



TELENOR ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.: 2100282-1 -
Vår dato: 19.1.2021

Deres ref.:
Deres dato: [Klikk her for å skrive inn en dato.](#)

Saksbehandler: Eivind Skaar Briseid

Varsel om vedtak - prinsipper for marginskvistest for VULA fiber og skjerpede krav til bruttomargin

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vedtak i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a-vedtaket) og vedtak i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b-vedtaket) 20. desember 2018. Nkom viser videre til vedtak om fastsettelse av endelige krav til VULA fiber (VULA-vedtaket) 31. mars 2020, vedtak om prisregulering av ODP (ODP-vedtaket) 13. november 2020 og vedtak om å opprettholde tilgang til kobbernettet (kobbervedtaket) 2. september 2020. Nkom viser også til EFTAs overvåkingsorgans (ESA) kommentarer 19. juli 2020 til Nkoms utkast til kobbervedtaket.

1 Bakgrunn og rettslig utgangspunkt

Telenor ASA (Telenor) ble i Marked 3a-vedtaket utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling og pålagt en rekke særskilte forpliktelser, herunder en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte PON-nett (VULA fiber).

Det fremgår videre av Marked 3a-vedtaket punkt 330 at Nkom pålegger Telenor å ta utgangspunkt i VULA-produktet som tilbys i Marked 3b, og tilby et videreutviklet produkt som oppfyller kriteriene for lokal, virtuell tilgang i Marked 3a. Nkom fattet 31. mars 2020 vedtak om endelige krav til VULA fiber i Marked 3a.

Marked 3a-vedtaket gir også føringer for prisreguleringen av VULA fiber i Marked 3a. I tråd med kapittel 7.3.5 ble Telenor i punkt 661 pålagt å tilby tilgang til VULA fiber til priser som innebærer at kjøpere av tilgang ikke settes i marginskvis.



Det følger av Marked 3a-vedtaket punkt 579 og 661 at Nkom så langt det er mulig vil legge til grunn samme metode og prinsipper for marginskvistesten for VULA fiber i Marked 3a som det som gjelder for marginskvistesten for VUA fiber i Marked 3b. Videre fremgår det at Nkom vil fatte eget vedtak om den konkrete utformingen av marginskvistester for VULA fiber i Marked 3a, og at Nkom vil gjennomføre bruttomargintester etter samme metode som i Marked 3b-vedtaket.

Det fremgår av vedlegg 3 til Marked 3b-vedtaket hvilke prinsipper som ligger til grunn for marginskvistesten i Marked 3b, og av Marked 3b-vedtaket kapittel 7.3.4.3 hvilke prinsipper som ligger til grunn for bruttomargintesten.

Fiberbasert bredbånd er et viktig erstatningsprodukt når kobbernettet saneres, både i privat- og bedriftsmarkedet. Nkom vil ved oppdatering av prinsippene for marginskvistesten og vurdering av behovet for skjerpede krav til bruttomargin i Marked 3a, legge til rette for at bedriftssegmentet i større grad blir omfattet. Videre vil Nkom også vurdere om det er andre justeringer som er hensiktsmessige for at reguleringen skal være så effektiv og realistisk som mulig.

Nkom vil nedenfor gjennomgå prinsippene som ligger til grunn for marginskvistesten i Marked 3b, og vurdere om de gjør seg gjeldende i Marked 3a eller om det er behov for endringer eller innføre nye prinsipper. Nkom vil også vurdere behovet for endringer i Marked 3a-vedtaket, basert på kommentarer fra ESA til Nkoms utkast til kobbervedtak. samt gjennomgå prinsippene som ligger til grunn for bruttomargintesten, og vurdere om det er behov for skjerpede krav til bruttomarginen.

2 Gjennomgang av prinsipper for marginskvismodell

2.1 Prinsipp 1

Prinsipp 1 (Marked 3b)

Nkom vil benytte en justert EEO-tilnærming.

Det geografiske området for marginskvistesten er hele landet. I praksis innebærer dette dekningen til Telenors GPON-nettverk.

