



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:1804194-142 - 419
Vår dato: 20.11.2020

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: MMA, FSR, IMA

Unntatt offentlighet iht
Offl § 13, jf FVL § 13 1. ledd nr 2

Oversendelse av klager på Nkoms endringsvedtak 1. september 2020

Vedlagt oversendes klager fra eRate AS (eRate), Ice Communication Norge AS (Ice) og Telenor Norge AS (Telenor). Klagene gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) vedtak 1. september 2020 som endrer enkelte deler av Telenors krav til å etterkomme rimelige anmodninger om bulkpris fra tilgangskjøpere etter vedtaket 14. mai 2020. Klagene er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

1. Bakgrunn

Med hjemmel i ekomloven § 3-3 fattet Nkom 14. mai 2020 vedtak om at Telenor har sterk markedsstilling i markedet for tilgang og originering i mobilnett (heretter omtalt som vedtaket). Telenor ble pålagt særskilte forpliktelser med hjemmel i ekomloven § 3-4 jf. kapittel 4.

Telenor ba Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i brev 29. mai 2020 om utsatt iverksettelse av kravet til bulkpris. Nkom tilrødte da departementet å gi utsatt iverksettelse for å vurdere kravet nærmere. Departementet besluttet deretter å gi utsatt iverksettelse av kravet til bulkpris for MVNO- og tjenesteleverandørtilgang.

eRate, Fjordkraft, Ice og Telenor påklaget vedtaket. Klagene er datert 11. juni 2020. Nkoms behandling av klagene avdekket behov for enkelte endringer i krav om alternative prisstrukturer, herunder bulkpris, jf. vedtakets kapittel 7.5.13, jf. vedtakets kapittel 7.5.9.4 og 7.5.9.5, samt presisering av krav om ikke-diskriminering mellom eksterne, jf. vedtakets kapittel 7.2.3. Nkom fattet dermed nytt vedtak 1. september 2020 som endret og presiserte de nevnte kapitlene

(heretter omtalt som endringsvedtaket). Samme dato ble Nkoms innstillinger til klagen oversendt til departementet.

Vedlegg 1: Nkoms endringsvedtak 1. september 2020¹.

Telenor ba departementet i brev 22. september 2020 om utsatt iverksettelse av kravet til å tilby bulkpris for MVNO og tjenesteleverandører, slik kravet fremkom i Nkoms endringsvedtak 1. september 2020. Nkom anbefalte departementet å la kravet til bulkpris tre i kraft umiddelbart. Departementet besluttet likevel å gi utsatt iverksettelse av kravet til bulkpris for MVNO- og tjenesteleverandørtilgang.

Endringsvedtaket ble påklaget av eRate, Ice og Telenor

Vedlegg 2: Klage fra eRate 21. september 2020

Vedlegg 3: Klage fra Ice 22. september 2020

Vedlegg 4: Klage fra Telenor 22. september 2020

I henhold til forvaltningsloven § 33 jf. kapittel IV og V samt Samferdselsdepartementets "Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nkom etter ekomloven" nr. 2 og 3 ble berørte tilbydere varslet om de mottatte klagen på vedtaket. Klagen ble også lagt ut på Nkoms hjemmeside. Partene fikk 3 ukers frist til å kommentere klagen.

Nkom mottok kommentarer til klagen fra eRate, GE Mobil, Telenor og Telia Norge AS (Telia).

Vedlegg 5: Kommentarer til klagen fra eRate 14. oktober 2020

Vedlegg 6: Kommentarer til klagen fra GE Mobil 14. oktober 2020

Vedlegg 7: Kommentarer til klagen fra Telenor 14. oktober 2020

Vedlegg 8: Kommentarer til klagen fra Telia 14. oktober 2020

2. Endringene i kravet til bulkpris

Nkoms vedtak 14. mai 2020 stiller krav om at Telenor skal imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer, herunder rimelige anmodninger om bulkpris. Bakgrunnen for kravene er en målsetning om å oppnå økt fleksibilitet for tilgangskjøpere utover standard

¹ Dokumentet ble korrigert for en feil som var skjedd ved en inkurie i kapittel 2.3 punkt 557

tilgangspriser. Nkom ga i vedtaket enkelte retningslinjer for bulkkjøp, og disse kravene ble påklaget av Telenor og Ice. Ved behandling av klagen til vedtaket 14. mai 2020 søkte Nkom å balansere Telenors innsigelser til utformingen av bulkpris, samtidig som tilgangskjøperes interesser og ønsker om økt fleksibilitet i grossistmarkedet i størst mulig grad ble forsøkt ivarettatt. I endringsvedtaket omgjorde Nkom enkelte av kravene til bulkpris basert på en vurdering av Telenors hovedinnsigelser. Dette innebar at beregningsmetoden i fotnote 66 ble fjernet og at kravet til å kunne kjøpe i bulk for deler av kundemassen ble fjernet. Sistnevnte endring reduserte fleksibiliteten til tilgangskjøpere, men Nkom mente dette var en nødvendig justering for å gjøre kravet forholdsmessig.

3. Oppsummering av klagen

3.1. Innledning

Telenor anfører at pålegget om bulkpris er ugyldig og må fjernes, da endringsvedtaket bygger på feil faktum, er uklart og uforutsigbart, samt ikke egnet til å oppnå det formålet forpliknelsen er ment å ivareta. Telenor mener også at vedtaket medfører urimelige og uforholdsmessige effekter på netteieres insentiver til å investere i nett.

Telenor mener endringene bare i begrenset grad vil kunne avhjelpe de virkningene Telenor har fremholdt tidligere og at forpliknelsen fortsatt vil ha tilsvarende negativ effekt som krav om lineære priser for alle tilgangskjøpere.

Ice anfører i sin klage at bulkprising for tjenestetilbydere og MVNOer i praksis vil fungere som lineær prising, hvilket ikke er formålet med reguleringen med tanke på hvor man er på investeringsstigen. Ice viser til at selskapet har formidlet støtte til Telenors krav om utsatt iverksettelse da det er behov for nærmere evaluering. Ice kan ikke se hvordan dette har blitt evaluert. Ice anfører også i klagen at Telenors avtale om telelosji er i strid med reguleringen og ønsker å ettersende informasjon til KMD vedrørende dette.

Telia kommenterer at modellen for bulkprising fortsatt ikke er egnet til formålet. Vedtaket synes å bygge på skjønsmessige vurderinger som ikke står i relasjon til de negative konsekvensene av vedtaket. Telia mener vedtaket må endres på dette punktet. Uansett bør vedtaket gis utsatt iverksettelse frem til denne delen av marked 15-vedtaket er tilstrekkelig belyst.

eRate mener kravet om bulkpris er tilstrekkelig belyst og at kravet er en av de største positive endringene i reguleringen som vil skape større konkurranse og bedre priser for sluttbruker. eRate er imidlertid kritisk til endringen som innebærer at bulkpris ikke kan kjøpes for deler av

kundemassen. Selskapet fremhever at reguleringen ikke må ende opp med en symbolsk bulkpris som er langt unna opprinnelig vedtak, sammen

I praksis betyr det en svakere regulering og økte priser for sluttbruker.

GE Mobil anfører i sine kommentarer til klagen at videreføring av Telenors «trappemodell» for pakke-data som eneste grossisttilbud er den største hindringen for videre utvikling av nye produkter og lavere priser for mobilkundene. Selskapet anfører også tilsvarende for prismodellene for ulike datahastigheter.

