



Telenor ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:1605084-105 - 412.9
Vår dato: 23.11.2018

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: MFE, OAU, IVO

Unntatt offentlighet iht
Offl §13 jf Fvl §13

Varsel om pålegg om retting av Telenors priser for tilgang til mobilnett

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vedtak 1. juli 2016 (markert 15-vedtaket) om utpeking av Telenor ASA (Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg av særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (markert 15). Nkom viser videre til brev med pålegg om utlevering av informasjon henholdsvis 24. august og 12. september¹ 2018 og Telenors korresponderende besvarelser henholdsvis 6. september samt 3.² og 16. oktober 2018. Informasjonsutlevering 3. oktober ble gjennomgått av Nkom og det ble avdekket feil. Nkom oversendte spørsmål som resulterte i at Telenor oversendte oppdatert informasjon 23. oktober. Telenor fant at det var utlevert feil informasjon og sendte derfor ny informasjon 24. oktober. 25. oktober konstaterte Telenor ytterligere feil i oversendt informasjon, og utleverte oppdatert informasjon 26. oktober. Nkoms gjennomgang resulterte i ytterligere spørsmål til Telenor som igjen konstaterte feil i oversendt informasjon og leverte ny informasjon 2. og 7. november.

Telenor har dermed oversendt informasjon syv ganger før pålegget om utlevering av informasjon er oppfylt. Nkom legger til grunn at sist innsendt informasjon representerer korrekt grunnlag for gjennomføring av marginskvistester, og baserer også konklusjonene på dette.

¹ Spørreskjema for datainnhenting er tilpasset den eksakte informasjonen som Telenor kan avlevere fra sine trafikk- og regnskapssystemer.

² 3. oktober leverte Telenor data to ganger da de registrerte feil i første oversendelse.

1 Rettslig utgangspunkt

Telenor ble i marked 15-vedtaket pålagt en rekke særskilte forpliktelser, herunder tilgangsplikt i medhold av ekomloven § 4-1 for tjenesteleverandører, MVNO og nasjonal gjesting. Tilgangsplikten understøttes av prisregulering i medhold av ekomloven § 4-9. Prisreguleringen pålegger Telenor å tilby tilgang med prisvilkår som forhindrer at kjøper av nevnte tilgangsformer settes i marginskvis. Kapittel 7 og 8 i nevnte vedtak angir hvilke marginskvistester Telenors tilgangspriser skal bestå. Vedlegg 2 til vedtaket beskriver prinsipper for gjennomføring av testene.

2 Kort om utvalgte prinsipper og hvordan disse er konkretisert ved gjennomføringen av marginskvistester

Prinsippene for gjennomføring av marginskvistester i marked 15 (prinsippene), fremgår av vedlegg 2 til marked 15-vedtaket. Nkom vil nedenfor kort gjennomgå et utvalg av prinsippene som anses særlig aktuelle for gjennomføringen av marginskvistestene. For en fullstendig redegjørelse av prinsippene vises det til nevnte vedlegg 2³.

Effektivitetsnivå, skalajusteringer og kostnader til sluttbrukervirksomhet

Prisreguleringen skal sikre at effektive tilgangskjøpere oppnår likeverdige konkurransevilkår i sluttbrukermarkedet. Tilgangskjøperne skiller seg markant fra Telenor når det gjelder markedsandeler og bredde i tjenesteproduksjonen. Ved gjennomføring av marginskvistestene har Nkom derfor lagt til grunn prinsippet om justert EEO (adjusted equal efficient operator). Prinsippet om justert EEO innebærer at Telenors data benyttes som et utgangspunkt og at det foretas justeringer der det anses som nødvendig for at reguleringen skal fylle sitt formål. Hva gjelder effektivitetsnivå innebærer EEO-justeringen at markedsandelen for en tjenesteleverandør og en MVNO er satt til 5 prosent andel av henholdsvis privat- og bedriftsmarkedene, mens markedsandelen for en kjøper av nasjonal gjesting er satt til 20 prosent.

