fra inntekten. Normalavkastningen på kapital i sluttbrukervirksomheten beregnes også og trekkes fra for å beregne resultatet.

413. Det regnskapsmessige skillet viser et helhetlig bilde av inntekter og kostnader knyttet til Telenors mobilvirksomhet. Rapporteringen omfatter inntekter og kostnader som en mobiloperatør vil kunne ha, herunder også inntekter og kostnader som ikke har direkte sammenheng med Telenors regulerte tilgangsprodukter, for eksempel internasjonal gjesting, og salg av håndsett til sluttbrukere. Dette er likevel inntekter som er tilknyttet tradisjonell mobiltelefoni, herunder inngår internasjonal gjesting i det relevante sluttbrukermarkedet. Inntekter og kostnader skal så langt som mulig spesifiseres. Hver inntekstpost i regnskapsoppstillingen skal i utgangspunktet ha en korresponderende kostnadspost. Det er forbundet kostnader med å selge et produkt i sluttbrukermarkedet, og denne kostnadssiden må medtas i beregningen slik at inntekts- og kostnadssiden korresponderer der det er relevant. Detaljert og korresponderende informasjon om inntekter og kostnader gir mulighet for å isolere effektene av å inkludere (eventuelt ekskludere) enkelte produkter eller tjenester i regnskapsoppstillingen og øker mulighetene til å analysere de rapporterte tallene.

414. Kostnader til nettoperatør beregnes med utgangspunkt i Telenors standardavtale for MVNO-tilgang. Telenor pålegges å tilby en standard tilgangsavtale med variabel pris for MVNO-tilgang, jf. kapittel 7.3.8 og 7.5.8. Beregningen av kostnader til nettoperatør skal ta utgangspunkt i standardavtalen med variabel pris. Tilgangsavtaler med alternative prisstrukturer skal ikke legges til grunn ved beregning av kostnader til nettoperatør. Nkom avviker i dette vedtaket prisregulering for nasjonal gjesting. Beregning av kostnader til nettoperatør for nasjonal gjesting skal dermed ta utgangspunkt i den kommersielle prisen som Telenor tilbyr ved en anmodning om nasjonal gjesting.

415. Volumrabatter i tilgangsavtaler er ofte inndelt i trinn slik at rabatten øker med økt volum. Virksomheter med høyt volum får dermed en fordel fremfor mindre kjøpere av tilgang. I Nkoms vedtak 14. mai 2020 ble det vedtatt et prinsipp knyttet til volumrabatt som tilsier at oppnådd rabatt for kjøper av tilgang med minst volum i perioden skal legges til grunn.

416. En volumrabatt som er høyere enn det som benyttes i vedtaket av 14. mai 2020, vil innebære en fordel for Telenor ved at det blir enklere å oppnå et positivt resultat i oppstillingen av det regnskapsmessige skillet. Reguleringen skal heller ikke legge til rette for ineffektiv etablering, noe som taler for at volumrabatten i det regnskapsmessige skillet ikke bør være for lav. Utviklingen i markedsandeler viser imidlertid at tilgangskjøpere bare har tatt beskjedne markedsandeler, og det vil dermed ikke være rimelig å legge til grunn for høy volumrabatt.

417. For MVNO videreføres håndteringen av rabatter ved at oppnådd rabatt for kjøper av tilgang med minst volum i perioden, medtas. Dersom Telenor ikke har tilgangskjøpere i sitt nettverk, legges det ingen volumrabatt til grunn i rapporteringen. For nasjonal gjesting skal forventet eller faktisk oppnådd rabatt medtas.

418. Kravet til ikke-diskriminering vil som et minimum innebære at rapporteringen skal vise et positivt resultat. Det regnskapsmessige skillet er basert på aggregert regnskapsinformasjon for hele Telenors tradisjonelle mobilvirksomhet og er derfor ikke egnet til å avdekke diskriminering på lavere aggregeringsnivå. Marginskvistesten for MVNO vil imidlertid bli benyttet for å teste marginer på et lavere aggregeringsnivå, og dermed i større grad dekke slike behov.

419. Et positivt resultat viser marginen for Telenors sluttbrukervirksomhet som om denne var organisert som en selvstendig enhet og hadde stått overfor samme tilgangspriser som kjøpere av nasjonal gjesting eller MVNO-tilgang hos Telenor. En rapportering av regnskapsmessig skille fra Telenor er således i seg selv ikke egnet til å undersøke marginene til andre aktører i det norske mobilmarkedet.

420. Et negativt eller veldig svakt resultat i det regnskapsmessige skillet vil kunne gi en indikasjon på at prisdiskriminering mellom intern og ekstern virksomhet kan ha foregått. Nkom vil i et slikt tilfelle følge opp forholdet og ved behov pålegge retting av tilgangspriser.

421. Endringene i markedsavgrensningen for dette vedtaket, ved at mobilt bredbånd ikke er en del av de relevante sluttbrukermarkedene eller det relevante grossistmarkedet, skal gjenspeiles i rapporteringen av det regnskapsmessige skillet. Det innebærer at inntekter og kostnader knyttet til mobilt bredbånd ikke lenger skal omfattes av regnskapsoppstillingen.

422. Tradisjonelle M2M-tjenester og IoT-tjenester i mobilnett ble i Nkoms vedtak 14. mai 2020 ikke definert som en del av de relevante sluttbrukermarkedene eller det relevante grossistmarkedet. Denne markedsavgrensningen gjelder også for dette vedtaket og må gjenspeiles i rapporteringen av det regnskapsmessige skillet. Dette innebærer at inntekter og kostnader knyttet til M2M- og IoT-kommunikasjon fortsatt ikke skal omfattes av regnskapsoppstillingen. Telenor har imidlertid under gjeldende regulering vært pålagt en tilleggsrapportering av regnskapsmessig skille for M2M og NB-IoT. Nkom ser ikke behov for å videreføre en slik tilleggsrapportering på fast basis, men kan ved behov be om tilsvarende oppdatert beregning.

7.4.6. Forholdsmessighet

423. I forbindelse med tidligere vedtak har det vært gjennomført grundige prosesser rundt fastlegging av detaljerte prinsipper for utarbeidelsen av regnskapsmessig skille, først for MVNO-tilgang og deretter også for nasjonal gjesting. Det er etablert velfungerende rutiner for rapportering av regnskapsmessig skille, og både Telenor og Nkom har nå lang erfaring med denne type regnskapsrapportering. Dette tilsier at systemet allerede fra første rapportering kan forventes å fungere godt som et regulatorisk sikkerhetsnett i den kommende reguleringsperioden.

424. Telenor ble i vedtak 14. mai 2020 pålagt halvårlig og helårlig rapportering av regnskapsmessig skille. Etter Nkoms oppfatning er rapportering av regnskapsmessig skille med denne hyppigheten ikke lenger nødvendig, og Nkom forenkler dermed rapporteringsplikten sammenliknet med tidligere vedtak med krav om årlig rapportering. Dette vil redusere arbeidsbyrden for Telenor og også redusert behov for innhenting av revisorbekreftelser. Ettersom Telenor allerede har et system for rapportering av regnskapsmessig skille både for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang, anses byrden ved å pålegge årlig rapportering som forholdsvis begrenset.

425. For M2M/IoT forenkles rapporteringen sammenliknet med tidligere vedtak, ved at tilleggsrapportering kun vil bli etterspurt ved behov og ikke på jevnlig basis. Siden Telenor har rapportert M2M og IoT i en egen regnskapsoppstilling etter vedtaket fra 14. mai 2020, anses en slik plikt heller ikke å være uforholdsmessig byrdefull.

426. Nkom forenkler også rapporteringen sammenlignet med tidligere vedtak, ved at kostnader og inntekter knyttet til mobilt bredbånd ikke skal omfattes i rapporteringen.

427. Totalt anser Nkom at fordelene for konkurransen ved å pålegge årlig rapportering av regnskapsmessig skille for MVNO-tilgang og rapportering for nasjonal gjesting ved anmodning, klart overstiger ulempene for Telenor, og Nkom anser en slik plikt til å være forholdsmessig.

7.4.7. Særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille

428. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille Telenor skal pålegges i Marked 15. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapitlet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapitlet.

429. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 første ledd pålegger Nkom Telenor å utarbeide et regnskapsmessig skille for sin mobilvirksomhet i Norge, i tråd med kapittel 7.4.2 og 7.4.5. Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av nasjonal gjesting overholdes, jf. ekomloven § 4-7 annet ledd.

430. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 femte ledd pålegger Nkom Telenor å dele opp verdikjeden i en grossistvirksomhet og en sluttbrukervirksomhet og vise Telenors inntekter og kostnader i sluttbrukervirksomheten dersom Telenors sluttbrukervirksomhet måtte kjøpt nasjonal gjesting fra Telenors grossistvirksomhet til de samme prisene som eksterne grossistkunder.

431. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 første ledd pålegger Nkom Telenor å utarbeide et regnskapsmessig skille for sin mobilvirksomhet i Norge i tråd med kapittel 7.4.3 og 7.4.5. Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av MVNO-tilgang etter standardavtale med variabel pris overholdes, jf. ekomloven § 4-7 annet ledd.

432. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 femte ledd pålegger Nkom Telenor å dele opp verdikjeden i en grossistvirksomhet og en sluttbrukervirksomhet og vise Telenors inntekter og kostnader i sluttbrukervirksomheten dersom Telenors sluttbrukervirksomhet måtte kjøpt MVNO-tilgang fra Telenors grossistvirksomhet til de samme prisene som eksterne grossistkunder som benytter standardavtalens prisstruktur.

433. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 femte ledd pålegger Nkom Telenor å basere de regnskapsmessige skillene på fullfordelte, historiske kostnader og ta utgangspunkt i Telenors finansregnskap og Telenors priser og volumer for rapporteringsperioden. Nedenfor følger prinsipper for utarbeidelse av regnskapsoppstillingene for Telenors sluttbrukervirksomhet og prinsipper for revisjon:

- **Inntekter** skal omfatte inntekter som faktureres sluttbrukere, og inntekter fra samtrafikk til de samme sluttbrukerne. Inntekter fra sluttbrukere og inntekter fra samtrafikk skal oppgis adskilt. Inntektene som faktureres sluttbrukerne, skal som hovedregel hentes direkte fra regnskapet og omfatte alle relevante tjenester som sluttbrukerne kjøper av Telenors mobilvirksomhet. Det skal gis detaljert informasjon om hvordan inntekter fra sluttbrukere fordeler seg på alle vesentlige inntektskategorier, som eksempelvis etablerings- og abonnementsinntekter og trafikkinntekter. Eventuelle andre inntekter som inngår i regnskapsoppstillingen, skal spesifiseres. I regnskapsoppstillingene skal det for hver inntektspost fremgå en korresponderende kostnadspost der dette er relevant. Inntekter fra samtrafikk skal utelukkende baseres på Telenors egne samtrafikkpriser. Inntektselementer som inngår i øvrige inntekter, skal spesifiseres.
- **Kostnader til nettoperatør** skal omfatte de kostnadene Telenors interne sluttbrukervirksomhet ville betalt til deres nettoperatør hvis det mellom disse var etablert en standard MVNO-avtale

eller standardavtale om nasjonal gjesting. Kostnader til nettoperatør skal beregnes med utgangspunkt i Telenors standardavtaler med trafikkavhengige (variable) priser for henholdsvis MVNO-tilgang og nasjonal gjesting. Det skal oppgis hvilken standardavtale som er benyttet ved de ulike beregningene. Kostnaden skal beregnes ved å multiplisere det volum av taletrafikk, SMS og datatrafikk som er relevant i de ulike regnskapsoppstillingene, og som genereres av og termineres til sluttbrukerne, med gjeldende priser i aktuell standardavtale for henholdsvis MVNO-tilgang eller nasjonal gjesting. Spesifikasjonen av kostnader til nettoperatør skal suppleres med en oppstilling som viser beregning av kostnaden for datatrafikk for den aktuelle perioden. Eventuelle driftskostnader i den aktuelle rapporteringsperioden skal inkluderes i kostnaden til nettoperatør. Ved prisendringer i rapporteringsperioden skal det oppgis hvilken periode prisene og volumene knytter seg til. Ved endring av prismodell i standardavtalene, må beregningen av tilgangskostnadene spesifiseres.

Ved beregning av rabatter, skal standardavtalene for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting legges til grunn. Videre skal Telenor for hver tilgangsform ikke benytte høyere rabattsats enn den som er oppnådd av kjøperen av tilgang med minst volum i perioden det rapporteres for, med mindre Telenor kan dokumentere objektive grunner for bruk av høyere rabatt.

- **Ekstern varekost** skal ta utgangspunkt i totale vare- og trafikkostnader i Telenors mobilvirksomhet og fordeles mellom intern sluttbrukervirksomhet (MVNO eller nasjonal gjesting), eksterne MVNOer, tjenesteleverandører og «Utlendinger i Norge» etter volum og inkluderes i regnskapsoppstillingen. Ekstern varekost inkluderer også samtrafikk til Telenors egen fastnettvirksomhet. Alle vesentlige poster under ekstern varekost skal spesifiseres. Kostnadselementer som inngår i andre kostnader under ekstern varekost, skal spesifiseres.
- **Interne kostnader for sluttbrukervirksomheten** skal omfatte alle kostnader sluttbrukervirksomheten pådrar seg for å kunne selge og levere tjenestene til sluttbrukere. Typiske aktiviteter/prosesser vil være salg, markedsføring, kundeservice, fakturering, drift av serviceplattformer, drift av IT-systemer og relevante støttesystemer, økonomistyring og ledelse etc.

Fordeling av kostnader til intern sluttbrukervirksomhet skal skje på bakgrunn av årsakssammenheng. Resterende kostnader skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader. Fordelingsprinsippene for de ulike kostnadspostene som splittes mellom nettvirksomhet og tjenesteleverandørvirksomhet, skal beskrives og begrunnes.

Siden de enkelte postene under kostnader til sluttbrukervirksomheten blir benyttet i marginskvistester, er det nødvendig med mest mulig konsistens med hensyn til klassifisering av kostnader fra et år til et annet. Dersom det allikevel er foretatt klassifiseringsendringer av kostnader, mellom for eksempel nettvirksomheten og sluttbrukervirksomheten eller mellom kostnadskategorier under kostnader til sluttbrukervirksomheten, skal Telenor eksplisitt opplyse om dette i forbindelse med rapporteringene.

- **Kalkulatorisk rentekostnad** skal inkluderes i regnskapsoppstillingen for å ta høyde for en rimelig avkastning på de investeringer i sluttbrukervirksomheten som kreves av en MVNO-tilbyder eller tilbyder med avtale om nasjonal gjesting. Kapitalbinding knyttet til salg, markedsføring, kundeservice og fakturasystemene skal tilordnes sluttbrukervirksomheten i sin helhet. Bokført kapitalbinding knyttet til serviceplattformer skal fordeles mellom intern sluttbrukervirksomhet og eksterne tjenesteleverandører etter antall abonnement. Kapitalbinding som knytter seg til utstyr som benyttes av både nettoperatør og intern sluttbrukervirksomhet, fordeles mellom disse slik øvrige kostnader fordeles på aktuelle kostnadssteder. En spesifisering av grunnlaget for beregning av kalkulatorisk rente skal

inkluderes i rapporteringen. Telenor skal benytte kalkulatorisk rente i henhold til det til enhver tid gjeldende vedtak fra Nkom om kalkulatorisk rente for mobilmarkedene.

434. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 første ledd og § 10-3 pålegger Nkom Telenor på forespørsel å utarbeide en tilleggsrapportering hvor inntekter og kostnader knyttet til M2M og IoT isoleres. Rapporteringen skal følge de samme prinsipper som for det regnskapsmessige skillet.

435. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 annet ledd pålegger Nkom Telenor å dokumentere systemet for regnskapsmessig skille tilstrekkelig til at det kan etterprøves. Dokumentasjonen må blant annet inneholde en oversikt over hvilke kostnadskategorier som er henført til Telenors egen sluttbrukervirksomhet på mobilområdet. Beskrivelse av systemet for føring av regnskapsmessig skille, herunder oversikt over innteks- og kostnadskategorier og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres.

436. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 tredje ledd pålegger Nkom Telenor å engasjere ekstern revisor til å gjennomføre kontrollhandlinger i tråd med ISRS 4400 «Oppdrag om avtalte kontrollhandlinger». Revisors erklæring om at regnskapsoppstillingene er i tråd med de gjeldende prinsipper for rapportering av regnskapsmessig skille skal vedlegges hver rapportering. Revisors erklæring skal ved rapporteringen for hele regnskapsår overleveres Nkom sammen med regnskapsoppstillingene. Dersom revisors kontrollhandlinger avstedkommer behov for endring av allerede innsendte rapporter, skal oppdaterte rapporter om regnskapsmessig skille sendes Nkom sammen med revisors erklæring.

437. Telenor skal rapportere regnskapsmessig skille hvert helår. Telenor skal benytte fordelingsnøkler fra samme periode som det rapporteres for.

438. Første rapportering etter dette vedtaket skal omfatte helår 2024 og skal oversendes Nkom innen 1. juli 2025. Deretter skal årlige rapporteringer oversendes innen 1. juli hvert år. Rapporteringsfristene gjelder inntil Nkom fatter nytt vedtak eller opphever reguleringen i det relevante markedet. Dersom Telenor mottar en anmodning om nasjonal gjesting i vedtaksperioden, skal det rapporteres for denne tilgangsformen på det første rapporteringstidspunktet etter at tilbudet er gitt. Dersom Telenor deretter inngår avtale, gjelder samme rapporteringsintervall og frister som nevnt over.

7.5. Pris- og regnskapsregulering

7.5.1. Vurdering av behovet for prisregulering av tilgang til nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang

439. Ekomloven § 4-9 gir hjemmel til å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling prisforpliktelser, herunder regulerte priser for tilgang. Slikt pålegg kan gis dersom tilbydere kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukere i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå eller ved å etablere prisklemmer (marginiskvis) for konkurrerende tilbydere. Det fremgår av forarbeidene til ekomloven at det påligger en omvendt bevisbyrde⁶² for en tilbyder som er underlagt prisregulering i medhold av § 4-9. Det fremgår også at prisregulering hjemler tilbakebetaling ved påvist ulovlig høy pris.

440. I kapittel 5 fremkommer det at prisdiskriminering, overpris og prisklemmer er reelle og alvorlige konkurranseproblemer som i stor grad knytter seg til overføring av markedsmakt. Vertikalt integrerte foretak med sterk markedsstilling kan overføre markedsmakt fra grossist- til sluttbrukernivå ved å øke kostnadene til konkurrenter i sluttbrukermarkedene. Ved å sette høyere tilgangspriser for

⁶² Omvendt bevisbyrde betyr i dette tilfelle at den som er pålagt prisregulering, har best mulighet for å sikre bevis for sin etterlevelse, eventuelt dokumentere uskyld fra påstand om brudd på reguleringen, og skal derfor pålegges bevisbyrden.

eksterne tilgangskjøpere enn de reelle eller implisitte prisene som er gjeldende internt i virksomheten, vil de eksterne ha en ulempe i priskonkurransen på sluttbrukernivå. Eksterne tilgangskjøpere kan dermed oppleve en prisklemme grunnet for høy tilgangspris.

441. Ved de to foregående vedtakene ble de observerte konkurranseproblemene utslagsgivende for at Nkom mente at det var behov for regulerte tilgangspriser. Prisregulering ble ansett som velegnet for å bedre konkurransen i markedet, særlig i en situasjon der Nkom ikke har samme informasjonsgrunnlag som Telenor. Prisforpliktelsene på Telenor ble utformet som et krav om å tilby tilgang til priser som forhindrer at tilgangskjøper settes i marginskvis. Forpliktelsen gjaldt alle tilgangsformer.

442. Nkom mener at konkurranseproblemene i markedet fortsatt er fremtredende. Erfaringene fra sju runder med marginskvistester etter Nkoms vedtak 14. mai 2020 har vist at det er behov for jevnlig å undersøke om Telenor etterlever kravet til tilgangspriser. Telenor gjennomfører prisreduksjoner i standardavtalene ofte i sammenheng med tidspunktene for marginskvistester. Nkom mener dermed at det fortsatt er behov for prisregulering på noen områder.

443. For nasjonal gjesting signaliserte Nkom i vedtaket 14. mai 2020 at prisreguleringen som et klart utgangspunkt skulle begrenses til det aktuelle vedtakets levetid. Bakgrunnen for dette var å gi insentiver til utbygging innenfor reguleringsperioden. Ice fikk gjennom prisreguleringen mulighet til å oppnå gunstige priser for tilgang i form av lineær pris basert på forbud mot marginskvis, men med en såkalt «sunset clause» som innebar at prisregulering ikke ville bli varig.

444. I løpet av de åtte årene som er gått siden Ice overtok deler av infrastrukturen fra Tele2 (2015) og startet sin utbygging av mobilnett for tilbud om telefonikoblede tjenester, har selskapet bygget et nett med rundt 96 prosent befolkningsdekning. Over 90 prosent av selskapets datatrafikk går i Ice' eget nett, og utbyggingsprosjektet som er i gang, har som mål å oppnå nasjonal 5G-dekning i løpet av få år. Omfanget av tilgangskjøpet vil dermed være relativt begrenset og avtagende i de kommende årene. Nkom mener dermed den økonomiske risikoen for Ice ved å avvike prisreguleringen er begrenset.

445. Ice har også gjennom avtalen med Telia rimelig grad av forutsigbarhet.

446. Nkom mener på dette grunnlag at hensynet til regulatorisk forutsigbarhet, insentiver til effektiv utbygging og begrenset økonomisk risiko taler for å avvike prisreguleringen for nasjonal gjesting. Nkom fastholder dermed at prisregulering av nasjonal gjesting avsluttes når dette vedtaket trer i kraft. Det kan ikke påregnes videre prisregulering for tilgang til nasjonal gjesting etter dette.

447. For MVNO-tilgang og for tjenesteleverandører er imidlertid markedssituasjonen tilnærmet uendret fra forrige vedtak, og Nkom mener det er behov for videreføring av prisreguleringen.

448. Nkom har tidligere også registrert at tilgangsbetingelsene, som i stor grad avgjøres av marginskvistester av en portefølje av Telenors produkter, har kunnet medføre at tilgangspriser for tjenesteleverandør tidvis har vært mer attraktive enn tilgangspriser for MVNO. Dette er en situasjon som kan skade investeringsinsentivene til aktører som klatrer på investeringsstigen. Nkom innførte derfor i vedtaket 14. mai 2020 krav til det relative prisnivået mellom tilgangsformene. Nkom mener det er behov for å videreføre et slikt krav mellom MVNO- og tjenesteleverandørtilgang.

449. Erfaring fra tidligere vedtak har også vist at det er behov for å stille krav til prisstruktur i tillegg til prisnivå for å sikre at prisreguleringen blir effektiv og fungerer etter sin hensikt. Prisforpliktelsene i dette vedtaket suppleres dermed av konkrete krav til prisstruktur.

7.5.2. Valg av metode for prisregulering av MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang

450. Utgangspunktet for valg av metode for prisregulering er prinsippene som er beskrevet i kapittel 6. Nkom konkluderer der med at reguleringen som hovedprinsipp skal legge til rette for investeringer i infrastruktur, det vil si legge til rette for dynamisk effektivitet. Samtidig må forbrukernes interesser ivaretas ved å utnytte den eksisterende infrastrukturen best mulig frem mot at målet om infrastrukturkonkurranse er nådd.

451. En prisregulering i form av kostnadsorienterte priser vil i sin strengeste form innebære at tilgangen prises til et nivå som tilsvarer Telenors langsiktige marginalkostnader, og slik prisregulering vil derigjennom understøtte tjenestekonkurranse og legge til rette for lave priser for sluttbrukere. Samtidig vil en slik prisregulering kunne redusere det tredje nettets insentiver til ytterligere investering i infrastruktur, dersom kjøp av tilgang til eksisterende nett blir relativt mer attraktivt enn å bygge selv. På lengre sikt kan også tilgangspriser ned mot marginalkostnad være uheldig for det tredje nettets mulighet og insentiv til selv å tilby grossisttilgang. Reduserte sluttbrukerpriser er imidlertid en ønsket effekt av prisregulering på grossistnivå. Samtidig må ikke presset i sluttbrukermarkedet bli så hardt at det vanskeliggjør Ice' mulighet til å konkurrere i sluttbrukermarkedet i en fase hvor selskapet er avhengig av å bygge opp en kundemasse, og dermed svekker selskapets økonomiske muskler til å investere i nett.

452. En motsatt ytterlighet, i form av ingen eller svært mild prisregulering, vil innebære at hensynet til andre tilgangskjøpere i liten grad blir ivaretatt. Nkom legger til grunn at prisforpliktelsene må balansere hensynet til å legge til rette for at eksterne aktører kan konkurrere på etablert infrastruktur og bidra til priskonkurranse i sluttbrukermarkedet, samtidig som hensynet til å skape et mulighetsrom for det tredje nettet til å konkurrere både i grossistmarkedet og i sluttbrukermarkedet ivaretas.

453. Hensynet til tjenestekonkurransen kan ivaretas gjennom å sikre at effektive tilgangskjøpere lønnsomt kan replikere tjenester som Telenor tilbyr gjennom sin egen sluttbrukervirksomhet. En slik type regulering vil dermed antakelig innebære at tilgangsprisene blir høyere enn ved krav om kostnadsorientering. Nkom forventer også at sluttbrukerprisene vil falle over noe tid som følge av at reguleringen legger til rette for at markedet beveger seg mot målet om bærekraftig konkurranse, jf. henvisningen ovenfor til dynamisk effektivitet. Tefficient har på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomført en sammenlikning av nordiske mobilpriser⁶³ som viser at prisforskjellene til våre naboland er redusert siste år. Særlig er prisene for mobilabonnement med store datapakker blitt rimeligere.

454. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående vurderinger at det ikke er hensiktsmessig per i dag å pålegge prisregulering i form av kostnadsorientering for MVNO- eller tjenesteleverandørtilgang. Derimot vurderes prisregulering i form av forbud mot marginskvis fortsatt å være en velegnet form for prisregulering som kan bidra til å avbøte de identifiserte konkurranseproblemene. Et slikt krav innebærer at Telenor må tilby tilgang for eksterne tilbydere til en pris som muliggjør at kjøper av tilgang kan replikere Telenors produkter i sluttbrukermarkedet og oppnå positiv margin⁶⁴. I lys av dagens markedssituasjon mener Nkom at dette kravet er best egnet til å avbøte konkurranseproblemene, balansere hensynet til å legge til rette for infrastrukturkonkurranse mot behovet for tjenestekonkurranse, sikre etterlevelse og muliggjøre en effektiv oppfølging av tilgangsplikten. Den valgte innretningen av prisreguleringen søker dermed å ivareta formålet om å legge til rette for infrastrukturkonkurranse og samtidig insentivere tjenestekonkurranse ved utnyttelse av eksisterende infrastruktur.

⁶³ [analysis-of-norwegian-mobile-revenue-data-usage-and-pricing-by-tefficient-for-kdd-26-sep-2023.pdf \(regjeringen.no\)](#)

⁶⁴ Margin kan måles som en bruttomargin eller etter en full marginskjustest.

455. I Nkoms vedtak 1. juli 2016 redegjøres det for at prinsipp om «justert EEO»⁶⁵ er egnet til å understøtte verktøyet som skal bøte på de identifiserte konkurranseproblemene. Etter Nkoms oppfatning er vurderingene på dette punktet fortsatt gjeldende. Prinsipp om justert EEO videreføres derfor i kommende reguleringsperiode. De praktiske implikasjoner av dette fremkommer i de vedlagte prinsippene for marginskvistest. Telenor er i en særegen situasjon når det gjelder skala- og breddefordeler, og det vil ikke være i tråd med formålet bak reguleringen å legge til grunn et effektivitetskrav som forutsetter at alle aktører i markedet har tilsvarende fordeler som Telenor. Reguleringen av Telenor har til hensikt å skape bærekraftig konkurranse, og dermed blir forholdet til dynamisk effektivitet sentralt. Dette innebærer at det på kort sikt kan aksepteres å avvike fra krav om statisk effektivitet siden et eventuelt effektivitetstap vil absorberes av effektivitetsgevinster i et lengre tidsperspektiv.

456. Nkom har på denne bakgrunn kommet til at Telenors tilgangspriser skal være slik at kjøper av MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang ikke settes i marginskvis. Dette betyr at de vesentligste delene⁶⁶ av Telenors sluttbrukerprodukter⁶⁷ av telefonikoblede mobiltjenester skal kunne replikeres av tilgangskjøper med positiv margin.

7.5.3. Differensiert marginskvisregulering

457. For å sikre etterlevelse av forbud mot marginskvis, kan det gjøres marginskvistester. Margin kan testes som bruttomargin eller ved bruk av full marginskvistest. Med bruttomargin forstås relevante inntekter fra sluttbrukervirksomhet, herunder termineringsinntekter knyttet til de aktuelle sluttbrukerne, fratrukket tilgangskostnader og termineringskostnader⁶⁸. I en full marginskvistest hensyntas også kostnader i sluttbrukervirksomheten.

458. Ulike tilgangskjøpere som benytter de ulike tilgangsformene, vil typisk innrette seg på ulik måte i sluttbrukermarkedet. De har også ulike investeringsbehov, og de har ulike behov hva gjelder kjøp av tilgang. Marginskvisreguleringen skal hindre at Telenors prising av de ulike tilgangsformene opprettholder konkurranseproblemene. Nkom mener derfor det er hensiktsmessig å differensiere reguleringen for ulike tilgangsformer. Marginskvistestene forutsetter referanseoperatører basert på effektivitetsvurderinger som beskrevet nedenfor og i prinsippene i vedlegg 2. På den måten ivaretas hensyn til å tilrettelegge for infrastruktur- og tjenestekonkurranse, men uten å stimulere til ineffektive etableringer.