Nkoms vurdering

Nkom mener kravene til bulkpris er tilstrekkelig belyst. De konkrete anførselene vedrørende kravet til å etterkomme rimelige anmodninger om bulkpris vil bli vurdert nedenfor.

Anførsler vedrørende Telenors implementering av kravene til samlokalisering (telelosji) og priser for ulike datahastigheter, er ikke en del av endringsvedtaket og er således ikke gjenstand for denne klagebehandlingen.

3.2. Bulkpris for hele kundemassen

Grunnlag

eRate er kritisk til at Nkom endrer vedtaket hvor tilgangskjøper kan kjøpe en definert mengde trafikk for hele eller deler av kundemassen.

eRate viser til at selskapet tilrettelegger for majoriteten av dagens aktører i det norske markedet og skaper konkurranse og bedre priser for sluttbruker. eRate mener at den opprinnelige prismodellen i vedtaket for bulkpris, hvor tilgangskjøper kan definere en mengde trafikk for hele eller deler av kundemassen, må opprettholdes.

Nkoms vurdering

Nkom erkjenner at krav om bulkkjøp må gjelde hele kundemassen begrenser fleksibiliteten for tilgangskjøpere. Nkom fastholder imidlertid at krav til å kunne kjøpe i bulk for deler av kundemassen vil kunne ha effekter som ikke er forholdsmessige tatt i betraktning hensynet til at reguleringen skal gi insentiver til investering.

Ved krav om å kunne kjøpe i bulk for deler av kundemassen, vil bulkkjøp kunne utnyttes kun til kunder med lavt volum, samtidig som variabel pris benyttes til kunder med høyt volum. Slik

tilpasning innebærer at tilgangskjøpere utelukkende kan trekke fordeler av begge prismodeller. Hensikten med kravene til bulkpris er å understøtte et alternativ til standard variabel pris, for å skape mer fleksibilitet for tilgangskjøpere. Et slikt alternativ skal imidlertid ikke forrykke balansen som prisreguleringen ellers søker å oppnå mellom å gi insentiver til investering samtidig som tjenestekonkurranse ivaretas.

Nkom mener på dette grunnlag at endringen knyttet til kjøp for hele kundemassen var nødvendig for å avhjelpe ensidige negative effekter på investeringsinsentiver.

3.3. Effekt av krav om bulkpris

Grunnlag

Telenor påpeker at prisen for bulk vil gi tilsvarende prisreduksjon som etter vedtaket 14. mai 2020 og viser til at Nkom har lagt til grunn at bortfallet av beregningsmetoden i fotnote 66 ikke skal få vesentlig innvirkning på enhetsprisen. Dette vil ifølge Telenor bety at maksimal gjennomsnittspris i bulkavtalen for data vil tilsvare den pris som kan beregnes basert på Telenors volum slik dette inngår i Nkoms marginskvistest.

Dette vil ifølge Telenor medføre en betydelig prisreduksjon i tilgangsprisene for data for



Dette innebærer at effekten av bulkpris er den samme som forslaget til lineær variabel pris i utkastet fra desember 2019, som Nkom senere har gått bort i fra på grunn av effektene dette ville fått på investeringsinsentiver.

Telenor mener videre at kravene til bulkpris vil gi redusert eller negativ lønnsomhet av å tilby store datapakker, og derved ikke gi insentiver til å tilby store datapakker. Bakgrunnen for dette er i all hovedsak at en gjennomsnittlig bulkpris på rundt



Sammenlignet med det eksisterende standardtilbudet til Telenor, vil fortsatt gjennomsnittsprisen for de større datapakkene være høyere med bulk og dermed ha motsatt effekt av det Nkom legger til grunn. Telenor viser til at endringsvedtaket kan forstås slik at negativ lønnsomhet for store datapakker skal avhjelpes ved størrelsen på

risikokompensasjonen ved bulkkjøp. Telenor mener det likevel vil være slik at tilbydere fortsatt vil ha insentiv til å selge det økte volumet der det gir størst avkastning, altså til [REDACTED]

Det forhold at bulkprisen eventuelt skal hensynta at tilbyder i økende grad retter sitt tilbud mot små datapakker, vil imidlertid ikke skje før «bulkperiode» har utløpt, det vil si etter 12 måneder, jf. vedtaket punkt 521. Innen den tid er det rimelig å forvente at nytt prisnivå allerede er etablert i markedet, med ugjenkallelig effekt på lønnsomheten for nettverksutbygging. Telenor viser til at Ice har en stor andel av sine kunder i lavvolumsegmentet og at kravet om å tilby bulkpris dermed vil kunne redusere Ice' lønnsomhet betydelig med konsekvenser for Ice' muligheter til å investere i nettutbygging og formålet om å legge til rette for et tredje landsdekkende nett.

Bulkpris kan ikke både opprettholde prisnivå for de små datapakkene og samtidig gi insentiv til å tilby store datapakker. Den eneste måten å sikre at tilgangskjøper benytter bulken til å tilby større datapakker, og ikke der hvor det gir mest avkastning, er å stille krav til antall kunder bulken kan benyttes på. Dette har ikke Telenor anledning til per i dag, og det fremstår heller ikke som ønskelig fra myndighetenes side slik Telenor har forstått det.

Telia kan ikke se at kjøp i bulk nødvendigvis vil gjøre det mer lønnsomt å tilby større datapakker. På et eller annet sted langs den akkumulerte priskurven vil standardprisen med fallende enhetspriser bli lavere enn bulkprisen. Enhver rasjonell tilbyder vil søke å tilpasse sitt sluttkundetilbud til det volumet som gir størst avkastning, dvs. for det volumet som gir størst prisforskjell mellom standardprisen og bulkprisen. Det er fortsatt slik at små og mellomstore datapakker utgjør det største volumet i det norske markedet. Dette, sammen med størst potensiell besparelse, gjør at det er her en kan forvente de største prisreduksjonene.

Kjøp i bulk skal gi en risikokompensasjon i form av en rabatt som skal øke med størrelsen på bulkkjøpet. I følge Nkom vil dette gi tilgangskjøpere insentiver om å anmode om så stor mengde trafikk som mulig. Telia mener at Nkom med dette legger til rette for irrasjonell og spekulativ adferd. Tilgangskjøpere kan oppfordres til å ta en uforholdsmessig stor risiko for å oppnå lavest mulig enhetskostnader ved å kjøpe volumer som langt overgår det de er i stand til å videreselge. Konsekvensene av ovennevnte forhold er uforutsigbare, irreversible og potensielt fatale for både tilbydere og markedet som sådan.

eRate kommenterer at utfordringen til Telenor er at de i dagens modell har en så [REDACTED]

[Redacted] eRate mener Telenor er redd for bortfall av den «skjulte» månedsavgiften. Lavere sluttbrukerpriser må ikke vurderes som økonomisk tap for Telenor, men et steg i riktig retning for bærekraft og konkurranseevne hos tjenesteleverandører og MVNO'er.

eRate tror heller ikke dette kommer til å få noen urimelig eller uforholdsmessig effekt på investeringsinsentivene til netteiere, heller motsatt. Bakgrunnen for dette er at den totale trafikken vil være den samme og vil trenge robuste nettverk. Fungerende konkurranse i markedet med mange tilbydere vil stimulere til ekstra investeringer for å opprettholde konkurransedyktige verdiforslag. Et oligopol, hvor netteierne konkurrerer seg imellom, vil senke investeringsviljen fra operatørene.

Nkoms vurdering

Nkom mener at krav om bulkpris, slik det fremkommer av endringsvedtaket, ikke kan likestilles med lineær pris slik det er beskrevet i kapittel 7.5.9.3 i vedtaket 14. mai 2020. Dette forklares og eksemplifiseres nedenfor.