Prinsippet om justert EEO innebærer at kostnader til sluttbrukervirksomhet fastsettes og beregnes i forhold til de to nevnte markedsandelene. Telenors kostnader, slik de rapporteres i regnskapsmessig skille, samt øvrig kostnadsinformasjon fra Telenor og andre operatører utgjør utgangspunktet for fordeling mellom faste og variable kostnader samt fordeling mellom privat- og bedriftsmarkedene. Mens Telenor har rapportert en høy andel variable kostnader, har både tilgangskjøperne ICE og Phonero rapportert en større andel faste kostnader. Dette er en forventet ulikhet ettersom aktørene har betydelig ulik størrelse. Fastsetting av faste kostnader i tråd med

³ Jf. også modelldokumentasjonen «Model update methodology», figur 3.1, som viser hvilke elementer i marginskvismodellen som oppdateres med gitt frekvens. (<https://www.nkom.no/marked/markedsregulering-smp/%C3%B8konomisk-regulering/marginiskvistest-marked-15-2015-2016>).

prinsippet om justert EEO, innebærer at andelen faste kostnader som legges til grunn i modellen er dobbelt så høy som tallene Telenor har rapportert. Fordeling av faste og variable av kostnader til sluttbrukervirksomhet er fastsatt som vist i tabellen under.

Fixed and variable costs assignation		Fixed costs	Variable costs
Mobile handsets (external cost)	% of total costs	0 %	100 %
Number portability (external costs)	% of total costs	0 %	100 %
Other costs (external costs)	% of total costs	0 %	100 %
Sales, of which	% of total costs		
>Commision	% of total costs	0 %	100 %
>Other sales costs	% of total costs	0 %	100 %
Marketing	% of total costs	4 %	96 %
Customer Service	% of total costs	0 %	100 %
Management & Administration, of which	% of total costs		
>IS	% of total costs	2 %	98 %
>Other management & administration	% of total costs	2 %	98 %
Invoicing	% of total costs	0 %	100 %
Postage costs	% of total costs	0 %	100 %
Project management	% of total costs	2 %	98 %
Service platforms	% of total costs	6 %	94 %
Depreciation	% of total costs	6 %	94 %
Cost of capital	% of total costs	6 %	94 %

Fordeling av kostnader mellom privat- og bedriftsmarkedene er basert på konkret informasjon fra henholdsvis Nkoms statistikk, Telenor, ICE og Phonero. Telenor har en relativt sett høyere markedsandel i bedriftsmarkedene sammenlignet med gjennomsnittet for markedet, og en relativt sett lavere markedsandel i privatmarkedene. Fordelingen Telenor har rapportert er derfor justert («normalisert») til å korrespondere med gjennomsnittlig markedsfordeling mellom privat- og bedriftsmarkedene. Tabellen under viser hvordan fordelingen av kostnader til sluttbrukervirksomhet mellom privat- og bedriftsmarkedene er fastsatt i modellen.

Retail cost assignments		Residential	Business
Mobile handsets (external cost)	% of total costs	62 %	38 %
Number portability (external costs)	% of total costs	79 %	21 %
Other costs (external costs)	% of total costs	76 %	24 %
Sales, of which	% of total costs		
>Commission	% of total costs	70 %	30 %
>Other sales costs	% of total costs	60 %	40 %
Marketing	% of total costs	75 %	25 %
Customer Service	% of total costs	67 %	33 %
Management & Administration, of which	% of total costs		
>IS	% of total costs	60 %	40 %
>Other management & administration	% of total costs	64 %	36 %
Invoicing	% of total costs	55 %	45 %
Postage costs	% of total costs	55 %	45 %
Project management	% of total costs	45 %	55 %
Service platforms	% of total costs	62 %	38 %
Depreciation	% of total costs	62 %	38 %
Cost of capital	% of total costs	62 %	38 %