459. Når det gjelder tilbydere med MVNO-tilgang, kan de betraktes å ligge et steg lavere på investeringsstigen enn nasjonal gjesting, ettersom slike aktører ikke investerer i radionett. MVNO-tilgang vil normalt etterspørres som en fullstendig landsdekkende tjeneste. En MVNO vil erfaringsmessig rette seg mot utvalgte deler av det totale sluttbrukermarkedet. Nkom legger til grunn at en effektiv MVNO er innrettet mot enten det samlede privatmarkedet eller det samlede bedriftsmarkedet.

460. Avtaler om MVNO-tilgang skal bestå full marginskvistest. Basert på effektivitetsvurderingene ovenfor testes avtaler om MVNO-tilgang samlet for privatmarkedene og samlet for bedriftsmarkedene. Under reguleringen etter vedtaket fra mai 2020 ble mobilt bredbånd og ordinære mobilabonnement testet samlet i marginskvistesten for MVNO. Ettersom mobilt bredbånd ikke lenger er omfattet av reguleringen, jf. markedsanalysen kapittel 2, vil inntekter og kostnader for dette virksomhetsområdet ikke bli omfattet av marginskvistesten.

⁶⁵ EEO er forkortelse for «Equally Efficient Operator».

⁶⁶ Produktutvelgelse følger av fastlagte prinsipper, jf. vedlegg 2.

⁶⁷ Sluttbrukerprodukter tilsvarer abonnement. Ved omtale av tale, SMS og data benyttes begrepet tjenester.

⁶⁸ Termineringsinntekter og -kostnader vil normalt ikke påløpe for en tjenesteleverandør.

461. En aktør med tjenesteleverandøravtale kjøper et bearbeidet produkt for videresalg og har i mer beskjeden grad behov for å gjøre egne investeringer. Tjenesteleverandørtilgang vil på samme måte som MVNO-tilgang være etterspurt som en landsdekkende tjeneste. En tjenesteleverandør vil i motsetning til tilbydere som benytter de øvrige tilgangsformene, ikke kunne utnytte muligheter som ligger i å produsere delvis over egen infrastruktur. En tjenesteleverandør kan også ha noe lavere terskel for å tre inn i markedet ved å være innrettet mot en avgrenset del av privat- eller bedriftsmarkedene. Nkom legger derfor til grunn at en effektiv tjenesteleverandør er innrettet mot å tilby produkter i avgrensede deler av sluttbrukermarkedet.

462. Avtaler om tjenesteleverandørtilgang skal bestå krav om positiv bruttomargin for hvert enkelt sluttbrukerprodukt som inngår i testen. Nkom mener at en slik test, sammenholdt med andre krav til avtalevilkår som følger av dette vedtaket, vil være nødvendig og tilstrekkelig til å ivareta mulighet for denne gruppen tilgangskjøpere til å konkurrere i de aktuelle sluttbrukermarkedene.

463. Ved å gjennomføre differensierte marginskvistester, søker reguleringen å oppnå at tilbydere med avtale om MVNO-tilgang ikke utestenges fra noen av de definerte sluttbrukermarkedene og at tilgangskjøpere med avtale som tjenesteleverandør ikke utestenges fra noen nisjer i sluttbrukermarkedene.

7.5.4. Krav til relativt prisnivå mellom tilgangsformer

464. Telenor vil som aktør med sterk markedsstilling kunne ha insentiver til å forsøke å begrense konkurransen fra aktører som potensielt kan utgjøre en større trussel for egen sluttbrukervirksomhet enn andre. Tilgangskjøpere på de lavere trinnene i investeringsstigen, dvs. tilbydere som kan oppfattes i mindre grad å utgjøre en langsiktig konkurransetrussel, kan dermed tilbys bedre vilkår enn andre tilgangskjøpere. Nkom har i tidligere reguleringsperioder sett at tilgangsbetingelsene tidvis har vært mer gunstige for tjenesteleverandørtilgang enn for MVNO-tilgang. En slik situasjon er uheldig med tanke på investeringsinsentiver og kan virke negativt på målet om bærekraftig konkurranse.

465. Nkom pålegger derfor Telenor en plikt til ikke å sette tilgangspriser som er mindre attraktive for MVNO-tilgang enn for tjenesteleverandørtilgang. Dette innebærer at priser for tilgang til mobildata ikke skal være høyere for MVNO-tilgang enn for tjenesteleverandørtilgang. Ettersom en MVNO må betale for tilgang til både originering og terminering av tale og SMS, skal MVNO-prisene for disse tjenestene ikke være høyere enn halvparten av tjenesteleverandørprisene.

466. Telenors standardavtaler inneholder i dag rabatter som øker i takt med omsatt volum. I tråd med krav om relativt prisnivå mellom tilgangsformer, skal heller ikke rabattskalaen være mer attraktiv for én tilgangsform, sammenliknet med tilgangsformer som er høyere på investeringsstigen.

467. Kravet til relative priser gjelder ikke for tilgangsavtaler med alternative prisstrukturer som beskrevet i kapittel 7.5.8.

7.5.5. Nærmere om full marginskvistest for MVNO-tilgang

7.5.5.1. Innledning

468. Nkom har utviklet prinsipper for marginskvistest i marked 15⁶⁹ for å gjennomføre marginskvistest som er godt egnet til å følge opp forbud mot marginskvis. Disse prinsippene vil legges til grunn for en konkret marginskvismodell.

469. Nkom har videreutviklet marginskvismodellen fra forrige reguleringsperiode slik at den er godt egnet for de konkrete testene. En marginskvismodell vil være avhengig av å benytte opplysninger fra flere kilder og vil etterstrebe å være konkret tilpasset gjeldende strukturer for tilgangsavtaler og

⁶⁹ Vedlegg 2: Prinsipper for marginskvistester i marked 15.

oppdatert regnskaps- og trafikkinformasjon. Dersom strukturen på disse opplysningene endres i reguleringsperioden, utelukkes det ikke at modellen må justeres. Dette innebærer imidlertid ikke endring av de regulatoriske forpliktelsene.

7.5.5.2. Produkter som inngår i testene

470. Marginskvistestene for MVNO-tilgang skal gjennomføres med utgangspunkt i Telenors produkter⁷⁰ på en måte som sikrer tilstrekkelig omfang og at representative produkter inngår. Nkom har på denne bakgrunn vurdert hvorvidt det er mest hensiktsmessig å teste for samtlige av Telenors produkter, produkter som er i salg eller et representativt utvalg av produkter. Basert på den aktuelle konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedene og kjennskap til Telenors abonnementsfordeling, har Nkom kommet til at det er hensiktsmessig å teste for et representativt utvalg. Som et utgangspunkt skal Nkom teste produkter som kumulativt utgjør om lag 70 prosent av antall abonnement i hvert av sluttbrukermarkedene som er gjenstand for marginskvistest. I tillegg vil produkter som utgjør minst 10 prosent av antall abonnement i de relevante sluttbrukermarkedene, som hovedregel anses som representative. Andelene beregnes på grunnlag av abonnementsfordelingene på et tidspunkt nær opptil testen. Et slikt representativt utvalg av produkter vil etter Nkoms oppfatning gi et relevant bilde av konkurransesituasjonen. Ved å begrense omfanget på denne måten, reduseres byrden på Telenor med hensyn til datainnhenting.

7.5.5.3. Effektivitetskrav i marginskvistestene

471. I marginskvistesten defineres en effektiv referanseoperatør basert på markedsandel. Nkom benyttet i vedtaket 14. mai 2020 3 prosent markedsandel som grunnlag for gjennomføring av marginskvistest for MVNO. Nkom mente at en høyere markedsandel ikke ville gjenspeile aktørene i markedet og dermed heller ikke i tilstrekkelig grad ville avbøte konkurranseproblemer og legge til rette for nyetablering.

472. Selskapet Telavox AS⁷¹ er den tilgangskjøperen hos Telenor som representerer flest kunder. Deres grossistkunder utgjør rundt 6 prosent av samlet antall abonnement for mobilkoblede tjenester ved utgangen av første halvår 2023. Selskapet er i ferd med å flytte en del av sine grossistkunder fra tjenesteleverandørplattform til MVNO. Nortel er største tilgangskjøper hos Telavox med 3,7 prosent markedsandel i bedriftsmarkedet. Nortel har hatt en relativt rask vekst og har lyktes med sin satsning i dette markedet. Øvrige MVNOer i det norske markedet er Lycamobile og Com4. Sistnevnte har sluttbrukervirksomhet innrettet mot M2M-markedet, mens Lycamobile tilbyr telefonikoblede tjenester. Lycas markedsandel i privatmarkedet ved utgangen av første halvår 2023 var rundt 1,4 prosent. Det at enkelte aktører har klart å oppnå en markedsandel på over 3 prosent, er etter Nkoms vurdering positivt for konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedene, men gir ikke i seg selv grunnlag til å øke kravet til effektivitet i marginskvistesten.

473. Markedsutviklingen i Norge har vist at tilgangskjøpere har betydelige utfordringer med å oppnå høye markedsandeler. Reguleringen bør innrettes slik at den legger til rette for effektive tilbydere som starter uten betydelig markedsandel. Nkom mener derfor kravet til effektivitet ved test av prisvilkår for MVNO-tilgang bør videreføres på samme nivå som under gjeldende regulering. Dette er også hensiktsmessig med tanke på regulatorisk forutsigbarhet. Nkom stiller derfor krav til 3 prosent markedsandel i bedriftsmarkedet og 3 prosent markedsandel i privatmarkedet i marginskvistest for MVNO.

⁷⁰ Produkter fra Telenors interne merkevarer. På tidspunkt for vedtak gjelder dette merkevarene Telenor og Talkmore.

⁷¹ Telavox er avtalepart med Telenor og tilrettelegger og videreselger til tilbydere som har sluttbrukertilbud.

7.5.5.4. Konklusjon

474. Telenor pålegges å tilby MVNO-tilgang på prisvilkår som forhindrer at kjøper av tilgang settes i marginskvis. Tilgangsavtalen som tilfredsstillende krav til trafikkavhengige (variable) priser, skal benyttes, jf. kapittel 7.5.8. Plikt til ikke å sette tilgangskjøper i marginskvis er oppfylt dersom Telenors standardavtale med variable priser gir positive marginer. Plikten følges opp ved hjelp av tester som følger ovennevnte prinsipper⁷² og utformes som følger:

- Test av en aktør som kjøper standard MVNO-tilgang hos Telenor. Aktøren har 3 prosent andel av privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester og replikerer samlet sett Telenors representative produkter i dette markedet.
- Test av en aktør som kjøper standard MVNO-tilgang hos Telenor. Aktøren har 3 prosent andel av bedriftsmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester og replikerer samlet sett Telenors representative produkter i dette markedet.

7.5.6. Nærmere om bruttomargintest for tjenesteleverandørtilgang

475. Bruttomargintest for tjenesteleverandørvilkår innebærer en test på om hvert av de representative produktene som inngår i MVNO-testene, har en positiv bruttomargin. Det innebærer et krav om at inntekter fra hvert sluttbrukerprodukt skal overstige sin respektive tilgangskost. Representative produkter for bruttomargintesten vil dermed sammenfalle med representative produkter for MVNO-testene for både privatmarkedet og bedriftsmarkedet.

476. En bruttomargintest av vilkårene for tjenesteleverandørtilgang innebærer at ingen produkter kan tilbys i sluttbrukermarkedet med priser som er lavere enn det en tilgangskjøper må betale Telenor for å tilby tilsvarende produkt. En aggregert eller full marginskvistest vil derimot akseptere produkter med negativ bruttomargin, så lenge den samlede marginen overstiger null.

477. Tjenesteleverandører er innrettet mot en mindre del av sluttbrukermarkedet og er i større grad avhengige av å kunne replikere enkeltstående produkter med minimum positiv bruttomargin. Krav om positiv bruttomargin for alle produkter som inngår i testen, anses dermed velegnet for aktører som retter sine sluttbrukertilbud til en definert og begrenset del av markedene.

478. Kravet om positiv bruttomargin stiller likevel krav til at tjenesteleverandører, med begrenset produktportefølje, driver sin sluttbrukervirksomhet svært effektivt, eksempelvis ved å utnytte etablerte distribusjonskanaler og eksisterende kundegrupper. Å etablere seg som tjenesteleverandør krever imidlertid relativt begrensede investeringer, og ved eventuell tilbaketrekking fra markedet kan opparbeidet kundemasse selges. Nkom mener dermed at krav om positiv bruttomargin utgjør et tilstrekkelig sikkerhetsnett for denne tilgangsformen.

479. Når det gjelder forutsetninger om markedsandeler, viser Nkom til at tjenesteleverandører har betydelig lavere markedsandel enn Telenor. I vedtaket fra 14. mai 2020 ble markedsandel for test av tjenesteleverandør satt til 3 prosent. Av tilgangskjøpere som har egne sluttbrukertilbud, har Fjordkraft hatt størst vekst i privatmarkedet. Selskapet har oppnådd 3,18 prosent markedsandel i privatmarkedet ved utgangen av 2022. Nkom mener at en likebehandling med MVNO er forholdsmessig. Hensynet til regulatorisk forutsigbarhet taler også for en videreføring av gjeldende krav om 3 prosent markedsandel for test av tjenesteleverandørtilgang.

480. Telenor tilbyr relativt få sluttbrukerprodukter i bedriftsmarkedet sammenlignet med privatmarkedet. Nkom har over tid innhentet informasjon fra Telenor for å få bedre innsikt i hvordan bedriftsavtaler er utformet, samt bedre innsikt i de ulike bedriftsproduktene. Nkom er bekymret for at å teste bruttomarginen for et produkt i bedriftsmarkedet som benyttes av en svært diversifisert

⁷² Jf. også vedlegg 2, Prinsipper for marginskvistest

kundeportefølje, kan være lite treffsikkert. Nkom har derfor vurdert om kravet til positiv bruttomargin i bedriftsmarkedet bør settes på et mindre aggregert nivå enn enkeltprodukter, jf. vedlegg 2 kapittel 3.1.6.

481. Produktet «Bedrift Total» er Telenors klart største sluttbrukerprodukt i bedriftsmarkedet. Antall abonnement på denne ringeplanen har økt de siste årene og per 1. mars 2023 utgjorde «Bedrift Total» om lag [REDACTED] av Telenors totale antall abonnement i bedriftsmarkedet. Både små, mellomstore og store bedriftskunder hadde ringeplanen «Bedrift Total» på dette tidspunktet. Produktet blir ifølge Telenor tilbudt kunder med individuelt avtalte priser, hvor tale og SMS er inkludert i månedsprisen. Informasjon mottatt fra Telenor, samt tilleggstester gjennomført av Nkom, viser at de ulike bedriftsavtalene som er samlet under ringeplanen «Bedrift Total», har svært ulike priser og marginer.