Videre må effektene i sluttbrukermarkedet av bulkkjøp på grossistnivå sees i lys av Telenors gjeldende standardpris og markedsutviklingen ellers. Nkom har i markedsanalysen redegjort for konkurranseproblemer i markedet og at prisnivået i Norge er høyt, både på grossistnivå og sluttbrukernivå. Bulkprising er et av elementene som inngår i den samlede virkemiddelbruken for å avhjelpe konkurranseproblemene i markedet. Dette utdypes i vurderingen nedenfor.

Krav til bulkkjøp kan ikke likestilles med lineær pris basert på marginmodellen

Kravet i endringsvedtaket er at ethvert kjøp i bulk som minimum skal innebære at kostnaden for kjøpet blir lavere for tilgangskjøper enn ved kjøp etter standardavtalen. Kravet knyttes ikke mot den lineære prisen som kan beregnes ut fra marginskvismodellen. Slik knytning ble fjernet i endringsvedtaket ved fjerningen av fotnote 66. Nkom er således ikke enig i Telenors og Ice' anførsler om at bulkpris vil fungere som lineær pris.

Den lineære prisen for nasjonal gjester er beregnet ut i fra marginskvismodellen som baseres på Telenors standardavtale for tale, SMS og data, samt Telenors forbruksmønster. Den lineære prisen er derfor en gjennomsnittspris/kostnad per trafikkenhet som baseres på alle prisene i standardavtalen. Prisen beregnes ut ifra både bruk og pris på tale, SMS og data. Prisen er videre beregnet som vektet gjennomsnittlig tilgangspris for henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet. Velger Telenor å endre en av prisene i standardavtalen, vil også lineær pris

endres. For kjøp i bulk kan derimot tilgangskjøper selv velge å kjøpe bulk for SMS, tale og data separat eller samlet.

I anførselene til Telenor er variabel pris og bulkpris sammenlignet. Ved å benytte datagrunnlaget for marginskvistesten i runde 2 etter 2020-vedtaket, har Nkom beregnet at den lineære prisen for mobildata er [redacted] per GB. Dersom en skulle oppnå tilsvarende gjennomsnittskostnad ved å benytte prismodellen med variabel pris, altså standardavtalen for MVNO eller tjenesteleverandør², ville forbruk per kunde per måned tilsvare [redacted].

Bulkprisen (gjennomsnittsprisen i bulk) som Telenor benytter i sine eksempler i klagen, forutsetter et bruksmønster på data som i dag tilsvarer et forbruk på [redacted] i måneden per kunde³. Samtidig beregner Telenor prisreduksjoner ved salg av enkeltstående datapakker av ulike størrelser. En tilgangskjøper vil imidlertid ha kunder med ulike bruksmønster, slik at eventuell gevinst ved kjøp i bulk vil bero på det totale salget til tilgangskjøper. Telenor benytter med andre ord ulike forutsetninger om bruksmønster ved beregning av gjennomsnittsprisen og ved beregning av hvilken prisreduksjon det vil bety.

Nkom viser nedenfor eksempler på bulkpris og redegjør nærmere for forskjellen mellom bulkprising og lineær pris slik disse prismodellene er definert i vedtak og endringsvedtak.

Eksempler på bulkkjøp

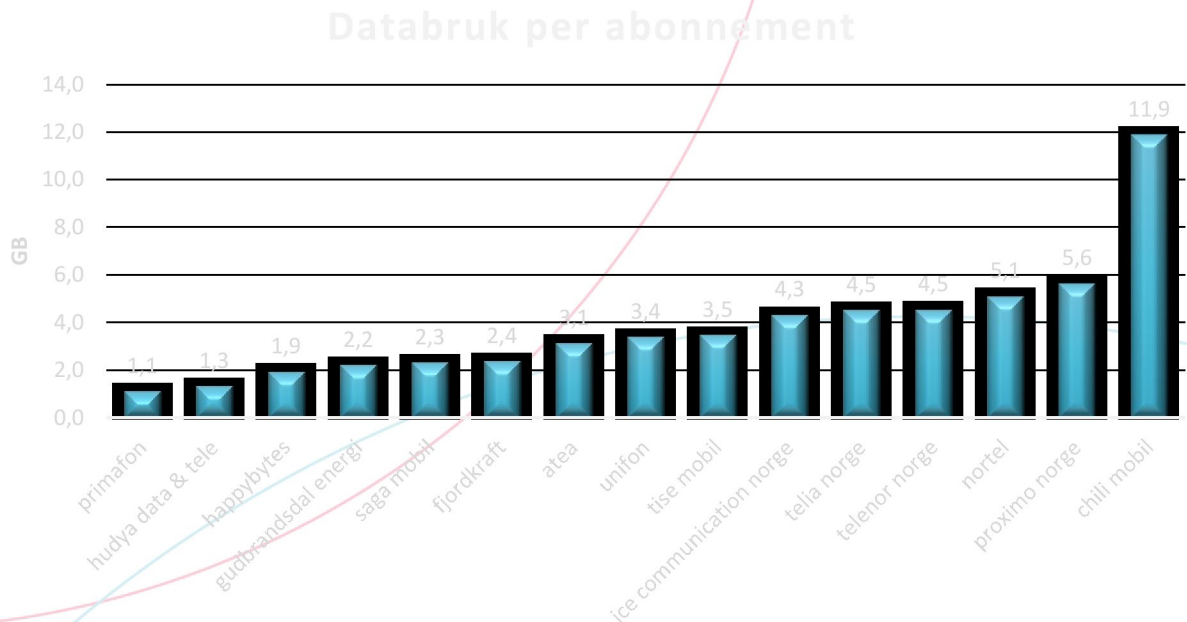
Kravet i endringsvedtaket innebærer at tilgangskjøper som et minimum skal få en gjennomsnittspris i bulk som er lavere enn gjennomsnittsprisen tilgangskjøper ville fått ved kjøp etter standardavtalen. Tilgangskjøpers gjennomsnittsforbruk per kunde blir dermed som utgangspunkt bestemmende for gjennomsnittsprisen i bulken (før risikokompensasjon).

Gjennomsnittsforbruket i det totale mobilmarkedet var på 4,5 GB per kunde per måned første halvår 2020, mens gjennomsnittsforbruket for tjenesteleverandørenes kunder var 3,7 GB per måned. Figuren nedenfor viser månedlig gjennomsnittsforbruk av mobildata per kunde⁴ per tilbyder første halvår 2020.

² Standardavtalen for tjenesteleverandør fra 1. juli 2020 og for MVNO fra 1. november 2020.

³ Det omfatter kunder både for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, samt både privat og bedriftskunder, og er et vektet gjennomsnitt av alle tilgangsprisene i standardavtalen som benyttes i marginmodellen.

⁴ Datavolum fra kontantkort, kategorien uspesifiserte knyttet til antall abonnement og mobilt bredbånd inngår ikke.