Representative sluttbrukerprodukter, bruksmønster, inntekter og kostnader

Det fremkommer av prinsipper om representative sluttbrukerprodukter at produkter som skal inngå i testene skal være representative for konkurransebildet i markedene som testes. Et utgangspunkt for å identifisere representative produkter vil være produkter som kumulativt utgjør 70 prosent av Telenors abonnementsmasse⁴ i hvert av sluttbrukermarkedene, samt produkter som alene utgjør minst 10 prosent av Telenors abonnementsmasse i nevnte markeder. Det fremgår videre av prinsippene at bruksmønster skal reflektere bruksmønsteret til de faktiske brukerne og at inntekter fremkommer basert på regnskapsinformasjon fra Telenor, supplert med relevant prisinformasjon. Samferdselsdepartementet har i vedtak 9. mars 2018 presisert følgende når det gjelder prinsipp for representative produkter:

- «Ved vurderingen av om sluttbrukerprodukter anses å være representative for konkurransebildet i markedet, vil det blant annet legges vekt på om produktet er i salg, om produktet tilbys med kampanjepris til nye kunder, og om tilgangskjøperne har tilsvarende ringeplaner som konkurrerer direkte med Telenors produkt. Listen er ikke uttømmende, og det avgjørende for vurderingen er at det konkurreres på produktet i det relevante sluttbrukermarkedet.
- Det skal foretas en fornyet vurdering av hvilke sluttbrukerprodukter som er representative for konkurransebildet og som skal inngå i marginskvistesten hver gang marginskvistesten gjennomføres.»

⁴ Målt i antall abonnement.

Telenor oversendte informasjon om sin abonnementsfordeling på i alt 108 ringeplaner per 1. mars, 1. mai, 1. juli og 1. september 2018. Nkom fikk med dette innsikt i abonnementsutviklingen og et grunnlag for å identifisere hvilke produkter som er mest representative for konkurransebildet i markedene. Basert på det som fremgår av prinsipper for marginskvistest, jf. også Samferdselsdepartementets presiseringer, har Nkom ved utvelgelse av representative produkter tatt stilling til blant annet følgende spørsmål og foretatt en samlet og helhetlig vurdering:

- Er produktet i salg?
- Er det lenge siden produktet ble tatt ut av salg?
- Har produktet fått flere eller færre kunder i perioden?
- Er antall kunder stabilt i perioden?
- Har produktet mange kunder?
- Er det et nytt produkt som erstatter et gammelt, slik at det i realiteten representerer en større kundemasse?
- Har produktet 10 % alene?
- Har tilgangskjøperne tilsvarende ringeplan?
- Selges produktet med kampanjetilbud til nye kunder, eller har det vært kampanjetilbud i perioden?
- Utgjør porteføljen av produkter som testes om lag 70 % av Telenors abonnementsmasse?

Det fremgår av nedenstående tabeller hva som er de representative produkter i privat- og bedriftsmarkedene per 1. september 2018. Informasjonen om vekten av produktene som inngår i marginskvistestene for MVNO-vilkårene er unntatt offentlighet.

Merkevarer	Ringeplass	Marked	% U.OFF.	Kommentar
Telenor	Fleksi	Consumer Mobile Voice		Ny i mars 2018, erstattet Frihet 10/15/25/40/60 GB
Telenor	Medium 2 GB	Consumer Mobile Voice		Ny i mars 2018, erstattet Frihet 2 GB
Telenor	Medium 3 GB	Consumer Mobile Voice		Ny i mars 2018, erstattet Frihet 3 GB
Telenor	Medium 5 GB	Consumer Mobile Voice		Ny i mars 2018, erstattet Frihet 5 GB
Telenor	Trygg	Consumer Mobile Voice		Ny i mars 2018, erstattet Frihet 1 GB
Telenor	Yng 2 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng 4 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng 6 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng 8 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Yng 15 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	U18 1 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	U18 4GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	U18 8GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Telenor Kontant	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 0,5 GB + EU	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 1 GB + EU	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 2 GB + EU	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 4 GB + EU	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 6 GB + EU	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 8 GB + EU	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Fritt 16 GB + EU	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Trygg 0,5 GB	Consumer Mobile Voice		
Talkmore	Trygg 5 GB	Consumer Mobile Voice		
Telenor	Mobilt Bredbånd S	Consumer MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd M	Consumer MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd L	Consumer MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd XL	Consumer MBB		

