



Telenor ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:1605084-68 - 412.9
Vår dato: 21.11.2017

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: MFE, IVO

Unntatt offentlighet iht
Offl §13 jf Fvl §13

Varsel om pålegg om retting av Telenors priser for tilgang til mobilnett (marked 15)

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vedtak 1. juli 2016 (marked 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 (marked 15). Nkom viser videre til brev med pålegg om utlevering av informasjon 1. september og 14. september 2017, Telenors korresponderende besvarelser 8. september og 6., 10., 18. og 20. oktober 2017, samt Nkoms brev 10. november og Telenors svar 14. november 2017.

I perioden etter 6. oktober 2017 har Nkom hatt flere oppfølgingsspørsmål per e-post til Telenor. Telenor har på eget initiativ korrigert opplysningene en gang. På forespørsel fra Nkom har Telenor korrigert opplysningene ytterligere to ganger.

I brev 10. november 2017 ba Nkom om bekreftelse på at Telenor innestår for informasjonen som er utlevert. Telenor bekreftet 14. november 2017 at selskapet «[...] ikke er kjent med feil i den informasjonen som er utlevert Nkom. Telenor kan likevel ikke utelukke at videre analyser av datagrunnlaget basert på informasjon fra Nkoms marginmodell kan avdekke unøyaktigheter eller feil i den utleverte informasjon.».

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 2¹.

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 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.

¹ 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/marginkvistest-marked-15-2015-2016>).

| 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 | | |
| >Commision | % 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 abonnementsmasse² 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.

Telenor oversendte informasjon om sin abonnementsfordeling på i alt 152 ringeplaner per 1. mars 2017, 1. mai 2017, 1. juli 2017 og 1. september 2017. Nkom fikk med dette innsikt i abonnementsutviklingen og et grunnlag for å identifisere hvilke produkter som er mest representative for konkurransebildet i markedene. Telenors produkter som har vokst eller vist en stabilitet i perioden målt i antall abonnement, og som har oppnådd en viss andel innenfor markedet, representerer konkurransebildet i sterkere grad enn produkter som viser en fallende tendens. Videre vil produkter som har oppnådd 10 prosent av antall abonnement i sitt delmarked alene, og som samtidig har vært tilgjengelig for nysalg i perioden, være representative for konkurransebildet.

Det fremgår av nedenstående tabeller hva som er de representative produkter i privat- og bedriftsmarkedene per 1. september 2017. Informasjonen om vektingen av produktene som inngår i marginskvistestene for MVNO-vilkårene er unntatt offentlighet.

² Målt i antall abonnement.

| Ringepplaner | Marked | % U.OFF. | Kommentar |
|----------------------|-----------------------|----------|---------------------|
| Frihet 500MB | Consumer Mobile Voice | | |
| Frihet 2GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Frihet 3GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Frihet 5GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Frihet 10GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Frihet 15GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Frihet 25GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Frihet 40GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Frihet 60GB | Consumer Mobile Voice | | |
| U18 1 GB | Consumer Mobile Voice | | Lansert i mars 2017 |
| U18 4GB | Consumer Mobile Voice | | |
| U18 8GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Yng 2 GB | Consumer Mobile Voice | | Lansert i mars 2017 |
| Yng 4 GB | Consumer Mobile Voice | | Lansert i mars 2017 |
| Yng 6 GB | Consumer Mobile Voice | | Lansert i mars 2017 |
| Yng 8 GB | Consumer Mobile Voice | | Lansert i mars 2017 |
| Yng 12 GB | Consumer Mobile Voice | | Lansert i mars 2017 |
| Fritt 500MB | Consumer Mobile Voice | | |
| Fritt 1GB + EU | Consumer Mobile Voice | | |
| Fritt 2GB + EU | Consumer Mobile Voice | | |
| Fritt 4GB + EU | Consumer Mobile Voice | | |
| Fritt 8GB + EU | Consumer Mobile Voice | | |
| Fritt 15GB + EU | Consumer Mobile Voice | | |
| Trygg Start 500MB | Consumer Mobile Voice | | |
| Trygg Ung 2GB | Consumer Mobile Voice | | |
| Telenor kontant | Consumer Mobile Voice | | |
| Mobilt Bredbånd S | Consumer MBB | | |
| Mobilt Bredbånd M | Consumer MBB | | |
| Mobilt Bredbånd L | Consumer MBB | | |
| Mobilt Bredbånd XL | Consumer MBB | | |
| Ringepplaner | Marked | % U.OFF. | Kommentar |
| Bedrift+ M | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Fri+ 4GB | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Fri+ 8GB | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Fri+ 20GB | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Fri+ 40GB | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Fri+ 60GB | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Small Ekstra | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Small ny | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Total Ekstra | Business Mobile Voice | | |
| Bedrift Total ny | Business Mobile Voice | | |
| Dipper Mini | Business Mobile Voice | | |
| Dipper Medium + | Business Mobile Voice | | |
| Dipper Large | Business Mobile Voice | | |
| Dipper X-Large | Business Mobile Voice | | |
| Dipper Løpende | Business Mobile Voice | | |
| Mobilt Bredbånd 5GB | Business MBB | | |
| Mobilt Bredbånd 15GB | Business MBB | | |
| Mobilt Bredbånd 35GB | Business MBB | | |
| Mobilt Bredbånd 75GB | Business MBB | | |