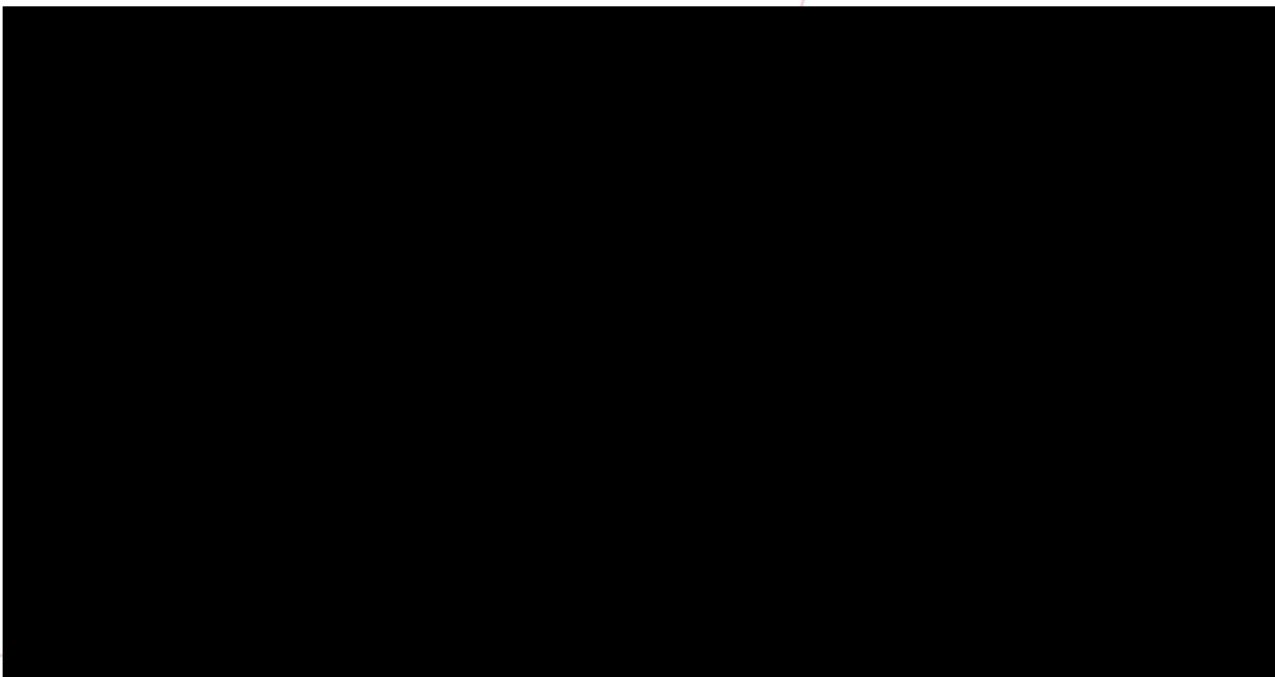
Figur 1 Gjennomsnittlig databruk per måned per kunde fordelt på tilbyder ved utgangen av første halvår 2020

For å vise et eksempel på bulkpris, kan det legges til grunn et kjøp hvor gjennomsnittlig forbruk per måned per kunde utgjør 4 GB. Ved å kalkulere gjennomsnittlig forbruk med prisene i standardavtalene vil det tilsvare en gjennomsnittlig pris på [REDACTED].

Nkom viser i figuren nedenfor hvordan en gjennomsnittspris basert på 4 GB per måned per kunde kan sammenliknes med prisen for nasjonal gjesting og den degressive prisen etter standardavtalen for MVNO⁵ akkumulert. Standardavtalen for MVNO er benyttet som sammenlikningsgrunnlag på bakgrunn av at den lineære prisen for nasjonal gjesting er beregnet ut i fra prisene etter MVNO avtalen i marginskvismodellen. MVNO-prisene skal ifølge vedtaket alltid være mer attraktive enn prisene for en tjenesteleverandør⁶.

⁵ Standardavtalen fra 01.11.2020 for MVNO.

⁶ Vedtaket av 14. mai 2020, punkt 444.



Figur 2 Tilgangskostnader per kunde ved ulike prismodeller. [redacted]

Kurvene i figuren viser kostnad per kunde ved ulikt dataforbruk etter standardavtalen for MVNO, lineær pris for nasjonal gjesting og eksempelet på bulkpris som angitt ovenfor. For tilbyderen som har valgt bulkpris i eksempelet, vil kostnaden for en kunde som faktisk forbruker 4GB data være lik kostnaden ved standardavtalen for MVNO (før risikokompensasjon). For en kunde hos samme tilbyder som derimot bruker 10 GB vil kostnaden være [redacted]. Standardavtalen for MVNO ville til sammenlikning medført en kostnad for forbruk på [redacted], mens for en aktør med avtale om nasjonal gjesting ville kostnaden for samme forbruk vært [redacted].

Kostnaden per GB vil alltid beregnes ut ifra skjæringspunktet med standardavtalen. Det vil si at kostnaden per GB bestemmes ut i fra kostnaden for tilsvarende gjennomsnittsfbruk for den totale kundeporteføljen på anmodningstidspunktet for bulk, etter gjeldende standardavtale.

Det blå punktet under skjæringspunktet mellom kurven for gjennomsnittsprisen for 4 GB i bulk og standardavtalen for MVNO angir et eksempel på hva tilgangskostnaden per kunde kan være forutsatt bulkpris som beregnet over og inkludert risikokompensasjon. Punktet angir at tilgangskostnaden ved bruk av bulkpris ville vært om lag 5 prosent lavere sammenliknet med standardavtalen. Dette er et eksempel på en bulkavtale som er rimeligere enn standardavtalen ved dette angitte kjøpet.

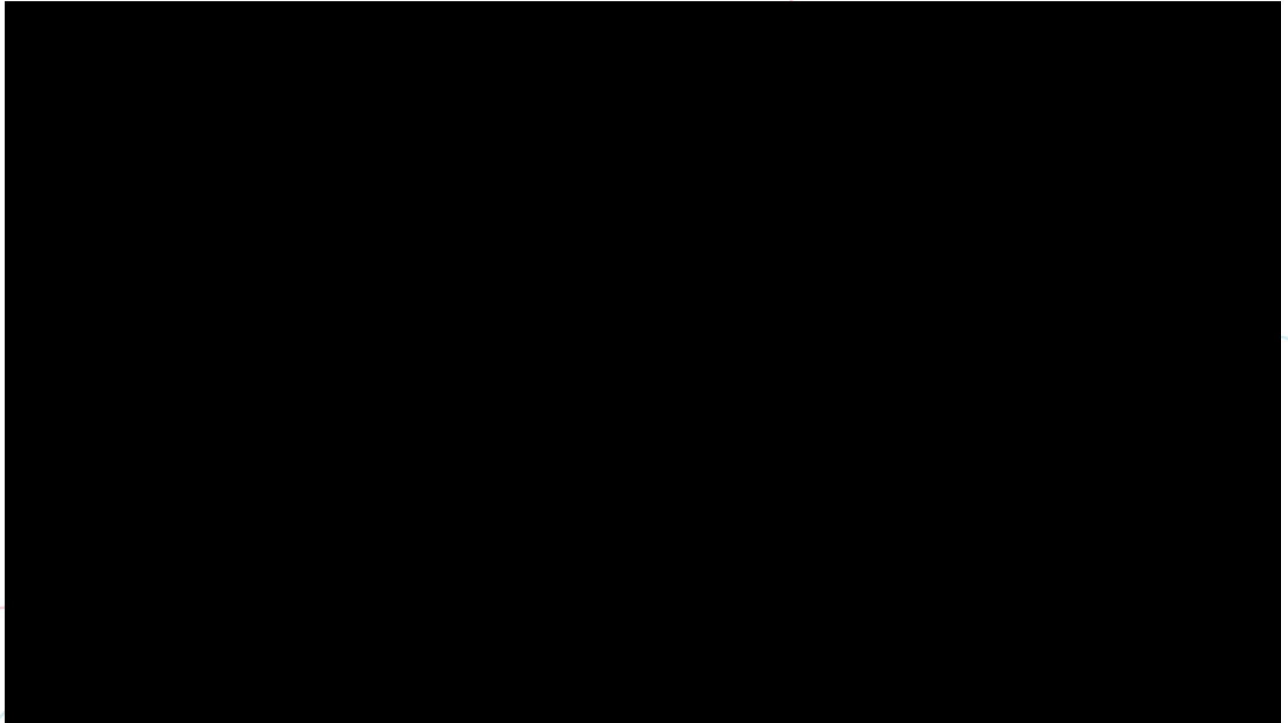
Den lineære prisen for nasjonal gjesting er [redacted] etter dagens standardavtale og således betydelig lavere enn eksempelet med en gjennomsnittspris i bulk