482. Dersom bruttomarginen testes samlet for en svært stor andel av Telenors kundemasse i bedriftsmarkedet, er det en risiko for at marginen kan være negativ i deler av markedet uten at dette avdekkes. Dette kan igjen føre til at kjøpere av tjenesteleverandørtilgang holdes utenfor deler av bedriftsmarkedet, og at formålet med prisreguleringen av tjenesteleverandørtilgang undergraves.

483. På denne bakgrunn har Nkom konkludert med at det er nødvendig og forholdsmessig å dele «Bedrift Total» i mindre segmenter. Basert på blant annet Statistisk sentralbyrås (SSB) kategorisering av virksomheter i Norge og informasjon fra Telenor angående produktet, har Nkom kommet til at «Bedrift Total» skal deles i syv segmenter basert på antall abonnement per bedriftskunde, jf. vedlegg 2, kapittel 3.1.6. Hvert av de syv segmentene vil bli testet som enkeltstående produkter med krav om positiv bruttomargin.

484. Telenor pålegges etter dette en plikt til å tilby tjenesteleverandørtilgang til prisvilkår som forhindrer at kjøper av tilgang settes i marginskvis. Tilgangsavtalen som tilfredsstillende krav til trafikkavhengige priser, skal legges til grunn, jf. kapittel 7.5.8. Plikten følges opp ved en bruttomargintest. Plikt til ikke å sette tilgangskjøper i marginskvis er oppfylt dersom Telenors standardavtale med variable priser gir positive marginer. Testen skal gjennomføres i tråd med ovennevnte prinsipper, jf. også vedlegg 2, og ved bruk av Nkoms marginskvismodell. Testen utformes som følger:

- Test av en aktør som kjøper standard tjenesteleverandørtilgang hos Telenor. Aktøren har 3 prosent andel av privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester og replikerer hvert av Telenors representative produkter i dette markedet.
- Test av en aktør som kjøper standard tjenesteleverandørtilgang hos Telenor. Aktøren har 3 prosent andel av bedriftsmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester og replikerer hvert av Telenors representative produkter i dette markedet, samt de syv segmentene av produktet «Bedrift Total».

7.5.7. Nærmere om oppfølging av prisreguleringen

7.5.7.1. Testenes hyppighet

485. For å føre tilsyn med at forbudet mot marginskvis overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester og bruttomargintester på jevnlig basis. Ved vurderingen av hvor hyppig testene bør gjennomføres, mener Nkom at det er behov for å kontrollere at prisene på løpende basis tilfredsstillende kravet til at tilgangskjøper hos Telenor ikke settes i marginskvis. Samtidig tar vurderingen innover seg at gjennomføring av marginskvistest innebærer en ikke ubetydelig administrativ byrde for både Telenor og Nkom. Nkom finner det hensiktsmessig å angi en normal for hvor hyppig marginskvistestene vil bli gjennomført og samtidig hvilke forhold (triggerpunkter) Nkom vil ta i betraktning ved vurderingen av om det skal gjøres tester i tillegg til dette.

486. Som en hovedregel vil Nkom gjennomføre fulle marginskvistester og bruttomargintester med seks måneders intervaller og vil i forkant innhente relevante opplysninger fra Telenor og eventuelt andre tilbydere, jf. ekomloven § 10-3 om opplysningsplikt. Normalt skal relevante opplysninger rapporteres til Nkom 1. april og 1. oktober hvert år, og omfatte henholdsvis perioden fra og med september til og med februar og perioden fra og med mars til og med august. Testene vil bli gjennomført snarest mulig etter mottak av forespurt informasjon og normalt innen 30 dager. Nkom vil behandle resultatene uten ugrunnet opphold basert på alminnelige prinsipper for saksbehandling. Nkom legger til grunn at vurderingen av resultatene som fremkommer ved fulle marginskvistester og bruttomargintester, normalt vil kunne ferdigstilles innen slike tidsrammer som følger av ekomloven § 11-2.

487. Som nevnt ovenfor vil det kunne oppstå situasjoner hvor det er behov for å gjøre tester utover det vi ovenfor har omtalt som hovedregel. Det kan for eksempel være i tilfelle det settes endrede grossistpriser eller dersom det innføres nye grossistprodukter. Dersom tilgangskjøpere eller andre interessenter fremlegger begrunnede resonnementer for betydelige endringer i markedet, herunder priser, kostnader eller kundefordeling, som har betydning for utfallet av testene, er det også aktuelt å gjennomføre marginskvistest utenom det fastlagte skjemaet. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at eksemplene på triggerpunkter for når det kan være påkrevet eller nødvendig å foreta tester utenom det fastlagte skjemaet, ikke er uttømmende.

488. Nkom presiserer imidlertid at plikten til å tilby tilgangspriser som forhindrer marginskvis er løpende. Ved å benytte marginskvismodellen har Telenor mulighet til selv å beregne margin på egne produkter og med gitte tilgangspriser slik at selskapet kan forutse hvilke priser som i kommende perioder vil etterleve reguleringen, også sett i lys av forventet vekst i bruk av mobildata.

7.5.7.2. Retting av grossistpriser

489. For at marginskvisreguleringen effektivt skal fremme formålet med reguleringen, mener Nkom at det er viktig å oppnå transparens og forutsigbarhet for involverte aktører. Det er derfor nødvendig at reguleringen i tilstrekkelig grad avklarer på forhånd hvordan et brudd på marginskvisreguleringen vil bli håndhevet. En marginskvistest er bestått dersom sluttbrukerinntektene er større eller lik summen av grossistkostnadene og nedstrømskostnadene. Hvorvidt det eksisterer marginskvis, vil dermed avhenge av det relative forholdet mellom inntekter og kostnader i marginskvismodellen. Det er således nødvendig å ta stilling til hvilke priser Telenor skal kunne justere dersom marginskvistestene ikke er bestått. Konkret blir spørsmålet om Telenor skal innrømmes rett til å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe en konstatert marginskvis.

490. Nkoms valg av marginskvistest som prisreguleringsverktøy bygger på en samlet avveining av en rekke forhold, herunder at pliktene skal fremme reguleringens formål. I vurderingene om prisreguleringsmetode, jf. kapittel 7.5.2, redegjør Nkom for at kostnadsorientering er et alternativ for prisregulering. Nkom konkluderer imidlertid med at forbud mot marginskvis er en egnet tilnærming i dette markedet. Hvilket handlingsrom Telenor bør ha med hensyn til å avhjelpe et konstatert brudd på krav i marginskvisreguleringen, er et vesentlig moment i Nkoms vurdering av om marginskvisregulering vil kunne fungere tilstrekkelig effektivt som prisreguleringsverktøy.

491. Nkom har i markedsanalysen vist at Telenor har en stabil og høy markedsandel over tid. Telenor har dermed bestemmende innflytelse på sluttbrukermarkedene. Dersom Telenor tillates å rette brudd i marginskvistesten ved å øke sluttbrukerprisene, vil det etter Nkoms vurdering ikke avhjelpe det underliggende konkurranseproblemet i grossistmarkedet. Behovet for at håndhevingen av et eventuelt brudd på kravene i marginskvisreguleringen skal avhjelpe konkurranseproblemene i grossistmarkedet, taler etter Nkoms vurdering for at Telenor skal pålegges å rette en marginskvis ved å redusere grossistprisene.

492. Nkom har i vedlegg 2 begrunnet valget av representative produkter og aggregeringsnivået som vil være grunnlag for marginskvistestene. Dersom marginskvistestene viser at reguleringens krav ikke er oppfylt, er det viktig at denne situasjonen kan avhjelpes effektivt. Dersom Telenor i en slik situasjon skal kunne oppfylle kravet til å bestå marginskvistest ved å øke sluttbrukerprisene, vil slik retting bare kunne få effekt ved å øke sluttbrukerprisene på ett eller flere av de produkter som omfattes av marginskvistesten. Innenfor de produktene som omfattes av testen, vil det være en andel sluttbrukere som er i bindingstid med en avtalt pris. Videre stiller ekomloven § 2-4 krav om at endring i eller opphør av avtale om kjøp av elektronisk kommunikasjonstjeneste tidligst kan tre i kraft én måned etter at varsel er sendt sluttbruker. Bestemmelsen gir også sluttbruker som ikke godtar de nye avtalevilkårene, rett til å heve avtalen uten ekstra kostnader. Samlet sett mener Nkom at disse forholdene trekker i retning av at å tillate Telenor å rette ved å øke sluttbrukerprisene, ikke vil gi en tilstrekkelig effektiv prisregulering.

493. Marginskvisreguleringen av Telenor innebærer at Nkom periodisk gjennomfører marginskvistest. Testen gjennomføres i etterkant av hver periode og har således et begrenset tilbakeskuende perspektiv. En mer inngripende form for marginskvisregulering er å stille krav om at marginskvistest skal være bestått før sluttbrukerprodukter kan tilbys i markedet. Dersom regulatøren ved en slik marginskvistest finner at det aktuelle marginkravet ikke er oppfylt, er det ingen sluttbrukere som vil bli direkte berørt dersom den regulerte tilbyderer tillates å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe marginskvisituasjonen. Ved marginskvistest av produkter som sluttbrukere allerede har inngått avtale om kjøp av, gjør dette seg imidlertid ikke gjeldende. Nkom anser at hensynet til sluttbrukerne trekker i retning av at Telenor ikke skal innrømmes rett til å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe en konstatert marginskvis.

494. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående at å tillate Telenor å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe en konstatert marginskvis, normalt ikke vil være et tilstrekkelig godt alternativ til å stille krav om at Telenor ved et konstatert brudd på marginskvisreguleringen må redusere sine grossistpriser.

495. Å stille krav om at en konstatert marginskvis skal avhjelpes ved å redusere grossistprisene, innebærer en begrensning av Telenors handlefrihet. Etter Nkoms vurdering er imidlertid en slik begrensning nødvendig for at marginskvisreguleringen tilstrekkelig effektivt skal fremme formålet med reguleringen, avhjelpe identifiserte konkurranseproblemer, og dermed være en egnet form for prisregulering. Nkom kan ikke se at formålet med reguleringen kan oppnås på en mindre inngripende måte. Alternativet ville være å pålegge en annen og mer inngripende form for prisregulering. Nkom konkluderer på bakgrunn av dette med at det er forholdsmessig å stille krav om at Telenor ved brudd på marginskvisreguleringen skal rette ved å redusere grossistprisene.

496. Dersom marginskvis- og/eller bruttomargintestene ikke er bestått, det vil si at de ikke gir et positivt resultat, vil Nkom i medhold av ekomloven § 10-6 normalt pålegge Telenor å rette selskapets grossistpriser for tilgang til et nivå som er nødvendig for at marginskvistestene viser et positivt resultat.

7.5.7.3. Retting av priser for tale, SMS og data

497. Porteføljetilnærmingen ved gjennomføring av marginskvistest innebærer at en pålagt reduksjon av grossistpriser vil kunne fordeles på flere tilgangsprodukter. Tilgang til tale, SMS og mobildata er de viktigste tjenestene som inngår i tilgangsplikten for alle relevante tilgangsformer. Tilgangsprisen for de tre nevnte tjenestene er derfor av avgjørende betydning for tilgangskjøpernes konkurransekraft. En standard tilgangsavtale kan inneholde betydelig flere produkter enn de nevnte, herunder kostnader knyttet til SIM-kort og tvillingkort, utenlandssamtaler, innholdstjenester, implementering av nummerserier og lignende.

498. En problemstilling blir da om Telenor skal gis frihet til å velge hvordan reduksjonen skal fordeles mellom ulike tilgangsprodukter som inngår i marginskvistesten. Et sentralt moment bak valget av porteføljetilnærming er at marginskvisreguleringen skal ivareta en viss fleksibilitet for Telenor med

hensyn til prising av ulike sluttbrukerprodukter. Ved et konstatert brudd på marginskvisreguleringen mener Nkom at det hensynet ikke kan tillegges like stor vekt. Nkom viser derfor til vurderingen ovenfor hvor vi gir uttrykk for at Telenor vil bli pålagt å redusere grossistprisene til et nivå som sikrer positiv margin i marginskvistestene. Med tanke på at prisregulering har til hensikt å avbøte overpris og prisdiskriminering, må prisreguleringen ha effekt på kjerneproduktene i de relevante markedene. Dersom testene ikke består, vil Telenor bli pålagt å gjøre endringer i prisene for tale, SMS eller mobildata, eller en kombinasjon av disse.

499. På bakgrunn av ovenstående vurderinger har Nkom kommet til at dersom testene ikke består, det vil si at de ikke gir et positivt resultat, vil Nkom pålegge retting av Telenors tilgangspriser, jf. ekomloven § 10-6. Pålegget presiseres slik at Telenor må foreta endringer begrenset til pris for enten tale, SMS eller mobildata. Det betyr at Telenor ved et pålegg om retting kan velge å endre prisen for tale, SMS eller mobildata, eller en kombinasjon av prisene for disse tre tjenestene.

500. Tilgangsprisene skal reduseres til et riktig nivå så raskt som mulig, ettersom for høye tilgangspriser reduserer tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere i sluttbrukermarkedet. Samtidig bør Telenor få noe tid til å vurdere hvordan selskapet vil rette seg etter vedtaket, herunder innretningen på reduksjon av grossistpriser. Nkom har vurdert det som rimelig at grossistprisene normalt må rettes innen ti virkedager fra rettevedtaket ble fattet.

7.5.7.4. Tilbakebetaling

501. Dersom marginskvistesten ikke består, vil Nkom pålegge Telenor å rette tilgangsprisene til et nivå som innebærer at kravet om å ikke sette tilgangskjøpere i marginskvis er oppfylt. Et slikt pålegg om retting vil kun ha virkning fremover i tid.

502. Det følger av ekomloven § 10-12 at tilbyder som har betalt for høy pris i forhold til en slik prisforpliktelse som Telenor blir pålagt i dette vedtaket, kan kreve overprisen tilbakebetalt. Etter anmodning fra den berettigede vil Nkom i hvert enkelt tilfelle konkret vurdere om det skal fattes enkeltvedtak om tilbakebetaling av overprisen. De mest sentrale kriteriene i vurderingen er overprisens størrelse og om det i tidligere periode har blitt tatt for lav pris. Loven trekker ikke opp noen formell nedre grense for når Nkom kan pålegge tilbakebetaling av overpris.

503. En avgjørelse om tilbakebetaling innebærer et etteroppgjør mellom partene. Bestemmelsen er objektiv, og spørsmål om skyld er derfor ikke en del av vurderingen Nkom skal gjøre. I merknadene til bestemmelsen er eventuelle vanskeligheter med å fastslå hvilket beløp som med sikkerhet er betalt for mye og om det er betalt for høy pris, nevnt som momenter i vurderingen av om det bør pålegges tilbakebetaling. Etter Nkoms vurdering vil disse momentene normalt kunne tillegges begrenset vekt ved en vurdering av tilbakebetaling i medhold av prisforpliktelsen Telenor blir pålagt i dette vedtaket. Nkom viser blant annet til at Telenor har tilgang til modellen og kjenner de ulike verdiene som benyttes for å vurdere om det foreligger marginskvis.