Merkevarer	Ringeplass	Marked	% U.OFF.	Kommentar
Telenor	Bedrift Fri+ 8 GB	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Fri+ 20 GB	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Fri+ 40 GB	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Fri+ 60 GB	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Small	Business Mobile Voice		
Telenor	Bedrift Total	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Mini	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Medium+	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Large	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper X-Large	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper XXL	Business Mobile Voice		
Dipper	Dipper Løpende	Business Mobile Voice		
Telenor	Mobilt Bredbånd 5 GB	Business MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd 15 GB	Business MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd 35 GB	Business MBB		
Telenor	Mobilt Bredbånd 75 GB	Business MBB		

Enkelte av de representative produktene ble lansert i mars 2018. Abonnementsmassen til produktene disse er ment å erstatte, helt eller delvis, er inkludert i vektene til de nye representative produktene. Dette gjelder følgende produkter:

- Telenor Fleksi: sees samlet med Frihet 10, 15, 25, 40 og 60 GB

- Telenor Medium 2 GB: sees samlet med Frihet 2 GB
- Telenor Medium 3 GB: sees samlet med Frihet 3 GB
- Telenor Medium 5 GB: sees samlet med Frihet 5 GB
- Telenor Trygg: sees samlet med Frihet 1 GB

Produktene i testen utgjør samlet om lag 84 prosent av Telenors abonnementsmasse. For modelleringsformål må produktene gis en relativ vekt slik at de fremstår som Telenors samlede abonnementsmasse. Vektene for de representative produktene er justert slik at de representative produktene innenfor hvert sluttbrukermarked⁵ tilsvarer 100 % av produktene i det relevante sluttbrukermarkedet. Deretter er de to privatmarkedene slått sammen, og vektene er justert for å reflektere fordelingen mellom privatmarkedene. Det samme er gjort for de to bedriftsmarkedene. Sammensetningene av de ulike sluttbrukermarkedene i marginskvistesten tilsvarer således den *faktiske* fordelingen mellom sluttbrukermarkedene, basert på alle Telenors produkter for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Vektingen av produktene som inngår i marginskvistestene fremkommer av tabellen over.

Telenor ble bedt om å opplyse om dato for når hver abonnementsstype ble lansert og på hvilket tidspunkt de eventuelt ikke var tilgjengelige for nysalg. Telenor har svart at de ikke har en slik systematisk oversikt og at denne informasjonen derfor ikke er tilgjengelig.

Telenor ble også bedt om å redegjøre for prinsipper som legges til grunn ved rapportering av skreddersydde bedriftsabonnement. Telenor har opplyst følgende:

- *«Bedrift Small er ringeplan som tilbys kunder med individuelt avtalte priser, og hvor trafikk ikke er inkludert i månedsprisen.*
- *Bedrift Small Norge benyttes for å oppfylle kontrakter med eksisterende kunder hvor disse kundene har bedt om å bli værende på eksisterende prisplan uten Roame Like at Home vilkår.*
- *Bedrift Total er ringeplan som tilbys kunder med individuelt avtalte priser, og hvor tale og SMS er inkludert i månedsprisen.*
- *Bedrift Total Norge benyttes til å oppfylle kontrakter med eksisterende kunder som har tale og SMS inkludert i månedsprisen, og hvor disse kundene har bedt om å bli værende på eksisterende prisplan uten Roame Like at Home vilkår.»*

Grossistprodukter, herunder priser

⁵ De fire relevante sluttbrukermarkedene i marginskvistesten er privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester, privatmarkedet for mobilt bredbånd, bedriftsmarkedet for telefonikoblede telefonitjenester og bedriftsmarkedet for mobilt bredbånd.

Formålet med marginskvistestene er å etterprøve om prisene på Telenors regulerte tilgangsprodukter er i samsvar med forpliktelsen om å tilby tilgangspriser som ikke leder til at tilgangskjøperne settes i marginskvis. Som det fremgår av prinsipper for grossistprodukter vil grossistproduktene som inngår i marginskvistestene i all hovedsak utgjøres av de regulerte tilgangsproduktene. Tilgangskostnader for tjenesteleverandørtilgang, MVNO-tilgang og tilgang til nasjonal gjesting fastsettes basert på Telenors rapporterte bruksmønster, kalkulert med priser i tilgangsavtaler som kun har trafikkavhengige (variable) priser.