basert på 4 GB i måneden for en MVNO. Ved et forbruk per kunde på omtrent [redacted] [redacted] skjærer kurven for MVNO standardavtale og kurven for lineær pris for nasjonal gjesting hverandre, og kostnaden er lik etter begge avtaler. Beregnet tilgangskostnad for nasjonal gjesting, basert på lineær pris, vil dermed være høyere enn standardavtalen for MVNO etter skjæringstidspunktet på [redacted]

For nasjonal gjesting vil enhetsprisen være den samme uavhengig av mengden data som kjøpes på grossistnivå. Dette vil ikke være tilfelle for MVNO og tjenesteleverandør som kjøper i bulk, og som har krav på at tilgangskostnad skal være lavere enn ved kjøp etter standardvilkårene. Enhetsprisen i en slik bulkavtale vil avhenge av reelt gjennomsnittsfbruk hos tilgangskjøper og beregnes ut ifra at tilgangskostnaden baseres på et realisert konsum kalkulert med priser i standardavtalen. Punktet der de to prismodellene møtes (skjæringspunktet mellom kurvene i figuren) kan måles i gjennomsnittlig dataforbruk per kunde, og vil forskyves dersom gjennomsnittsfbruket endres (ved ny anmodning om bulk). Kurven vil ha en flatere eller brattere hellingsgrad ettersom forbruket øker eller minker. Hellingsgraden på kurven angir inkrementellkostnaden.

Figur 3 viser gjennomsnittspris i bulk for to ulike forbruksmønstre (gjennomsnittsfbruk), henholdsvis 2 GB og 4 GB. Gjennomsnittsprisene i bulk sammenliknes med variabel pris etter standardavtale for MVNO⁷ og lineær pris for nasjonal gjesting. Prisene er vist akkumulert for ulike dataforbruk.

⁷ Standardavtalen fra 01.11.2020 for MVNO.



Figur 3 Gjennomsnittspris i bulk basert på ulike forbruksmønstre

Gjennomsnittsprisene i bulk som vises i eksemplene, er høyere enn prisen for nasjonal gjesting. Telenor må i disse eksemplene gi en rabatt på [redacted] for en gjennomsnittspris ved et forbruk på 2 GB i snitt, og [redacted] ved en pris som tilsvarer 4 GB per måned i snitt per kunde for at den gitte bulkprisen vil være lik prisen for nasjonal gjesting. Dette er vist i figur 3 ved de gule loddrette linjene som viser maksimal størrelse på risikokompensasjon, uten at bulkpris blir rimeligere enn pris for nasjonal gjesting.

Nkom mener på denne bakgrunn at krav om bulkpris slik det fremkommer i endringsvedtaket, ikke kan likestilles med lineær pris slik lineær pris beregnes i marginmodellen. Effektene i markedet kan dermed heller ikke likestilles.

Tilpasning av sluttbrukertilbud

Ved anmodning om bulk vil tilgangskjøper ha incentiv til å forsøke å oppnå en kostnad per kunde som er lavere enn standardavtalen. Den degressive prisstrukturen i Telenors standardavtale gjør at det er mest å tjene for tilgangskjøper ved å selge til kunder med lavere volum enn gjennomsnittsforkonsumet som var utgangspunkt for bulken, altså tilpasse seg til venstre for skjæringspunktet med standardavtalen i figurene ovenfor. I eksempelet i figur 2 vil kunder som bruker mindre enn 4 GB data per måned være mer lønnsomme sammenliknet med kjøp etter standardavtalen, enn kunder som bruker mer enn 4 GB. Tilgangskjøpere vil dermed

kunne velge å rette salget mot mindre datapakker innenfor en periode hvor tilgangskjøper har kjøpt i bulk, med henblikk på å optimalisere fortjenesten. Dersom tilbudet vris mot mindre datapakker, vil dette imidlertid kunne få som konsekvens at neste kjøp i bulk får en høyere gjennomsnittspris som vist i figur 3 ovenfor. En slik tilpasning vil dermed ikke gi en varig gevinst.

Effektene ved eventuell tilpasning av sluttbrukertilbud innenfor et bulkkjøp må også sees i lys av gjeldende prisstruktur i standardavtalen. At potensialet for besparelse er størst for små og mellomstore datapakker, slik aktørene nevner, skyldes utformingen av prisstrukturen i gjeldende standardavtale. Ettersom standardavtalen har en høy pris for de første MB datatrafikk, er gevinsten ved en alternativ prisstruktur størst for små volumer. Nkom har imidlertid både i vedtaket 14. mai 2020 og foregående markedsvedtak vært tydelig på at Telenor ikke skal ha en prisstruktur med fastpris per SIM eller med samme effekt som fastpris, som eneste prisstruktur. Bulkpris er i denne sammenheng en alternativ prisstruktur som ikke inneholder slike elementer.

Et annet spørsmål er i hvilken grad kundene vil etterspørre mindre datapakker. Selv om små datapakker blir mer lønnsomt, vil en slik strategi avhenge av kundenes etterspørsel. Trenden i markedet er at bruken av datatrafikk har vært sterk økende de siste årene. Nkoms ekomstatistikk for 2019 viser at datatrafikken i mobilabonnement totalt sett har økt med rundt 160 prosent fra 2016 til 2019. Tallene for første halvår 2020 viser en vekst på over 22 prosent sammenliknet med samme periode i 2019. Ekomstatistikken viser også at utviklingen går i retning av stadig mer data inkludert i mobilabonnementene. Det er datapakker over 10 GB som øker. Nkom forventer dermed ikke en vesentlig endring i kundenes etterspørsel som skulle tilsi en endret trend i retning av små datapakker.

Når det gjelder lønnsomheten for større datapakker, er det viktig å minne om at bulkpris er ment som en alternativ prisstruktur til standardprisene. Som nevnt i vedtaket 14. mai 2020, vil virkningen av en gitt prisstruktur for tilbyders mulighet til å tilby konkurransedyktige sluttbrukerprodukter, kunne være forskjellig for ulike sluttbrukermarkeder og segmenter. Det er dermed ikke gitt at én prisstruktur er optimal for alle segmenter, og derfor er det viktig å øke valgmulighetene til tilgangskjøpere, slik kravet om bulkpris er ment å legge til rette for. Samtidig mener Nkom at størrelsen på risikokompensasjonen ved bulkkjøp vil være viktig for tilgangskjøpers insentiv til å kjøpe store datamengder i bulk og dermed også kunne rette salget mot større datapakker. Figurene ovenfor viser også at jo høyere gjennomsnittsforbruk kundene har ved anmodning om bulk, desto lavere må gjennomsnittsprisen i bulken være for å ivareta kravet til at kostnaden for tilgangskjøper ikke skal bli høyere enn etter standardavtalen. For en aktør som selger mye data til sine kunder, vil gjennomsnittsprisen i bulk dermed bli lavere enn ved salg av mindre data per kunde.