504. For å beregne tilbakebetalingsbeløpets størrelse, vil Nkom måtte ta stilling til hvilken periode det er tatt en overpris samt hvor høy overprisen har vært i denne perioden.

505. Normalt vil Nkom innhente opplysninger til de periodiske marginskvistestene to ganger per år. Opplysningene vil ha et seks måneders tilbakeskuende perspektiv. Dersom det ikke har vært endringer i tilgangsprisene etter utløpet av en slik seks månedersperiode og frem til pålegg om retting, mener Nkom at det normalt kan legges til grunn at marginskvisituasjonen har eksistert siden utløpet av seks månedersperioden. Restitusjon av slik overpris vil etter ekomloven måtte skje med utgangspunkt i et krav om tilbakebetaling.

506. Dersom Telenor reduserer tilgangsprisen etter utløpet av seks månedersperioden, og reduksjonen er begrenset til hva som nødvendig for å avhjelpe en marginskvisituasjon, mener Nkom at det normalt kan legges til grunn at marginskvisituasjonen har eksistert i perioden fra utløpet av

seksmånedersperioden til prisreduksjon trådte i kraft. Også restitusjon av slik overpris vil etter ekomloven måtte skje med utgangspunkt i et krav om tilbakebetaling. Dersom Telenor reduserer tilgangsprisen etter utløpet av seksmånedersperioden, vil Nkom også gjøre kjent resultater basert på den tidligere prisen når Nkom publiserer resultater fra marginskvistestene basert på gjeldende tilgangspriser.

507. Ved krav om tilbakebetaling i situasjoner som beskrevet over, vil Nkom vurdere størrelsen på kravet om tilbakebetaling ved å se på den faktiske endringen i tilgangspris samt tilgangskjøpers kjøpte volum på den eller de aktuelle tjenestene i den relevante perioden.

508. Hvorvidt det også har eksistert marginskvis i løpet av seksmånedersperioden, vil eventuelt måtte vurderes i lys av supplerende opplysninger fra tidligere perioder.

7.5.8. Krav til prisstruktur

7.5.8.1. Innledning

509. Telenor er i kapittel 7.2 ovenfor pålagt krav til ikke-diskriminering mellom egen virksomhet og eksterne virksomheter. Kravet innebærer blant annet at tilgangen Telenor tilbyr til tilgangskjøpere, så langt som mulig, skal gi samme mulighet og fleksibilitet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet har til å utforme sluttbrukerprodukter. Telenor har som vertikalt integrert aktør med eget mobilnett full fleksibilitet til å utforme sine sluttbrukerprodukter med hensyn til blant annet pris og prisstruktur. Kravet til ikke-diskriminering tilsier dermed at Telenors grossisttilbud ikke kan ha en prisstruktur som hindrer eller begrenser tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere i sluttbrukermarkedet, og på den måten favoriserer Telenors egen virksomhet. Ikke-diskriminering tilsier videre at tilgangskjøper må kunne få tilbud om tilgang til Telenors mobilnett med en prisstruktur som ikke har etableringshindrende eller ekskluderende virkning.

510. For å legge til rette for at tilgangskjøpere skal kunne konkurrere på likeverdige vilkår som Telenors sluttbrukervirksomhet, mener Nkom at prisforpliktelser som retter seg mot prisnivå, må suppleres med krav til prisstruktur for at prisforpliktelsene skal være tilstrekkelig effektive.

7.5.8.2. Krav om prisstruktur uten fastavgift per abonnement for alle tilgangsformer

511. Nkom påla Telenor i vedtaket 1. juli 2016 å tilby en prisstruktur på grossistnivå uten fastpriskomponent på abonnementsnivå, såkalt variabel pris. Forut for vedtaket hadde samtlige av Telenors tilgangsavtaler en prisstruktur bestående av relativt høye fastpriskomponenter på abonnementsnivå og trafikkavhengige priser for bruk. Fastpriskomponenten innebar en månedlig fast pris per SIM⁷³, uavhengig av trafikk i løpet av perioder på hhv. 30 eller 90 dager. Tilgang til ulike datahastigheter (hastighetsklasser) innebar ytterligere tillegg (fastpris) per SIM.

512. Nkom videreførte forpliktelsen til å tilby variabel pris i vedtaket 14. mai 2020.

513. Bakgrunnen for pålegg om variabel pris var at betalingsplikten skulle knyttes til tilgangskjøpers bruk av nettet, da det er omfanget av trafikkstrømmer som beslaglegger kapasitet, og ikke antall sluttbrukere med tilgang til mobilnett/abonnement. Brukerne av mobilnettet beveger seg rundt, benytter flere basestasjoner og har ingen eksklusiv adgang til bruk av nettet der de befinner seg. Nkom mente på dette grunnlag at Telenor ikke skal kunne stille krav om SIM-avgift eller fastavgift per abonnement som en komponent i tilgangskjøpers betaling for tilgang til mobilnettet.

514. Fastpris, både i form av såkalt dekningsavgift og andre fastpriselementer på abonnementsnivå, vil etter Nkoms vurdering dessuten kunne være egnet til å ekskludere tilgangskjøpere fra deler av sluttbrukermarkedet. Høye fastavgifter på abonnementsnivå vil for eksempel kunne være

⁷³ Per MSISDN

ekskluderende for muligheten til å tilby produkter med lav ARPU⁷⁴, som kontantkort og mindre datapakker.

515. Krav om å tilby én prisstruktur med variabel pris har således vært gjeldende siden 2016, og Nkom har i hele denne perioden gjennomført marginskivstester basert på variabel pris. Nkoms erfaring er at en slik prisstruktur i all hovedsak har vært velfungerende for tilgangskjøperne. Hensynet til forutsigbarhet taler derfor også for å videreføre dette kravet til prisstruktur.

516. På denne bakgrunn mener Nkom at det er nødvendig å pålegge Telenor å tilby regulert tilgang uten fastpriskomponenter på abonnementsnivå for både MVNO- og tjenesteleverandørtilgang, for å avhjelpe konkurranseproblemer knyttet til prisstruktur. Dette vil i praksis innebære et krav om at prisstrukturen i Telenors standardavtaler for regulert tilgang må være basert på trafikkavhengige (variable) priser. En slik prisstruktur vil etter Nkoms syn ikke ha de samme begrensende effektene for eksterne tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet, som fastpris per abonnement. Nkom presiserer at Telenor ikke skal utforme prisstrukturen i sine standardavtaler slik at den undergraver formålet med et krav om trafikkavhengige priser, for eksempel ved at den utformes slik at det er grunn til å anse at prisstrukturen har samme eller tilsvarende effekt som fastpris på abonnementsnivå.

7.5.8.3. Krav om alternative prisstrukturer

517. Trafikkavhengige priser har tradisjonelt vært vanlig i avtaler om grossisttilgang til mobilnett. Nkom viser til at EUs regelverk for internasjonal gjesting, hvor netteiere skal tilby tilgang til sine nett, er basert på trafikkavhengige (variable) maksimalpriser. Partene kan imidlertid bilateralt fremforhandle avtaler med andre prisstrukturer.

518. Virkningen av en gitt prisstruktur for tilbyders mulighet til å tilby konkurransedyktige sluttbrukerprodukter, vil kunne være forskjellig for ulike sluttbrukermarkeder og segmenter. For å kunne konkurrere på likeverdige vilkår, ref. krav til ikke-diskriminering, må tilgangskjøper ha størst mulig grad av fleksibilitet til prising i sluttbrukermarkedet, på samme måte som Telenor.

519. Basert på informasjon fra andre tilsynsmyndigheter i Europa innhentet i forkant av vedtaket 14. mai 2020, og informasjon fra Telenor, synes det klart at det i markeder med velfungerende konkurranse tilbys mer enn én prisstruktur for tilgang til mobilnett. Flere tilsynsmyndigheter har på forespørsel fra Nkom bekreftet at det tilbys både lineære priser per abonnement, ikke-lineære variable priser per abonnement, fastavgift per abonnement og bulkpriser. Ulike prisstrukturer skaper fleksibilitet for tilgangskjøper til å innrette seg med ulike prismodeller i sluttbrukermarkedet.

520. For å legge til rette for at aktører skal kunne etablere seg i ulike deler av sluttbrukermarkedet, og ha fleksibilitet i prisingen tilnærmet som Telenor, som også er vanlig i markeder med konkurranse, mener Nkom at Telenor må imøtekomme rimelige anmodninger om andre prisstrukturer enn prisstrukturen som fremkommer av standardavtalen.

521. Såkalt bulkpris, hvor tilgangskjøper kan kjøpe en definert mengde trafikk for hele kundemassen, kan være et eksempel på en alternativ prisstruktur. En slik prisstruktur vil etter Nkoms vurdering innebære at eksterne tilgangskjøper kan oppnå en prisstruktur som er mer lik den Telenors og andre netteieres egen sluttbrukervirksomhet kan anses å stå overfor. En slik prismodell vil derfor være egnet til å gi tilgangskjøper tilsvarende muligheter som den vertikalt integrerte tilbyderen til å konkurrere i sluttbrukermarkedet. Den vil også være egnet til at tilgangskjøper kan oppnå lave marginalkostnader for trafikk, og til at tilgangskjøper vil ha sterke insentiver til å utnytte trafikkmengden som kjøpes av netteieren. En slik prismodell er etterspurt av tilgangskjøper, som mener den vil kunne være et egnet alternativ til trafikkavhengig pris. En slik alternativ prismodell gir

⁷⁴ Average Revenue Per User

etter Nkoms vurdering økt fleksibilitet for tilgangskjøpere og økt mulighet til å utforme nye prismodeller i sluttbrukermarkedet.

522. Nkom mener avtaler om alternative prismodeller må skje etter forhandlinger mellom partene. Nkom har lagt til rette for større muligheter for individuelle forhandlinger ved å fjerne kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne (se kapittel 7.2.2). Nkom legger til grunn at dette vil bidra til å åpne opp for forhandlinger ved at tilgangskjøpere som ønsker mer individuelt tilpassede avtaler, kan forplikte seg på ulike måter mot å oppnå en gjenytelse fra Telenor i form av mer tilpassede prisvilkår. Telenor er dermed ikke forpliktet til å tilby tilsvarende vilkår til andre aktører. Tilgangskjøpere som inngår individuelle alternative avtaler, kan heller ikke anføre at vilkår som etter avtalen avviker fra standardavtalen, er diskriminerende sammenliknet med Telenors egen virksomhet. Nkom oppfatter at et slikt mulighetsrom for forhandlinger har vært ønsket både av tilgangskjøpere og Telenor.

523. Hensikten med å tilrettelegge for større grad av forhandling er også å gradvis forberede markedet på en situasjon uten sektorspesifikk regulering hvor forhandlinger foregår utelukkende på kommersielt grunnlag og partene står helt fritt til å forhandle frem vilkår. I en slik situasjon må partene ta all risiko for avtalevilkårene som blir inngått, og eventuelle tvister må avgjøres på privatrettslig grunnlag.

524. Dagens markedssituasjon er imidlertid at Telenor er utpekt som aktør med sterk markedsstilling, og det er dermed betydelige ulikheter i styrkeforholdet mellom avtalepartene. Dette skaper behov for et visst regulatorisk sikkerhetsnett som partene ikke kan avtale seg bort fra. Minimumskravene til tilgang som fremgår av kapittel 7.1.8, og forbudet mot diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet på andre forhold enn dem som avtalt avviker fra standardavtalen, skaper et slikt sikkerhetsnett og en ramme for forhandlingene, samtidig som Nkom mener at disse kravene ikke kan sies å begrense partenes forhandlingsrom på en urimelig måte. Minimumskravene er ikke til hinder for å inngå individuelle avtaler hvor for eksempel tilgangskjøper forplikter seg på ulike områder mot å oppnå andre prisvilkår. Dersom partene er i tvil om hvilke avvik fra standardavtalen som kan gjøres innenfor rammen av reguleringen, kan begge parter be om veiledning fra Nkom.

525. Dette innebærer at standardavtalen skal være partenes utgangspunkt for individuelle forhandlinger. Det må være transparent for tilgangskjøper hvilke endringer fra standardavtalen som et individuelt tilbud fra Telenor inneholder. Avvik fra standardavtalen skal fremkomme i vedlegg til den individuelt fremforhandlede tilgangsavtalen. Dersom avvik fra standardavtalen er tydeliggjort for tilgangskjøper på denne måten, vil Telenor kunne legge til grunn at tilgangskjøper har akseptert avvikene. For eksempel vil tilgangskjøpere kunne inngå avtaler med ulik avtalelengde. I et slikt tilfelle må begge parter forholde seg til den inngåtte avtalelengden og kan først velge å gå tilbake til standardavtalens priser og vilkår etter utløpet av den individuelt fremforhandlede avtalen, med mindre partene er enig om å avslutte den inngåtte avtalen på et tidligere tidspunkt.

526. Nkom har med dette forventninger til at tilgangskjøpere kan oppnå andre avtalevilkår enn standardavtalens vilkår, noe som også vil kunne være et tegn på at markedet beveger seg i retning av bærekraftig konkurranse.

7.5.8.4. Oppsummering

527. Kravene til prisstruktur innebærer at Telenor skal tilby en standardavtale basert på trafikkavhengige, variable priser for både MVNO- og tjenesteleverandørtilgang.

528. Telenor skal videre imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer og tilrettelegge for og gjennomføre forhandlinger uten ugrunnet opphold etter at en slik rimelig anmodning er mottatt. Telenor skal på forespørsel dokumentere tidsbruk. Dersom alternative tilgangsavtaler inngås, avvik fra standardavtalen fremkomme i vedlegg til den individuelt fremforhandlede tilgangsavtalen.

7.5.9. Pris for etablering av tilgang

529. En urimelig høy pris for etablering av tilgang vil kunne hindre nye aktører i å inngå tilgangsavtaler og dermed etablere konkurrerende tilbud i sluttbrukermarkedene. En urimelig høy etableringspris vil sånn sett kunne ha lignende virkning som tilgangsnektelse. Telenor vil som dominerende aktør kunne ha incentiver til å utnytte en slik mulighet for å begrense konkurransen i sluttbrukermarkedene. Videre gir prisreguleringen i dette vedtaket et visst rom for rebalansering mellom ulike priselementer i tilgangsavtalene. For å hindre at eventuell rebalansering leder til konkurranseskadelig adferd, mener Nkom det er behov for å stille krav til nivået på eventuell etableringspris.

530. Nkom anerkjenner at det er visse kostnader forbundet med å tilrettelegge for aktører som ønsker tilgang til Telenors nett, for eksempel i forbindelse med tekniske tilpasninger og testing. Prisen Telenor eventuelt tar for å etablere tilgangen i sitt nett, skal imidlertid være rimelig.

531. Hva som er rimelig pris, vil ved behov måtte avgjøres i en konkret sak. Ved en slik vurdering vil Nkom legge vekt på:

- Underliggende relevante kostnader. Telenor må på forespørsel kunne dokumentere underliggende relevante kostnader for etablering av tilgang for den aktuelle aktøren. Dersom Telenor også krever en fast månedlig pris for å dekke løpende driftskostnader i tilknytning til tilgangsavtalen, må Telenor kunne dokumentere hvilke kostnader som dekkes gjennom den løpende prisen, slik at ikke samme kostnad dekkes av flere priselementer.
- At prisen ikke ubegrunnet skal være til hinder for at effektive aktører kan etablere seg i markedet.