Tidsperspektiv

Det følger av prinsipper for relevant tidsperspektiv at inntekter og kostnader skal fastsettes i en avgrenset periode. Selve testen er i praksis en test av en gjennomsnittlig måned og kan benytte data opptil 12 måneder tilbake i tid. Ved gjennomføringen av testen som følger dette brevet har Nkom benyttet volumer, inntekter og inntektsreduksjoner knyttet til de representative produktene for perioden f.o.m. mars 2018 t.o.m. august 2018⁶. Testen benytter videre tilgangspriser som gjelder fra 1. november 2018 for tjenesteleverandørtilgang og 1. oktober 2018 for MVNO-tilgang.

Utgangspunkt for fastsettelsen av kostnader til sluttbrukervirksomhet er Telenors rapportering av regnskapsmessig skille for helår 2017, avgitt til Nkom 1. juli 2018. Beregningen av markedsandeler benytter helårsstatistikken for 2017.

3 Resultater av marginskvistestene

Det følger av marked 15-vedtaket at marginskvistestene av MVNO-tilgang er bestått dersom testene viser positiv margin for representative produkter i henholdsvis privatmarkedene og bedriftsmarkedene. Tilsvarende er bruttomargintesten av tjenesteleverandørvilkår bestått dersom hvert av de representative produktene viser positiv bruttomargin. Det fremgår av punkt 341 av nevnte vedtak at dersom testene ikke består vil Nkom pålegge retting av Telenors tilgangspriser.

Marginskvismodellene, versjon 4.5.3 - MVNO og versjon 4.5.3 - SP, datert 08-11-2018, benytter opplysninger om regnskapsdata, priser og trafikkvolumer som er levert fra Telenor. Modellene som benytter de nevnte opplysningene er vedlagt dette brevet⁷.

⁶ Produkter som har vært lansert i løpet av perioden inngår med kortere datagrunnlag. Gjennomsnittsberegninger for disse produktene inkluderer ikke introduksjonsmåneden.

⁷ Modellene inneholder konfidensiell informasjon og deles derfor kun med Telenor.



Marginskvistester basert på tilgangspriser for MVNO-tilgang viser positiv margin for privatmarkedene⁸ på 3,96 prosent og negativ margin for bedriftsmarkedene⁹ på -3,28 prosent.

Marginskvistester basert på tilgangspriser for tjenesteleverandørtilgang gjeldende frem til 1. november 2018¹⁰ viser negativ bruttomargin på -2,7 prosent for Talkmore Trygg 5 GB; et produkt i privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester. Telenor har imidlertid endret prisene for tjenesteleverandørtilgang fra 1. november 2018. Ved å legge disse tilgangsprisene til grunn vises positive bruttomarginer for alle representative produkter.

4 Varsel om retting av tilgangspriser

Med hjemmel i ekomloven § 10-6 første ledd varsles med dette at Nkom vil pålegge Telenor å rette tilgangsprisene for MVNO-tilgang slik at marginskvistestene fremviser positivt resultat for bedriftsmarkedene.

Eventuelle kommentarer til dette varselet må være Nkom i hende senest 7. desember 2018. Kommentarer sendes elektronisk til firmapost@nkom.no med kopi til ivo@nkom.no og oau@nkom.no.

Med hilsen

Irene Åmot
avdelingsdirektør

Hans Jørgen Enger
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Kopi Samferdselsdepartementet, Postboks 8010 Dep., 0030 OSLO

⁸ Privatmarkedene for telefonikoblede produkter og mobilt bredbånd.

⁹ Bedriftsmarkedene for telefonikoblede produkter og mobilt bredbånd.

¹⁰ Prisvedlegg for tjenesteleverandørtilgang gjeldende fra 1. juni 2018.