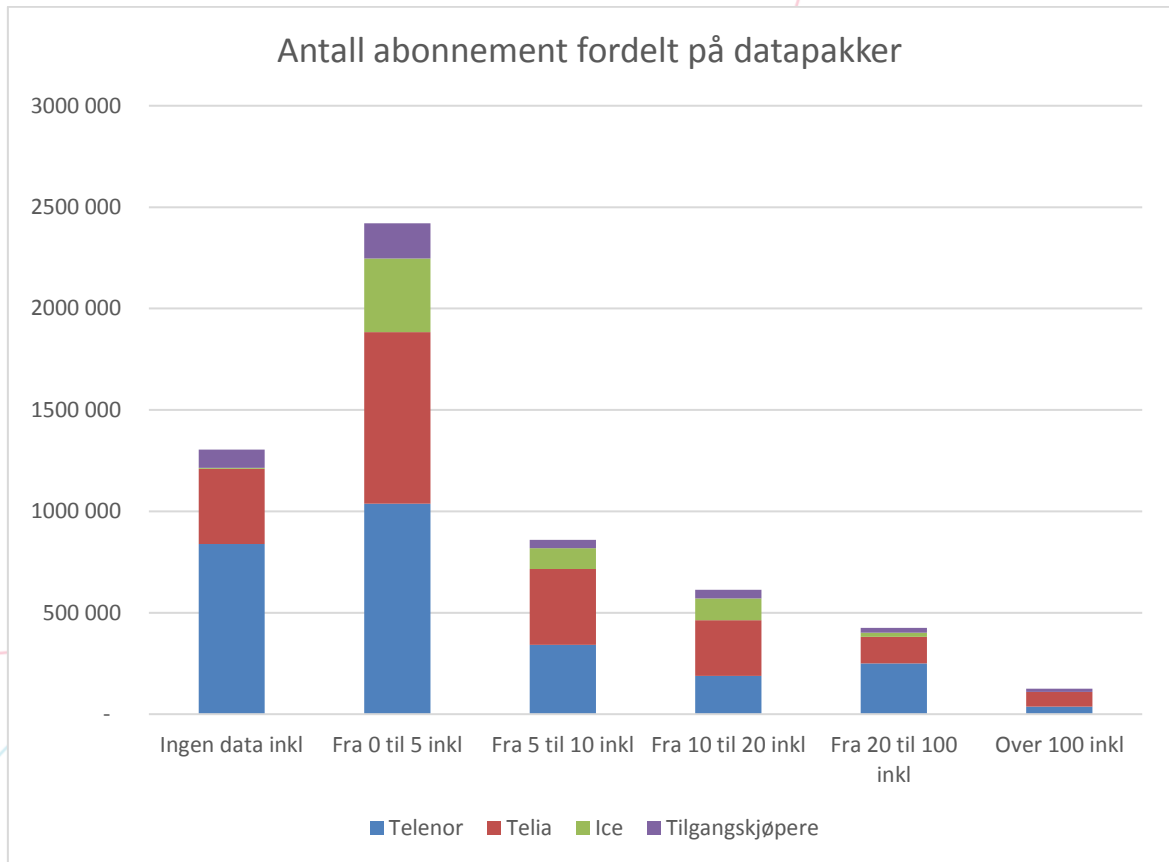
Effektene i markedet generelt og for Ice spesielt

Alternative prisstrukturer har som utgangspunkt vært ønsket av tilgangskjøpere for å gi økt fleksibilitet til å utforme prismodeller i sluttbrukermarkedet. Det vises for eksempel til Vipps' nye lansering som inkluderer evig rollover, men hvor selskapet har gitt uttrykk for at dette er risikabelt så lenge det ikke er mulig å kjøpe i bulk⁸.

Samtidig er det ved flere anledninger vist at norske sluttbrukerpriser er høyere enn prisene i våre naboland og øvrige europeiske land, ref. markedsanalysen kapittel 4.3.4. Nkom har også dokumentert at det ikke er tilstrekkelig konkurranse i det norske markedet. De to etablerte netteierne sto for over 90 prosent av omsetningen ved utgangen av 2019, og begge har svært høy lønnsomhet, ref. markedsanalysen kapittel 5.4. Videre har Nkom vist at tilgangskjøperne i det norske markedet ikke har kunnet utøve kjøpermakt overfor Telenor i en grad som kan disiplinere selskapet. Dette fremgår av markedsanalysen kapittel 5.10 og senest ved Telenors endringer av standardavtalen, ref. kapittel 3.5 nedenfor. Nkom mener fravær av tilstrekkelig konkurranse i mobilmarkedet er én årsak til høye priser i Norge. Reduserte priser, både i grossist- og sluttbrukerleddet, er en forventet og tilsiktet effekt av markedsreguleringen, ref. vedtaket kapittel 7.6. Kravet til bulkpris er ett av flere virkemidler for å understøtte en slik utvikling. Uten dette kravet reduseres sannsynligheten for at de forventede effektene får virkning.

Trendene i markedet går som nevnt i retning av større datapakker, men per i dag har en stor del av abonnementene i markedet fra 0-5 GB per måned. Dersom krav om bulkpris fører til reduserte priser for datapakker av denne størrelsen, vil det komme mange sluttkunder til gode. Figuren nedenfor viser fordelingen av abonnement totalt sett i sluttbrukermarkedet.

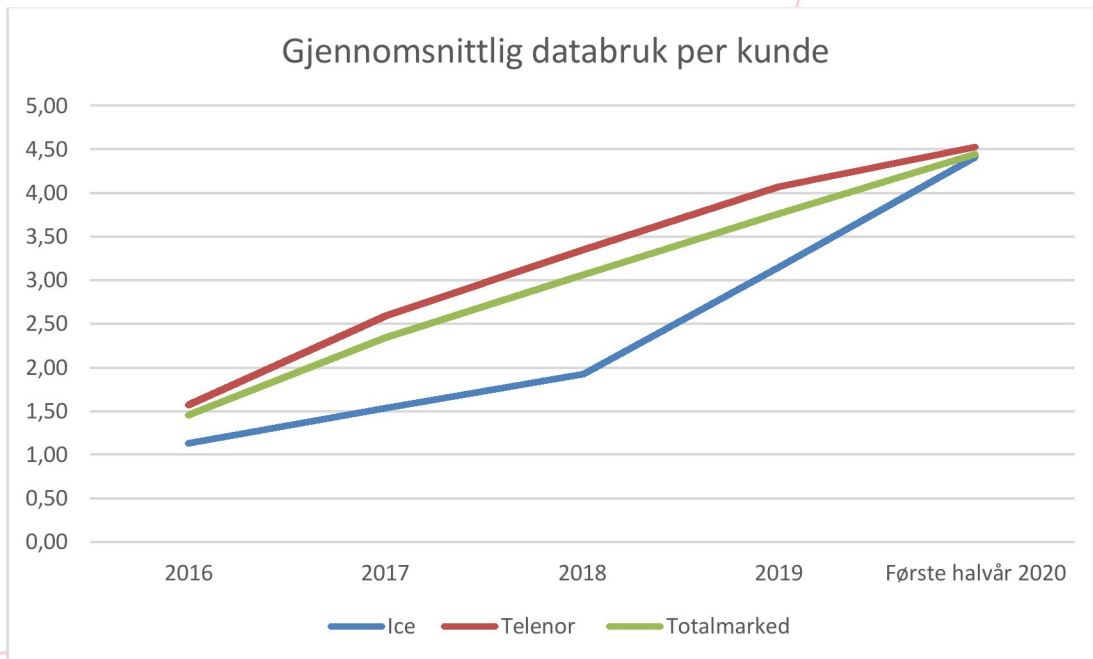
⁸ https://www.insidetelecom.no/artikler/vipps-bli-mobiloperator-frister-med-evig-rollover/501237?utm_source=newsletter-insidedaily&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter-2020-10-21



Figur 3 Fordeling av abonnement på ulike datapakkestørrelser. Kilde: Nkoms ekomstatistikk første halvår 2020.