7.5.10. Prisregulering for samlokalisering

7.5.10.1. Vurdering av behov for prisregulering for samlokalisering

532. Nkom anser samlokalisering som en svært viktig tilgangsform for å oppnå bærekraftig konkurranse. Samlokalisering innebærer at utbygging av mobilnett, herunder forbedring av dekning, kan skje mer effektivt og til lavere kostnad når passiv infrastruktur kan deles. At flere aktører kan innplassere utstyr i de samme hyttene, mastene etc., innebærer sparte kostnader for den enkelte aktør. Telenor har siden vedtaket 23. januar 2006 vært pålagt krav om kostnadsorienterte priser for samlokalisering for å gjøre plikten tilstrekkelig effektiv.

533. Nkom har i kapittel 7.1.6 konkludert med at det fortsatt er behov for å pålegge Telenor plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering. Telenor har incentiv og mulighet til å begrense tilgangen og dermed konkurransen ved å kreve uforholdsmessig høye priser for samlokalisering. Etablering av egne tårnselskaper med selvstendige formål om å drive kommersiell virksomhet, må forventes å ha gitt et økt fokus og incentiv til å tilby innplassering til andre aktører, men samtidig incentiv til økte priser for høyest mulig inntjening. Telenor har ifølge andre netteiere i prinsippet monopol på innplassering i mange områder, hvor grunneier eller kommune ikke tillater andre å sette opp nye master nær eksisterende infrastruktur. I fravær av regulering vil Telenor dermed ha incentiv og mulighet til å øke prisene der hvor innplassering er helt nødvendig for andre aktører.

534. Telenor anfører at Telenor Norge er Telenor Towers Norway AS⁷⁵ (Telenor Towers) største kunde og vil disiplinere prissettingen for samlokalisering da Telenor Norge legger mye innsats i å redusere sine kostnader. Nkom mener imidlertid at dette forholdet ikke vil utgjøre en tilstrekkelig disiplinerende effekt. Det er Telenor ASA som er regulert, og Nkom fører ikke tilsyn med resultatmarginer ned på underliggende selskaper. Telenors organisering har dermed ikke betydning for

⁷⁵ Telenor Infra AS skiftet firmanavn til Telenor Towers Norway AS med virkning fra 26. mars 2024

reguleringen i denne sammenheng, og Nkom kan heller ikke påvirke hvilke underliggende selskaper som kan ta ut marginer. Nkom vil dermed ikke ha noen sikkerhet for at ikke Telenor øker prisene for samlokalisering og dermed heller tar ut marginer i Telenor Towers enn i Telenor Norge. Telenor viser selv til at deres kommersielle priser for samlokalisering, som gjelder for Telenor Norge, er høyere enn de regulerte prisene. I en slik situasjon vil et krav om ikke-diskriminering ikke være tilstrekkelig, da prisene på samlokalisering potensielt kunne blitt svært høye i Telenor Towers, om enn på bekostning av lavere marginer i Telenor Norge. Nkom mener på dette grunnlag at et forbud mot prisdiskriminering mellom intern og ekstern virksomhet ikke er tilstrekkelig.

535. For at tilgangsplikten skal være tilstrekkelig effektiv, mener Nkom at det er nødvendig å pålegge prisregulering, jf. ekomloven § 4-9.

536. Som beskrevet i kapittel 6.1, legger Nkom til grunn at målet om infrastrukturkonkurransen skal være styrende for valg av virkemidler i markedet for tilgang og originerings i mobilnett. Virkemiddelbruken skal dermed støtte opp om etablering av ny infrastruktur. Når det gjelder infrastruktur for samlokalisering (master, hytter etc.), er det imidlertid ingen målsetting for konkurransen at dette utstyret skal dupliseres. Tvert imot vil samlokalisering bidra til reduserte kostnader for netteierne og dermed direkte legge forholdene til rette for økt utbygging. I tillegg begrenser det fotavtrykk i miljøet. Nkom mener derfor prisreguleringen skal gi insentiv til samlokalisering.

537. Nkom mener på dette grunnlag at det er behov for å videreføre krav om kostnadsorientering for samlokalisering da dette er den mest egnede metoden i lys av formålet med reguleringen.

7.5.10.2. Nærmere om kostnadsorienteringskravet for samlokalisering

538. Krav om kostnadsorientering for samlokalisering innebærer at Telenor må kunne fremvise at inntektene fra samlokalisering ikke overstiger kostnadene, inkludert rimelig avkastning på kapitalen. I henhold til ekomloven § 4-9 tredje ledd kan bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap pålegges sammen med prisreguleringsforpliktelser.

539. Telenor ble i vedtaket 14. mai 2020 pålagt krav om jevnlig rapporteringsplikt i form av årlige kostnadsregnskap for samlokalisering i mobilnett. Nkom påla også krav om revisorbekreftelse av de årlige rapporteringene. Nkom mener det er behov for å videreføre den jevnlige rapporteringen da dette er den mest effektive måten å følge opp kravet på.

540. Nkom har tidligere vurdert om kostnadsregnskap for samlokalisering i mobilnett skal utarbeides per basestasjon eller som et samlet regnskap for alle Telenors basestasjoner. Nkom fastholder at et kostnadsregnskap per basestasjon ville være svært uoversiktlig og gi lite robuste kostnadstall ettersom det vil innebære stor grad av kostnadsfordeling med et uforholdsmessig høyt detaljeringsnivå. Nkom mener derfor at et samlet, aggregert kostnadsregnskap for samlokalisering i mobilnett er den eneste hensiktsmessige løsningen. Kostnadsregnskap for samlokalisering i fastnett utarbeides på tilsvarende måte.

541. Et aggregert kostnadsregnskap innebærer at prissetting kan skje på grunnlag av gjennomsnittsberegninger. Dette innebærer at leieprisen for innplassering i en konkret basestasjon vil dekke en andel av driftskostnader og avskrivninger på alle basestasjoner, samt rimelig avkastning.

542. Nkom presiserer at kostnadsregnskapet også skal omfatte innplassering i alle anlegg som benyttes for Telenors mobilnett og som eies av Telenor.

543. Prinsippene for rapportering av kostnadsregnskap fremgår av kapittel 7.5.12. Nedenfor utdypes Nkom hva kravet til kostnadsorienterte priser innebærer i relasjon til kapasitetsutvidelser.

7.5.10.3. Anleggsbidrag ved kapasitetsutvidelser i tilknytning til samlokalisering

544. Prisen for leie av plass i Telenors anlegg skal i hovedsak dekke en andel av driftskostnader og avskrivninger på eksisterende anlegg. Dersom Telenor ikke har ledig kapasitet i et anlegg hvor det anmodes om innplassering eller økt kapasitet, kan kostnaden for tiltak som gjøres for å utvide kapasiteten, fordeles og belastes de som har behov for kapasiteten, ved et såkalt anleggsbidrag. Dette innebærer at i den grad Telenor selv har behov for ekstra kapasitet, skal selskapet bære sin del av kostnaden for det aktuelle tiltaket. Tilsvarende gjelder dersom Telenor har egennyttet av tiltaket. Utover dette kan kostnaden fordeles mellom den eller de som anmoder om kapasiteten før tiltaket er gjennomført.

545. Et alternativ kan være en generell økning i leien for å dekke kapasitetsutvidelser for enkelte anlegg. Nkom mener imidlertid det er rimelig at de som har behov for kapasiteten, dekker kostnader som med rimelighet kan henføres til endringstiltaket. For eksempel kan utvidelser og endringer medføre likviditetsutlegg som det ikke er rimelig at Telenor skal bære. At anmoder må betale slike kostnader, gir også anmoder et insentiv til å vurdere ulike alternativer til samlokalisering og velge det mest kostnadseffektive alternativet.

546. Nkom legger i denne sammenheng til grunn at den som anmoder om en innplassering som innebærer endringstiltak, må dekke kostnader som med rimelighet kan henføres til tiltaket, selv om tiltaket skulle medføre at det også blir noe ledig kapasitet på den aktuelle lokasjonen. Telenor skal imidlertid som et utgangspunkt velge det enkleste og rimeligste tiltaket for å utvide kapasiteten dersom det er flere alternativer, jf. kapittel 7.1.6.

547. For å legge til rette for at samlokaliseringsplikten skal fungere effektivt, mener Nkom at krav om kostnadsorientering også må gjelde anleggsbidraget. Tilbudet som Telenor sender til anmoder av innplassering, kan være basert på erfaringstall for å sikre at prosessen kan komme raskt i gang. Tilbudet må inneholde en nærmere spesifisering av hvilke tiltak som må gjøres for å utvide kapasiteten. Den endelige faktureringen må imidlertid være basert på faktiske påløpte kostnader for materialer, kostnader til byggetillatelse, kompensasjoner til grunneier, fakturaer fra entreprenører, andre underleverandører osv. Faktura skal være spesifisert i størst mulig grad slik at tilgangskjøper kan vurdere rimeligheten av de ulike kostnadselementene. Kostnadene må på forespørsel kunne dokumenteres for Nkom.

548. Nkom vil også på stikkprøvebasis kunne kontrollere at gjennomførte kapasitetsutvidelser dekket ved anleggsbidrag ivaretar prinsippene om at enkleste og rimeligste tiltak skal velges. Det vises til vedtakets kapittel 7.1.6.1 for nærmere gjennomgang av prinsippene for valg av løsning. Nkom krever at det gjøres en helhetlig vurdering av alternative løsninger hvor kostnadene for tiltaket veier tungt. Dersom det finnes enklere og rimeligere løsninger enn den som ble valgt, skal Telenor dokumentere vurderingen som ligger bak valget. Det vil kunne være aktuelt for Nkom å benytte ekstern bistand for å vurdere den valgte løsningen for kapasitetsutvidelse og at anleggsbidraget kun dekker faktiske påløpte kostnader for den valgte løsningen.

549. Endelig faktura kan bli lavere eller høyere enn estimert pris. For å sikre forutsigbarhet og hindre at tilgangskjøper skal komme i en situasjon hvor faktisk pris blir vesentlig høyere enn hva som er blitt forespeilet, mener Nkom det er rimelig å pålegge Telenor at den faktiske prisen ikke kan overstige prisoverslaget med mer enn 15 prosent⁷⁶. Med et slikt krav får Telenor insentiver til å beregne et sannsynlig prisoverslag, og risikoen og kostnaden for et for lavt prisoverslag vil deles mellom tilgangskjøper og Telenor.

550. Alle kostnader som dekkes av anleggsbidrag, skal balanseføres og avskrives, slik at kostnaden periodiseres inn i kostnadsregnskapet. Anleggsbidraget skal også inntektsføres i kostnadsregnskapet.

⁷⁶ Tilsvarende bestemmelse finnes i håndverkertjenesteloven § 33

Selv om periodene for avskrivning og inntektsføring av anleggsbidrag kan være ulike, skal den totale avskrivningen for et endringstiltak motsvares av inntektsføringen over tid. Investeringen endringstiltaket har medført vil dermed over tid ikke ha noen effekt på resultatet i kostnadsregnskapet og heller ikke påvirke leieprisen.

551. Med en praksis som beskrevet ovenfor, vil kjøpere av samlokalisering måtte betale leie for innplassering i et anlegg som de også har betalt anleggstilskudd for, da leieprisen dekker driftskostnader og investeringer på eksisterende anlegg. Balanseføring og periodisering av endringskostnaden og tilhørende anleggstilskuddet som beskrevet ovenfor, hindrer at Telenor får dobbel inndekning av kostnadene for endringstiltak.

7.5.10.4. Innfasing av betingelse om resiprositet

552. Telenor har anført at krav om kostnadsorientering basert på historisk kost ikke er forholdsmessig. Telenor viser til at alle de tre aktørene har etablert egne tårnselskaper, og samlokalisering fungerer som gjensidige avtaler om bruk av hverandres fysiske infrastruktur der dette er kostnadseffektivt eller der en gunstig lokasjon, tilgang til elektrisitet eller vern av miljø, gjør det attraktivt å dele ressursen. Samtidig har prisingen i denne delen av markedet utviklet seg til å bli sterkt asymmetrisk ifølge Telenor, ved at Telia og Ice tar langt høyere priser for samlokalisering i sine basestasjoner enn Telenor. Telenor har i innspill til høringen beregnet årlig leie basert på prislistene for de tre tårnselskapene for to eksempelsiter, som underbygger påstanden.

553. Både Telia og Ice kjøper samlokalisering fra Telenor i betydelig omfang. Nkom er bekymret for en utvikling med økning i kommersielle priser for samlokalisering, særlig med tanke på at reguleringen i marked 15 har som mål å kunne avvikles i løpet av få år. Det vil da være risiko for betydelig prisøkning for aktørene som har kunnet kjøpe samlokalisering til regulerte priser.

554. Målet om kostnadseffektiv utbygging av mobilnett og gjensidig bruk av samlokalisering for å redusere kostnader, gjør det relevant å vurdere prinsipper om resiprositet. Innføring av slike prinsipper vil gi både Ice og Telia mulighet til samlokalisering til kostnadsorienterte priser i hele reguleringsperioden, men vil forutsette at de selv opererer med priser som er på nivå med Telenors kommersielle priser (som per i dag overstiger de regulerte prisene).

555. Nkom anser at i lys av markedsutviklingen og at reguleringen av marked 15 forventes å kunne avvikles om få år, vil en betingelse om resiprositet bidra til å forberede markedet og legge til rette for at aktørene fortsatt har incentiver til samlokalisering. Nkom legger til grunn at både Ice og Telia vil ha incentiver til å redusere sine priser for samlokalisering til Telenor og hverandre ettersom de begge er netto kjøpere av samlokalisering.

556. Prisingen av samlokalisering hos de tre netteierne er imidlertid krevende å sammenlikne direkte da det er store variasjoner i prisstruktur, varierende omfang av utstyr som er innplassert på ulike stasjoner og hvorvidt det er behov for kapasitetsutvidelser med tilhørende anleggsbidrag for å kunne gjennomføre innplassering.

557. Telenor har i sitt høringssvar foreslått en løsning som innebærer en sammenlikning av årlig leie for et antall standardkonfigurasjoner av mobil-siter basert på prislistene til de tre tårnselskapene. Dersom Telenor Towers kommersielle priser er lavere enn hva de andre aktørene tilbyr, gir Telenor Tower retten til å ta kommersielle priser fra de aktører som selv tar høyere pris enn Telenor Towers kommersielle priser. Inntekter og kostnader for mobilaktører Telenor Tower kan gi kommersielle priser til, tas ut av gjeldende års kostnadsregnskap for mobil samlokalisering. Dersom Telias og Ice' priser er på nivå med eller lavere enn Telenors kommersielle priser, vil de fortsatt ha rett på kostnadsorienterte priser etter prinsippene i vedtaket.