Produktene i testen utgjør samlet om lag 73 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 sluttbrukermarked³ 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 i brev av 14. september 2017 pålagt å utlevere nødvendig informasjon, herunder informasjon om bruksmønster, inntekter og kostnader for de produktene som skulle inngå i testen. Informasjonen skulle gis per måned i inntil et seks måneders perspektiv, for perioden mars til august 2017. Det følger av justert spørreskjema som fulgte marked 15-vedtaket, jf. vedlegg 5, hvilken informasjon Telenor ble pålagt å gi⁴. Telenor oversendte Nkom den forespurte informasjonen 6. oktober 2017. Nkom og Telenor har hatt etterfølgende korrespondanse for nødvendige avklaringer og korrigeringer.

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 ny er ringeplan som tilbys kunder med individuelt avtalte priser, og hvor trafikk ikke er inkludert i månedsprisen. Bedrift Small Ekstra er identisk med Bedrift Small ny, og Bedrift Small Ekstra vil saneres om kort tid ved at kundene overføres til Bedrift Small ny.*
- *Bedrift Netto, Bedrift Proff, Bedrift Proff Netto, Bedrift og Bedrift Basis er sanert, og kundene er overført til Bedrift Small ny.*

³ De fire relevante sluttbrukermarkedene i marginskvistesten er privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester, privatmarkedet for mobilt bredbånd, bedriftsmarkedet for telefonikoblede telefonitjenester og bedriftsmarkedet for mobilt bredbånd.

⁴ Spørreskjema for datainnhenting er tilpasset den eksakte informasjonen som Telenor kan avlevere fra sine trafikk- og regnskapssystemer.

- *Bedrift Small Norge SH benyttes for å oppfylle kontrakter med eksisterende kunder hvor disse kundene har bedt om å bli værende på eksisterende prisplan uten Roam Like at Home vilkår.*
- *Bedrift Total ny er ringeplan som tilbys kunder med individuelt avtalte priser, og hvor tale og SMS er inkludert i månedsprisen. Bedrift Total Ekstra er identisk med Bedrift Total ny, og Bedrift Total Ekstra vil saneres om kort tid ved at kundene overføres til Bedrift Total ny.*
- *Bedrift Total, Bedrift Total Netto, Bedrift Large og Bedrift Medium er sanert, og kundene er overført til Bedrift Total ny.*
- *Bedrift Total Norge SH 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 Roam Like at Home vilkår.»*

Grossistprodukter, herunder priser

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 fom mars 2017 tom august 2017⁵. Testen benytter videre tilgangspriser som gjelder fra 1. oktober 2017 for tjenesteleverandørtilgang og MVNO-tilgang.

Utgangspunkt for fastsettelsen av kostnader til sluttbrukervirksomhet er Telenors rapportering av regnskapsmessig skille for helår 2016, avgitt til Nkom 1. juli 2017. Beregningen av markedsandeler benytter helårsstatistikken for 2016.

⁵ Produkter som har vært lansert i løpet av perioden inngår med kortere datagrunnlag. Gjennomsnittsberegninger for disse produktene inkluderer ikke introduksjonsmåneden.

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 4.5.2 - MVNO og versjon 4.5.2 - SP, benytter opplysninger om regnskapsdata, priser og trafikkvolumer som er levert fra Telenor. Modellene som benytter de nevnte opplysningene er vedlagt dette brevet⁶.

Marginskvistester basert på tilgangspriser for MVNO-tilgang viser negativ margin for privatmarkedene⁷ med -8,14 prosent og negativ margin for bedriftsmarkedene⁸ med -1,34 prosent.

Resultatene av marginskvistester av tilgangsprisene for tjenesteleverandørtilgang viser negativ bruttomargin for to produkter innenfor privatmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester. Nedenstående tabell (delvis unntatt offentlighet) viser de negative resultatene.

| | ARPU | Handset revenues | Wholesale costs | Fixed w/s fees and discounts | Inter-connection costs | Offer specific retail costs | Retail costs | Profit | Gross margin |
|----------------|--------|------------------|-----------------|------------------------------|------------------------|-----------------------------|--------------|--------|--------------|
| | U.OFF. | U.OFF. | U.OFF. | U.OFF. | U.OFF. | U.OFF. | U.OFF. | U.OFF. | |
| Fritt 4GB + EU | | | | | | | | | -2,6% |
| Trygg Ung 2GB | | | | | | | | | -0,3% |

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 privatmarkedene og positivt resultat for bedriftsmarkedene.

Videre varsles det at Nkom vil pålegge Telenor å rette tilgangsprisene for tjenesteleverandørtilgang slik at bruttomargintestene fremviser et positivt resultat for hvert av de representative produktene.

⁶ Modellene inneholder konfidensiell informasjon og deles derfor kun med Telenor.

⁷ Privatmarkedene for telefonikoblede produkter og mobilt bredbånd.

⁸ Bedriftsmarkedene for telefonikoblede produkter og mobilt bredbånd.



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Eventuelle kommentarer til dette varselet må være Nkom i hende senest 5. desember 2017. Kommentarer sendes elektronisk til firmapost@nkom.no med kopi til ivo@nkom.no og mfe@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