Telenor fremhever at prisreduksjonen i grossistmarkedet og mulige effekter i sluttbrukermarkedet kan redusere lønnsomheten for det tredje nettet og således ha negative effekter for utbyggingen. Ice har hatt en vesentlig andel av sine kunder på datapakker med inntil 5 GB per måned inkludert i abonnementet, men også for Ice går utviklingen i retning av stadig mer data inkludert i abonnementene, og gjennomsnittlig dataforbruk for deres kunder er økende.

Ved utgangen av første halvår var gjennomsnittlig dataforbruk hos Ice ikke vesentlig lavere enn hos Telenor, og samtidig var gjennomsnittlig dataforbruk hos Ice høyere enn for tjenesteleverandører i Telenors nett, ref. figur 5 nedenfor.



Figur 4 Utvikling i gjennomsnittlig dataforbruk per måned per kunde fra 2016 til første halvår 2020

Figur 2 ovenfor viser at tilgangsprisene for nasjonal gjesting vil være lavere enn gjennomsnittsprisene i bulk, frem til et kjøp på [redacted] per kunde (før risikokompensasjon). Ice vil dermed som utgangspunktet stå i en sterkere posisjon enn tilgangskjøpere. En sentral forskjell mellom lineær pris og kjøp i bulk er også som nevnt ovenfor at Ice vil oppnå prisreduksjonen fra første GB, mens andre aktører som kjøper i bulk, må forplikte seg til en viss mengde for å kjøpe i bulk og oppnå risikokompensasjon. Besparelsen ved bulkkjøp sammenliknet med kjøp etter variabel pris, vil også avhenge av salget til hele kundemassen som består av kunder med ulikt dataforbruk.

Nkom viser også til at Ice har hatt en sterk vekst i sluttbrukermarkedet de siste årene, til tross for at deres sluttbrukerpriser ikke er blant de aller laveste i markedet, ref. figur 2 i vedtaket.

Nkom finner på denne bakgrunn ikke holdepunkter for at eventuell økt konkurranse om å tilby små datapakker vil ramme Ice' sluttbrukertilbud og konkurransekraft spesielt. Både utviklingen i gjennomsnittsforbruk hos Ice og fordelene av kravet til lineær pris underbygger dette.

Oppsummert mener Nkom at kravet til bulkpris slik det er utformet i endringsvedtaket, ikke vil få vesentlige utilsiktede effekter for konkurransen i sluttbrukermarkedet eller for investeringsinsentivene til netteiere. Endringene som ble gjort i vedtaket 1. september 2020, har avhjulpet de virkninger Telenor fremholdt i tilknytning til vedtaket 14. mai 2020.

3.4. Forutsigbarhet

Grunnlag

Telenor mener ordlyden i endringsvedtaket er utformet på en uforutsigbar måte som gjør det vanskelig å sikre etterlevelse av vedtaket. Det er for eksempel ikke gitt noen metode for hvordan rabattverdien av risiko ved kjøp av bulk skal beregnes, og det er heller ikke angitt noen metode for å sammenligne avtaler med og uten bulk. Telenor har heller ikke noen mulighet for å sikre at bulkpris på kundens volum/bruksmønster alltid vil gi lavere pris enn standardavtalen.

Nkoms vurdering

Hensikten med kravet til alternative prisstrukturer har vært å styrke tilgangskjøperes mulighet til å oppnå avtaler som gir dem fleksibilitet til å utforme nye pristilbud i sluttbrukermarkedet. Tatt i betraktning den raske markedsmessige utviklingen, er det ikke hensiktsmessig at myndigheten på forhånd gjennom markedsvedtak skal fastsette uttømmende nøyaktig hvordan et slikt alternativt grossisttilbud skal utformes.

Nkom har både i vedtaket 14. mai 2020 og i endringsvedtaket påpekt at tilgangsavtaler i utgangspunktet skal inngås etter kommersielle forhandlinger innenfor rammene av gjeldende regulering. Ettersom det er liten erfaring med bulkprising fra et regulatorisk ståsted, blant annet fordi eksisterende avtaler i liten grad er tilgjengelige, har Nkom bevisst begrenset kravene i reguleringen til et sett av retningslinjer hvor formålet er at forhandlinger mellom partene skal medføre reelle alternativer til prisstrukturen som følger av standardavtalen.

Når det gjelder konkret hvordan avtaler om bulk skal sammenliknes med standardavtalen for å sikre at prisforpliktelsen overholdes, kan Telenor ved fastsettelsen av bulkprisen legge til grunn tilgangskjøpers kundemasse på anmodningstidspunktet. En totalpris for bulken må da kunne beregnes ut fra mengden data tilgangskjøper har anmodet om og forbruksmønster til eksisterende kunder. Forpliktelsen til at *ethvert kjøp i bulk som et minimum skal innebære at kostnaden for kjøpet blir lavere for tilgangskjøper enn ved kjøp etter standardavtalen*, må med andre ord oppfylles på anmodningstidspunktet. Hvorvidt det i ettertid viser seg at kostnaden ble lavere for tilgangskjøper enn hva det ville kostet etter standardavtalen, vil blant annet bero på tilgangskjøpers utnyttelsesgrad av bulken og er utenfor Telenors kontroll og ansvar.

Tilgangskjøpers kundevekst i perioden fra anmodningstidspunktet vil komme tilgangskjøper til gode i form av flere kunder å fordele datakjøpet på og dermed økt mulighet til å optimalisere fortjeneste.

Kravet til risikokompensasjon innebærer at det skal kunne lønne seg å forplikte seg til å kjøpe i bulk fremfor å benytte standardavtalen med variable priser. Risikokompensasjon er nødvendig for å gjøre kravet til bulkpris til et reelt alternativ til variabel pris. Nkom har ikke stilt krav til

størrelsen på risikokompensasjonen, utover at den skal være knyttet til kjøpt volum. Forutsatt at alle tilgangskjøpere står overfor de samme kriteriene for å oppnå slik risikokompensasjon, vil dette som utgangspunkt ikke innebære diskriminering mellom tilbyderne.

Nkom har i endringsvedtaket redegjort for at dersom kravene til alternative prisstrukturer, herunder bulkprising, i praksis ikke resulterer i reelle alternativer for tilgangskjøpere, vil Nkom vurdere å endre eller presisere disse vilkårene.

Nkom kan på denne bakgrunn ikke se at kravet om å imøtekomme rimelige anmodninger om bulkpris slik det er formulert i endringsvedtaket 1. september 2020, er for uklart til å kunne etterleves av Telenor.