558. Nkom mener at grunnprinsippene i Telenors forslag er relevante, men for at et system med betingelser om resiprositet skal fungere etter sin hensikt, kreves det klare prinsipper som sikrer

objektive sammenlikninger av priser. Videre må det sikres et representativt utvalg av siter for sammenlikning og anleggsbidrag må hensyntas på en objektiv og hensiktsmessig måte. Prosesser og resultater må i tillegg være transparente for markedsaktørene. For eksempel vil det kunne være aktuelt at de tre aktørene velger ut noen representativt eksempelsiter hver og at de selv beregner årlig leie for alle utvalgte siter basert på sine listepriser. Beregningene skal gjøres tilgjengelige for alle partene.

559. Fastsettelse av prinsipper som sikrer objektive sammenlikninger og transparente prosesser, vil ta noe tid. Nkom vil raskt etter at vedtaket har tredd i kraft be Telenor om å utarbeide forslag til detaljert system etter prinsippene ovenfor om objektive og transparente sammenlikninger. Nkom vil deretter gjennomføre en separat prosess hvor kjøpere av regulert tilgang får mulighet til å uttale seg om prinsippene i en egen høring. Prinsippene for sammenlikningen vil deretter fastsettes i eget vedtak. Videre må selve sammenlikningen av leiepriser gjennomføres etter de fastsatte prinsippene, og Nkom vil ta stilling til om kravet til resiprositet er oppfylt i vedtak.

560. Betingelsene om resiprositet vil tidligst kunne tre i kraft fra 1. januar 2025. Frem til ikrafttredelse vil kravet til kostnadsorientering slik det er utformet i vedtaket, gjelde uavhengig av resiprositet. Dette gir tilgangskjøpere også rimelig tid til å tilpasse seg nye betingelser.

561. Dersom Nkom ikke finner at Telenors system for resiproke priser er i tråd med prinsippene om objektivitet og transparens, eller at systemet har andre utilsiktede negative markedsmessige effekter, vil kravet til kostnadsorientering videreføres slik vedtaket forutsetter uten betingelser om resiprositet.

7.5.11. Vurdering av forholdsmessighet vedrørende forpliktelser knyttet til pris- og regnskapsregulering

562. Nkom pålegger Telenor prisregulering i form av et forbud mot å sette kjøper av tilgang i marginskvis. Denne reguleringen er i hovedsak en videreføring av den forrige prisreguleringen for MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang, kun med enkelte mindre endringer. Ettersom mobilt bredbånd ikke lenger er omfattet av reguleringen, jf. markedsanalysen kapittel 2, vil ikke dedikerte abonnement for mobilt bredbånd bli omfattet av marginskvistesten. Videre har Nkom kommet til at det er nødvendig og forholdsmessig å dele sluttbrukerproduktet «Bedrift Total» opp i syv segmenter basert på antall abonnement per bedriftskunde. Hvert av de syv segmentene vil bli testet som enkeltstående produkter med krav om positiv bruttomargin. Denne oppdelingen vil i større grad legge til rette for at tjenesteleverandører kan konkurrere i ulike deler av bedriftsmarkedet og som minimum oppnå positiv bruttomargin. Telenor har allerede rapportert etter denne inndelingen som en prøveordning. Nkom anser dermed den administrative byrden å være overkommelig.

563. For nasjonal gjesting avvikles prisreguleringens forbud om marginskvis og krav til lineær pris. Dette vil innebære en regulatorisk lettelse for Telenor.

564. Marginskvistester har vært benyttet som regulatorisk verktøy i tiden etter vedtaket 1. juli 2016. Nkom legger til grunn at Telenors erfaring med prisreguleringen har bidratt til en gradvis reduksjon i administrativ byrde. Det legges fortsatt opp til at Nkom besørger utviklingen av selve modellen som skal benyttes i testene, et forhold som også bidrar til redusert administrativ byrde for Telenor. Erfaringene med marginskvistester fra de to foregående reguleringsperiodene vil også legge til rette for at reguleringen kan fungere effektivt fra nytt vedtak trer i kraft.

565. Fordelene ved et forbud mot marginskvis anses å overstige ulempene for Telenor. Nkom anser dermed at en slik forpliktelse er forholdsmessig.

566. Nkom viderefører kravet til rimelig pris for etablering og anser at dette ikke er et uforholdsmessig krav.

567. Kravet til kostnadsorientering for samlokalisering er i utgangspunktet en videreføring fra tidligere, herunder også kravet til årlig rapportering av kostnadsregnskap. Nkom legger til grunn at rapporteringsplikten ikke er uforholdsmessig tyngende for Telenor ettersom Telenor allerede har et system for føring av kostnadsregnskap for samlokalisering. Telenor har imidlertid anført at krav om kostnadsorientering basert på historisk kost ikke er forholdsmessig i lys av markedsutviklingen. Nkom står fast ved at krav om kostnadsorientering etter prinsippene i vedtaket er den metode som er best egnet til å ivareta målet om kostnadseffektiv utbygging av mobilnett. Imidlertid anerkjenner Nkom at krav til resiprositet, forutsatt at sammenlikninger kan gjøres objektivt og transparent, er formålstjenlig i lys av markedssituasjonen og har delvis etterkommet Telenors forslag. Dette vil bidra til å gjøre forpliktelsen til kostnadsorienterte priser mer proporsjonal.

568. Nkom mener på dette grunnlag at prisreguleringen i vedtaket er forholdsmessig, da det ikke finnes andre mindre inngripende tiltak som er egnet til å oppnå formålet.

7.5.12. Særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskapsregulering

569. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskapsregulering Telenor skal pålegges i marked 15. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapittelet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapittelet.

570. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby MVNO-tilgang til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. Telenor skal bestå en porteføljebasert marginskvistest av sluttbrukerproduktene, i tråd med kapittel 7.5.5, kapittel 7.5.7 og vedlegg 2. Priser for tilgang til mobildata skal ikke være høyere for MVNO-tilgang enn for tjenesteleverandørtilgang. MVNO-prisene for tale og SMS skal ikke være høyere enn halvparten av tjenesteleverandørprisene.

571. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby tjenesteleverandørtilgang til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. Telenor skal bestå en bruttomargintest for et utvalg av Telenors sluttbrukerprodukter, i tråd med kapittel 7.5.6, kapittel 7.5.7 og vedlegg 2.

572. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby en standardavtale, jf. kapittel 7.3, med trafikkavhengige (variable) tilgangspriser for hver tilgangsform. Tilgangsavtale med fastpris per abonnement kan tilbys som et alternativ, men slik prisstruktur eller prisstruktur med tilsvarende effekt kan ikke være eneste tilbudte prisstruktur.

573. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 skal Telenor imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer, jf. kapittel 7.5.8. Avvik fra standardavtalen skal fremkomme i vedlegg til den individuelt fremforhandlede tilgangsavtalen.

574. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby etablering av tilgang til rimelige priser, jf. kapittel 7.5.9.

575. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 annet ledd pålegger Nkom Telenor å tilby samlokalisering til kostnadsorienterte priser, jf. kapittel 7.5.10. Nkom åpner for å fase inn en betingelse om resiprositet i løpet av reguleringsperioden forutsatt at dette lar seg gjennomføre etter objektive og transparente prinsipper.

576. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 tredje ledd pålegger Nkom Telenor å føre kostnadsregnskap for samlokalisering i mobilnett basert på fullfordelte, historiske kostnader. Kostnadsregnskapet skal utarbeides som et samlet regnskap for alle Telenors basestasjoner og tilfredsstillende følgende krav:

- Produktinntekter og produktkostnader (inkludert avskrivninger), kalkulatoriske rentekostnader og anvendt kapital for samlokalisering for mobiltelefoni skal skilles fra øvrig virksomhet og fremgå som egen resultatenheter.

- Kostnader/kapital som ikke er direkte henførbare, skal fordeles til resultatenheten ut fra analyse av årsakssammenheng så langt dette er mulig. Resterende kostnader/kapital skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader/kapital.
- Alle kostnader som dekkes av anleggsbidrag, skal balanseføres og avskrives, slik at kostnaden periodiseres inn i kostnadsregnskapet. Anleggsbidraget skal også inntektsføres i kostnadsregnskapet. Selv om periodene for avskrivning og inntektsføring av anleggsbidrag kan være ulike, skal den totale avskrivningen for et endringstiltak motsvares av inntektsføringen over tid.
- 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.
- Kalkulatorisk rente skal tilsvare den til enhver tid gjeldende kalkulatoriske rente fastsatt av Nkom for mobilmarkedene.

577. Nkom kan spesifisere oppstillingen av regnskapet og de enkelte postene nærmere.

578. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 tredje ledd pålegger Nkom Telenor å sørge for at kostnadsregnskapet er gjennomgått av ekstern 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 avstemmingen mot revidert finansregnskap. Det skal i tillegg utføres kontroll av at fordelingsnøkler tilfredsstillende kravene til årsakssammenheng. Revisor skal gis tilgang til all relevant dokumentasjon for å kunne uttale seg om kostnadsregnskapet.

579. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 annet ledd pålegger Nkom Telenor å rapportere ovennevnte kostnadsregnskap til Nkom årlig innen 1. juli det påfølgende året. Kostnadsregnskap for første året etter dette vedtaket skal være for regnskapsåret 2024 og skal sendes Nkom innen 1. juli 2025.

580. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 annet ledd pålegger Nkom Telenor å basere eventuelle anleggsbidrag ved kapasitetsutvidelser i forbindelse med samlokalisering, på faktiske påløpte kostnader, jf. kapittel 7.5.10.3. Tilbud på kapasitetsutvidelse må spesifisere hvilke tiltak som må gjøres for å utvide kapasiteten. Telenor skal som utgangspunkt velge det enkleste og rimeligste tiltaket for å utvide kapasitet dersom det er flere alternativer. Faktura for anleggsbidrag skal være spesifisert i størst mulig grad. Kostnadene må på forespørsel kunne dokumenteres for Nkom. Dersom tilbud er gitt basert på estimerte kostnader, skal faktisk pris ikke overstige prisoverslaget med mer enn 15 prosent. Dersom den valgte løsningen for kapasitetsutvidelse også gir egen nytte for Telenor, skal anleggsbidraget reduseres tilsvarende.

7.6. Antatte konsekvenser av virkemiddelbruken

581. Antatte konsekvenser er redegjort for under avsnittene for de enkelte særskilte forpliktelsene ovenfor. Det er imidlertid prisreguleringen i kapittel 7.5 som vil ha de mest direkte og målbare konsekvensene. Disse redegjøres derfor nærmere for i dette kapitlet.

582. Hovedmålsettingen for reguleringen er å legge til rette for bærekraftig infrastrukturkonkurranse i form av tre konkurransedyktige nett. Det fremgår av analysen at Norge er på god vei mot å nå dette målet, men at det fremdeles er behov for sektorspesifikk markedsregulering i en ytterligere periode. Vedtaket er rettet mot å videreføre virkemidler som tilrettelegger for effektiv utbygging av det tredje nettverket, samt fortsatt vekst og konkurransekraft i sluttbrukermarkedet.

583. Når det gjelder prisregulering for nasjonal gjesting, signaliserte Nkom allerede i vedtaket 14. mai 2020 at denne ville bli avsluttet etter inneværende reguleringsperiode. Dette var et viktig signal for å gi insentiver til effektiv utbygging under reguleringsperioden. Nkom står fast ved avvikling av

prisregulering for samlokalisering og viderefører kun tilgangsplikt for nasjonal gjesting med krav om standardavtale, ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille. Dette sikrer at Ice får forutsigbarhet for tilgang til nett i vedtaksperioden, samtidig som avslutning av prisreguleringen gir insentiv til å holde tempo i utbyggingen oppe for å kunne frigjøre seg fra avtale om nasjonal gjesting. Ice må også forventes å ha et relativt lavt omfang av tilgangskjøp i den kommende reguleringsperioden, slik at den økonomiske risikoen for Ice ved å avslutte prisreguleringen er begrenset.

584. Samtidig krever teknologiutviklingen og kundenes stadig økende forventninger til dekning og hastighet, fortetting av basestasjoner for alle aktører. Tilgang til samlokalisering er i denne sammenheng viktig for å bidra til effektiv utbygging både for Telia og Ice og eventuelt andre aktører som etablerer seg med egen dekning i det aktuelle markedet. For å gjøre forpliktelsen til samlokalisering effektiv, vil Nkom videreføre kravet til kostnadsorientert pris for samlokalisering. Dette vil bidra til kostnadseffektiv innplassering for aktører som er innenfor det regulerte markedet og gi insentiver til samlokalisering fremfor duplisering av passiv infrastruktur. Innfasing av betingelser om resiprositet har videre til hensikt å styrke insentivene til gjensidig samlokalisering og legge til rette for fortsatt effektiv samlokalisering når reguleringen av marked 15 etter hvert avvikles.

585. For å tilrettelegge for tjenestekonkurranse frem til målet om bærekraftig konkurranse er nådd, pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang for MVNO- og tjenestetilbydere til priser som ikke setter tilbyderne i marginskvis. Nkom mener at dette kravet er best egnet til å bøte på konkurranseproblemene og samtidig balansere hensynet til å legge til rette for infrastrukturkonkurranse mot behovet for tjenestekonkurranse.

586. Nkoms marginskvistester har medført at Telenor ved flere anledninger har nedjustert tilgangsprisene for å oppfylle kravet til positiv margin. Figuren viser utviklingen i tilgangspriser siden forrige markedsvedtak ble fattet.



Figur 1 Utvikling i tilgangspris for data i perioden 2020 til 2023. Figuren viser lineær tilgangspris basert på marginskvistest for MVNO-tilgang. [Figur unntatt offentlighet]

587. Utviklingen viser en fallende trend for tilgangspriser for datatrafikk siden 2020. Reduksjonen var størst første halvannet år etter vedtaket og synes deretter å ha stabilisert seg noe mer. Nkom forventer at prisutviklingen fortsatt vil ha en svakt fallende trend når forbudet mot marginskvis videreføres.

588. Sammenliknet med de regulerte prisene for internasjonal gjesting er

Kommisjonens maksimalpriser er basert på en felles Europeisk kostnadsmodell som ble utviklet i 2018 og hvor prisene ble satt på et nivå som skulle sikre kostnadsdekning for alle netteiere i Europa. Modellen skal oppdateres i løpet av 2024. BEREC Benchmark Data Report⁷⁷ viser imidlertid at tilbyderne oppnår lavere gjennomsnittlige grossistpriser for data (EUR 1,65 for Q3 2022) enn det regulerte nivået for internasjonal gjesting gjennom kommersielle forhandlinger. Nkom anser på dette grunnlag at de norske tilgangsprisene er kommet ned på et nivå som er sammenliknbart med andre tilgangspriser i Europa.

589. Samtidig skal tiltakene som tilrettelegger for forhandling om alternative prisstrukturer, legge til rette for at tilgangskjøpere skal kunne forhandle frem andre prisstrukturer som er bedre tilpasset deres bruk og sluttbrukersegmenter enn standardavtalens prisstruktur.

590. På noe lenger sikt må det legges til grunn at tilretteleggingen for økt infrastrukturkonkurransen i større grad vil komme MVNOer og tjenesteleverandører til gode i form av valgmuligheter og reduserte tilgangspriser.

591. Nkom legger videre til grunn at reguleringen vil bidra til konkurranse i sluttbrukermarkedet. Privatmarkedet preges i dag av sterkest priskonkurranse blant tilgangskjøpere uten eget nett, etterfulgt av Ice. Disse aktørene tilbyr de laveste sluttbrukerprisene for mobilabonnement med lite, middels eller fri data inkludert i abonnementet. Etter Nkoms erfaring har det vært slik over tid.

592. Det fremgår av markedsanalysen kapittel 4 at omsetning per GB data har hatt en fallende trend (figur 7) og at forskjellene i gjennomsnittlig inntekt per GB mobildata mellom Norge og andre nordiske land er avtakende (figur 10). Nkom forventer at denne trenden vil vedvare i den kommende reguleringsperioden.

593. Samtidig gir tilgangskjøpere uttrykk for svært pressede marginer, slik at det er ikke gitt at bedre tilgangsvilkår vil direkte gjenspeiles i reduserte sluttbrukerpriser. Nkom forventer som nevnt at Ice vil styrke eller i alle fall opprettholde sin konkurransekraft gjennom perioden, i takt med videre utbygging. Nkom legger til grunn at økt infrastrukturbasert konkurranse på noe sikt vil ha større effekter i sluttbrukermarkedet enn reguleringen av tilgangspriser.

594. På bakgrunn av ovennevnte er det Nkoms konklusjon at de antatte konsekvensene av vedtaket er i overensstemmelse med målene som ligger til grunn for reguleringen, nemlig duplisering av infrastruktur der det er mulig, samtidig som kjøpere av tilgang har tilstrekkelig gode vilkår til å drive sin virksomhet og skape konkurranse på tjenestenivå. Nkom kan ikke se at det skulle være fare for betydelige utilsiktede konsekvenser av virkemiddelbruken i dette vedtaket.

7.7. Samlet vurdering av forholdsmessighet

595. Kravet om at virkemiddelbruken skal være forholdsmessig, retter seg ikke bare mot forholdsmessigheten ved bruk av det enkelte virkemiddelet, men også mot den samlede virkningen av de benyttede virkemidlene.

596. Med utgangspunkt i markedsanalysen og de identifiserte konkurranseproblemer i markedet for tilgang og originering i mobilnett, har Nkom vurdert hvilke forpliktelser som best vil være egnet til å bøte på faktiske og potensielle konkurranseproblemer.

⁷⁷ [International Roaming BEREC Benchmark Data Report October 2018 – March 2019 \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/en/international-roaming-berec-benchmark-data-report-october-2018-march-2019)

597. Nkom mener det er behov for å videreføre tilgangsplikt både for tjenesteleverandørtilgang, MVNO-tilgang, nasjonal gjesting og samlokalisering innenfor det relevante markedet. Nkom har avgrenset markedet mot IoT/M2M-kommunikasjon og dedikert mobilt bredbånd, jf. markedsanalysen kapittel 2. Avgrensingen mot dedikert mobilt bredbånd innebærer en lettelse i forpliktelsene i forhold til tidligere vedtak ved at tilgangsforpliktelsen ikke gjelder tilgang for å kunne tilby dedikert mobilt bredbånd. Nkom har imidlertid sett behov for å presisere tilgangsplikten knyttet til Telenors endringsadgang, for å skape større forutsigbarhet for tilgangskjøpere.

598. Effektiv samlokalisering er svært viktig for nettverksutbygging og tilrettelegging for bærekraftig konkurranse. Nkom viderefører derfor gjeldende krav både knyttet til selve tilgangsplikten. Dette innebærer tidsfrister for Telenors behandling av anmodninger og halvårlig rapportering på omfanget av anmodningssøknader, innvilgelser og anleggsbidrag, samt tidsbruk.

599. Plikten til ikke-diskriminering er forenklet ved at forbud mot diskriminering mellom eksterne ikke videreføres. Krav om ikke-diskriminering pålegges i relasjonen mellom egen og ekstern virksomhet, men Nkom presiserer at kravet ikke er til hinder for at Telenor på forespørsel fra og etter forhandlinger med tilgangskjøper inngår tilgangsavtale med vilkår som avviker fra vilkårene i standardavtalen. Dette vil innebære en regulatorisk lettelse for Telenor. Nkom har samtidig forventning om at dette vil tilrettelegge for individuelle kommersielle forhandlinger om tilgang og forhåpentligvis at tilgangskjøpere kan oppnå mer tilpassede prisstrukturer for tilgang.

600. Transparensforpliktelsene er i all hovedsak også en videreføring av eksisterende forpliktelser.

601. Krav til regnskapsmessig skille for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting er en videreføring fra tidligere regulering, da dette er et virkemiddel for å følge opp krav om ikke-diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet. Rapporteringshyppigheten endres imidlertid for MVNO-tilgang fra tre ganger årlig til årlig rapportering. For nasjonal gjesting skal regnskapsmessig skille rapporteres kun ved anmodning som slik tilgang og dersom tilgangsavtale inngås. Individuelt fremforhandlede avtaler med alternative prisstrukturer er ikke underlagt krav om regnskapsmessig skille. Endring i rapporteringshyppighet er en vesentlig lettelse av reguleringen som vil medføre spart ressursbruk for Telenor, både i form av egne ressurser og innhenting av revisorbekreftelser. Ettersom tilgang til å tilby M2M/IoT og mobilt bredbånd ikke er en del av det relevante markedet, skal ikke inntekter og kostnader til slike tjenester inkluderes i regnskapsoppstillingen. Nkom har under gjeldende regulering pålagt Telenor å utarbeide en tilleggsrapportering hvor inntekter og kostnader for M2M/IoT isoleres. Kravet til slik tilleggsrapportering endres til kun å skulle oversendes etter forespørsel fra Nkom.

602. Prisregulering for nasjonal gjesting avvikles. Dette vil innebære en vesentlig regulatorisk lettelse for Telenor.

603. Nkom viderefører prisregulering etter ekomloven § 4-9 for MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. Prisreguleringen for MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang innebærer i hovedsak tilsvarende tester og oppfølging som etter vedtaket 1. juli 2016 og 14. mai 2020.

604. De halvårlige testene foretas av Nkom og baseres på prinsipper for marginskvistest. Nkom vil benytte en marginskvismodell som ved hvert tidspunkt for testing skal være tilpasset de relevante parameterne som ifølge prinsippene skal inngå. Testene kalkulerer marginer for representative produkter. Den samlede effekten er at effektive tilgangskjøpere ikke ekskluderes fra enten hele eller deler av sluttbrukermarkedet. For tjenesteleverandørtilgang endres testingen av abonnement i bedriftsmarkedet noe, ved at produktet Bedrift Total splittes opp. Hensikten er å legge til rette for konkurranse i bedriftsmarkedet. Telenor har allerede prøverapportert i henhold til den nye oppsplittingen, og den administrative byrden for Telenor må dermed kunne ansees å være begrenset.

605. Nkom mener prisreguleringen sikrer at konkurransevilkårene er rimelige for aktører som konkurrerer i alle eller i enkelte av de definerte sluttbrukermarkedene, samtidig som investeringsinsentiver ivaretas.

606. Prisforpliktelsene suppleres med krav til prisstruktur. Krav om trafikkavhengig (variabel) tilgangspris for alle tilgangsformer er en videreføring fra tidligere, og det gjelder også plikten til å etterkomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer. Bulkpris kan være en slik alternativ prisstruktur, Nkom stiller imidlertid ikke konkrete krav til hvordan prisstrukturen skal utformes. Dette overlates til forhandling mellom tilbyderne. Forenklingen av kravet til ikke-diskriminering som nevnt ovenfor (kravet gjelder ikke mellom eksterne) har til hensikt å skape større mulighetsrom for individuelle forhandlinger. Nkom mener disse endringene også innebærer en regulatorisk lettelse for Telenor sammenliknet med vedtaket 14. mai 2020.

607. Nkom mener den innbyrdes sammenhengen i virkemidlene som nevnt ovenfor er nødvendig for at reguleringen skal gi insentiver til investeringer og samtidig legge til rette for tjenestekonkurranse og produktinnovasjon.

608. Prisreguleringen for samlokalisering er basert på samme prinsipper som tidligere, det vil si kostnadsorientering med krav om årlig revisorbekreftet kostnadsregnskap. Samtidig mener Nkom at målet om kostnadseffektiv utbygging av mobilnett og gjensidig bruk av samlokalisering for å redusere kostnader, gjør det aktuelt i å implementere prinsipper om resiprositet. Nkom vil i løpet av 2024 vurdere detaljerte prinsipper og tar sikte på å fatte vedtak om innføring av et slikt system i løpet av året.

609. Nkom mener at virkemidlene er egnet til å bøte på identifiserte konkurranseproblemer på en effektiv måte. Den samlede regulatoriske byrden for Telenor blir noe lavere enn ved vedtaket 14. mai 2020. Nkom ønsker med dette å gradvis forberede markedet på fremtidig avvikling av sektorspesifikk regulering.

610. Nkom mener at forpliktelsene som videreføres er nødvendig sett i sammenheng med målet om å oppnå bærekraftig konkurranse. At den samlede effekten er byrdefull for Telenor, kan ikke tillegges avgjørende betydning så lenge det ikke finnes mindre tyngende former for regulering som er like godt egnet til å oppnå det tilsiktede resultat. Nkom har ikke kunnet identifisere slike alternativer.

7.8. Bruk av virkemidler og sanksjoner etter ekomloven og endring av virkemiddelbruk i vedtaket

611. Nkom har kommet til at det fortsatt er grunnlag for forhåndsregulering av mobilmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering.

612. Nkoms oppfølging av de pålagte forpliktelsene fremgår i utgangspunktet av kapittel 7.1.9, 7.2.5, 7.3.8, 7.4.7 og 7.5.12.

613. Dersom det påvises brudd på én eller flere av forpliktelsene i vedtaket, vil Nkom følge disse opp med å vurdere om virkemidlene som er hjemlet i ekomloven og ekomforskriften, skal benyttes, herunder om vilkårene er oppfylt. Nkom vil benytte virkemidler, eksempelvis krav om retting, tvangsmulkt eller, etter anmodning fra tilbyder, krav om tilbakebetaling i tilfeller dette vurderes å være nødvendig, hensiktsmessig og forholdsmessig. Hvordan saken skal følges opp, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det samme gjelder for sanksjoner i form av overtredelsesgebyr etter ekomloven.

614. For de situasjonene der virkemidlene som er fastsatt i vedtaket, ikke fungerer som forutsatt, har Nkom mulighet til å endre virkemiddelbruken når dette er hensiktsmessig. Det følger av ekomloven § 3-4 tredje ledd at myndigheten kan endre pålagte plikter. Av forarbeidene fremgår det at «[p]ålagte forpliktelser kan endres når dette er hensiktsmessig» og at slik «endring kan gjøres uten ny markedsanalyse hvis de pålagte forpliktelsene ikke fører frem».⁷⁸

⁷⁸ Ot.prp. nr. 58 (2002 -2003) s.100 - 101

615. Som presisert i forarbeidene, kan det gjøres endringer i virkemidlene uten ny markedsanalyse dersom de pålagte forpliktelsene «ikke fører frem»⁷⁹. Overordnet innebærer dette at utviklingen i reguleringsperioden ikke går i retning av målet om bærekraftig konkurranse. Indikasjoner på dette kan blant annet være lavt antall nyetablerte aktører i markedet, lav utbyggingstakt for det tredje nettet eller at de veletablerte aktørene i enda sterkere grad befester sine allerede sterke posisjoner. Listen er imidlertid ikke uttømmende, og det kan også være andre forhold som tilsier at virkemidlene «ikke fører frem».

616. At det kan gjøres endringer i virkemiddelbruken uten forutgående markedsanalyse, innebærer at Nkom på forholdsvis kort tid kan gjøre endringer i gjeldende regulering. Dette vil være hensiktsmessig, formålstjenlig og effektivt innenfor vedtakets tidshorisont på tre år.

617. Endringer i virkemiddelbruken må vurderes konkret og ut fra situasjonen som foreligger. Nkom kan ikke på forhånd angi hvilke konkrete virkemidler som vil tre inn dersom andre virkemidler ikke fører frem. Det presiseres imidlertid i forarbeidene at «*virkemiddelbruken kan skjerpes dersom de pålagte virkemidlene viser seg å ikke fungere som forutsatt*»⁸⁰.

618. Som nevnt i kapittel 7.5.7 om oppfølging av prisregulering, kan en mer inngripende form for marginskvisregulering være å stille krav om at en marginskvistest skal være bestått før et sluttbrukertilbud kan tilbys i markedet. En slik strengere form for prisregulering kan være et mulig alternativ ved behov for endrede virkemidler.

8. Forholdet til gjeldende vedtak

619. Nkoms vedtak av 14. mai 2020 om pålegg av særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett oppheves når nytt vedtak trer i kraft.

620. Telenor ASA skal videreføre rapportering av regnskapsmessig skille etter samme prinsipper som fremgår av tidligere vedtak for helår 2023. Den nevnte rapporteringen skal oversendes Nkom innen 1. juli 2024. Første rapportering etter dette vedtaket skal omfatte helår 2024 og skal oversendes Nkom innen 1. juli 2025. Deretter skal etterfølgende helårsrapporteringen oversendes innen 1. juli hvert år.

621. Marginskvistester skal gjennomføres etter prinsippene som fastsettes i dette vedtaket. Første ordinære marginskvistest vil gjennomføres høsten 2024.

622. Kostnadsregnskap for samlokalisering skal rapporteres i henhold til prinsippene i dette vedtaket 1. juli hvert år, fra og med 1. juli 2025 for regnskapsåret 2024.

9. Vedtakets virkningstidspunkt, klagefrist etc.

623. Vedtaket trer i kraft 1. mai 2024. Nkom legger imidlertid til grunn at Telenor vil trenge noe tid til å utvikle nye standardvilkår i tråd med vedtaket for de ulike tilgangsførmene. Samtidig er det viktig at tilgangskjøpere forholdsvis raskt skal kunne nyttiggjøre seg av de rettigheter som vedtaket gir. Telenor gis på denne bakgrunn seks ukers frist fra vedtakstidspunktet 9. april 2024 til å utarbeide nye standardvilkår.

624. Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtak er normalt tre uker, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Vedtaket er omfattende, og på grunn av omfanget mener Nkom at det er grunnlag for en forlenget klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid*

ledd. Fristen for å klage er derfor satt til 4 uker fra vedtakstidspunktet. En eventuell klage stiles til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) og sendes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

625. Beslutning om utsatt iverksettelse av vedtaket kan kun fattes av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD), jf. ekomloven § 11-6 fjerde ledd, jf. forvaltningsloven § 42. Dersom vedtaket under en eventuell klagebehandling gis utsatt iverksettelse, videreføres eksisterende forpliktelser frem til klagen er endelig avgjort.