3.5. Endringer i standardavtalen

Grunnlag

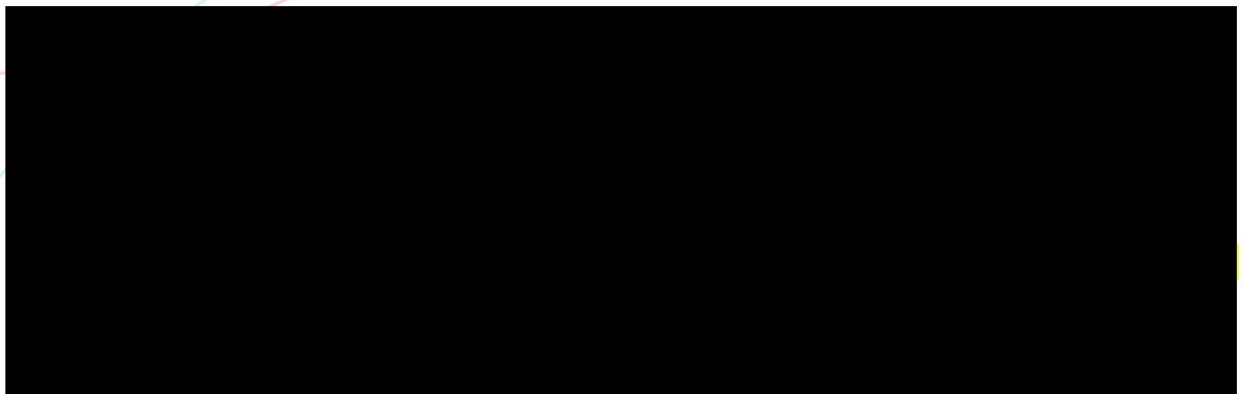
eRate viser til at som et resultat av reguleringsvedtaket av 14. mai 2020 har Telenor [REDACTED]

tilgangsleverandører eRate tilrettelegger for, og konkurransen i sluttbrukermarkedet i Norge. Endringen har således motsatt effekt enn hva som er hensikten til reguleringen. [Unntatt offentlighet: [REDACTED]]

eRate anfører at det ikke kommer tydelig nok frem i endringsvedtaket at [REDACTED]
[REDACTED] Videre mener selskapet at det må komme helt konkrete krav til utforming av [REDACTED]
[REDACTED] og dermed stimulere til konkurranse i sluttbrukermarkedet.

Dersom en eventuell klagebehandling gis utsatt iverksetting, stilles kravene til alternative prisstrukturer og bulkpris i bero frem til klagen er endelig avgjort. Dette må også gjelde for nevnte endring i standardavtalen til Telenor. Det vil si at Telenor må [REDACTED]
[REDACTED] i standardavtalen frem til klagen er endelig er avgjort.

Telenor kommenterer eRates anførsler ved å vise til at bakgrunnen for at Telenor [redacted] i standardavtalene er utformingen av krav om ikke-diskriminering i vedtaket av 14. mai 2020 punkt 319-321. Telenors forståelse av vedtakets bestemmelser var da at en volumrabatt må være begrunnet i reelle kostnadsbesparelser for Telenor, og at kostnadsbesparelsen må kunne dokumenteres og kvantifiseres. Telenors vurdering er at en volumrabatt som skal oppfylle disse kravene, vil [redacted] Forskjell i rabatt overfor ulike aktører med ulikt volum vil, slik Telenor forstår vedtaket, måtte kunne begrunnes i ulike kostnadsbesparelser og dokumenteres. Risikoen for disse beregningene bæres av Telenor. Telenor vurderte derfor den økonomiske og regulatoriske risikoen knyttet til å [redacted] i standardavtalene som betydelig. Nkoms endringsvedtak av 1. september 2020 endrer ikke Telenors vurderinger på dette punkt.



Nkoms vurdering

Nkom presiserte i endringsvedtaket enkelte deler av kravet til ikke-diskriminering for å tydeliggjøre bestemmelsene vedrørende krav til volumrabatter. Presiseringen gjaldt plikter Telenor ble pålagt etter vedtaket 14. mai 2020. Nkom ga sin innstilling til vedtaket 1. september 2020. Kommentar som gjelder denne delen av vedtaket er således ikke gjenstand for klagebehandling i denne omgang. Det samme gjelder Telenors implementering i standardavtalen. I denne sammenheng vises det til pågående prosess vedrørende Telenors adgang til å gjennomføre endringer i standardavtalen.⁹ eRates anførsler om [redacted] er således heller ikke en del av vurderingen i denne innstillingen. Nkom vil likevel knytte noen kommentarer til anførslene fra Telenor og eRate.

Endringsvedtaket er tydelig på at plikten til ikke-diskriminering fratar ikke Telenor muligheten til å tilby volumrabatt. Det fremgår av punkt 321 at volumrabatt er et priselement som kan forventes i markeder som preges av konkurranse. Kravet til ikke-diskriminering innebærer

⁹ Nkoms brev til Telenor 1.oktober 2020 med pålegg om opplysninger – sak 1804194-128

imidlertid at alle tilgangskjøpere på samme tilgangsform må tilbys samme rabattskala. I de tilfeller Telenor ikke tilbyr samme vilkår til alle tilgangskjøpere på samme tilgangsform, vil det måtte vurderes om det er objektive grunner til ulikebehandling. I denne vurderingen vil kostnadsbesparelser stå sentralt.

Nkom mener at Telenor i sine anførsler overser presiseringen i endringsvedtaket. Telenor synes å anføre at vedtaket som utgangspunkt stiller krav til at grunnlaget for volumrabatt i alle tilfeller må kunne kvantifiseres og dokumenteres. Nkom har imidlertid klargjort at kravene i vedtaket ikke

men at kravene er utformet for å hindre mulige konkurranseskadelige effekter fremover i tid. Kravet til kvantifisering og dokumentasjon er i utgangspunktet knyttet til de tilfeller Telenor ev. tilbyr ulike vilkår til kjøpere av samme tilgangsform og det dermed er behov for å sammenlikne avtaler for å vurdere hvorvidt det er objektive grunner til ulike tilbud.

Nkom går ikke inn på effektene av

Det er utvilsomt også slik at endringen i standardavtalen har redusert tilgangskjøpernes insentiver til vekst.

4. Oppsummering og innstilling

Klagene fra eRate, Ice og Telenor medfører ikke noe vesentlig nytt i forhold til tidligere innspill. Nkom viser derfor til de vurderinger som er foretatt i vedtaket 1. september 2020 og fastholder de standpunkter som fremkommer der.

Nkom mener videre at det ikke foreligger feil som medfører at vedtaket er ugyldig.

Etter en vurdering av anførslene og kommentarer, har Nkom ikke funnet grunnlag for endring eller oppheving av vedtaket av 1. september 2020. Nkom innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

”Klagene fra eRate, Ice og Telenor vedrørende Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak av 1. september 2020 som endrer vedtaket 14. mai 2020 i markedet for tilgang og originering i mobilnett, tas ikke til følge.”



I henhold til "Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet etter Ekomloven" punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til KMD innen en frist på to uker. Nkom vil oversende partsoffentlige versjoner av innstillingen til de tre klagerne, i tillegg til å publisere en offentlig versjon av innstillingen på vår hjemmeside.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Inger Vollstad
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: Nkoms vedtak 1. september 2020.

Vedlegg 2: Klage fra eRate 21. september 2020

Vedlegg 3: Klage fra Ice 22. september 2020

Vedlegg 4: Klage fra Telenor 22. september 2020

Vedlegg 5: Kommentarer til klagene fra eRate 14. oktober 2020

Vedlegg 6: Kommentarer til klagene fra GE Mobil 14. oktober 2020

Vedlegg 7: Kommentarer til klagene fra Telenor 14. oktober 2020

Vedlegg 8: Kommentarer til klagene fra Telia 14. oktober 2020