Nkom legger til grunn at den modellerte, alternative tilbyderen har en markedsandel på 20 % av de tilgjengelige husstandene som er tilkoblet Telenors fibernett, på ODP'er med minst 1 000 tilknyttede abonnenter.

Nkom vil som hovedregel gjennomføre marginskvistester to ganger i året, en gang i september og en gang i mars. Nkom kan i tillegg gjennomføre marginskvistester ved behov.

Telenors data vil som utgangspunkt bli benyttet ved gjennomføring av marginskvistest. For kostnadsposter hvor avviket mellom Telenors data og de relevante alternative tilbydere er mer enn 10 %, vil Nkom foreta justeringer av Telenors datasett.

I forbindelse med gjennomføring av marginskvistester i september vil Nkom informere tilbyderne om hvilke poster det er grunnlag for å justere, samt størrelsen på prosentsatsene. Justeringene gjelder inntil Nkom har foretatt en oppdatert vurdering av behovet for justering.

Justeringen vil normalt ha en varighet på ett år. Testen vil inkludere kostnader som er spesifikke for alternative tilbydere i deres rolle som tilgangskjøpere. I tilfeller hvor data fra Telenor mangler, kan markedsdata benyttes.

Nkom viser til ODP-vedtaket hvor det fremgår at Telenor pålegges å redusere ODP-prisene. Som følge av dette er terskelen for å gå inn i nye områder for nye og eksisterende tilgangskjøpere redusert. I tillegg muliggjør ODP-vedtaket migrasjon av slutt kunder fra kobber til fiber, for grossistkunder med et begrenset antall slutt kunder. Nkom mener derfor at forutsetningen om at en effektiv, alternativ tilbyder kun kobler seg til ODP'er med minst 1000 tilknyttede abonnenter bør justeres slik at en større andel av Telenors PON-nett modelleres i marginskvismodellen. Selv om ODP-prisene reduseres, vil det fremdeles være etableringsbarrierer knyttet til å koble seg på punkter med få aksesser. Det trekkes i retning av at ikke hele Telenors nettverk burde modelleres.

Nkom har gjort en sensitivitetsanalyse av hvordan modellering av en større andel av Telenors PON-nett slår ut på marginen i marginskvismodellen. Utgangspunktet er marginskvismodellen som ble gjennomført høsten 2020 i Marked 3b, der forutsetningen er tilknytning på ODP'er med minst 1000 tilknyttede abonnenter.

Telenor PON-nettverk	Margin
60 ODP`er (dvs. 1000 tilknytninger eller mer)	0,04 %
100 ODP`er (dvs. 245 tilknytninger eller mer)	-1,47 %
115 ODP`er (dvs. 100 tilknytninger eller mer)	-2,12 %
151 ODP`er (dvs. 1 tilknytning eller mer)	-3,81 %

Tabell 1 Sensitivitetsanalyse av modellering av en større del av Telenors PON-nett (andre verdier i modellen er holdt konstante)

Som det fremgår av tabell 1, var marginen 0,04 % ved forrige gjennomføring av marginskvismodell i Marked 3b. Ved modellering av en større andel av Telenors PON-nettverk, vil det være flere aksesser å dele de faste kostnadene på. Dette reduserer enhetskostnadene i modellen og bedrer marginen. Samtidig vil modellering av en større del av Telenors nettverk føre til økte kostnader i form av mer utstyr, som vil trekke marginen i motsatt retning. Nettoeffekten av å modellere flere aksesser i modellen er redusert margin.

Nkom mener ODP-vedtaket gjør det realistisk at effektive, alternative tilbydere vil kunne etablere seg på ODP`er med et mindre antall tilknyttede abonnenter enn dagens forutsetning på 1000. Nkom foreslår å sette grensen til 100 abonnenter og ber særskilt om synspunkter på dette antallet. Nkom foreslår følgende justering av prinsipp 1 ved overgang til Marked 3a:

Prinsipp 1 (Marked 3a)

Nkom vil benytte en justert EEO-tilnærming.

Det geografiske området for marginskvistesten er hele landet. I praksis innebærer dette dekningen til Telenors GPON-nettverk.

Nkom legger til grunn at den modellerte, alternative tilbyderen har en markedsandel på 20 % av de tilgjengelige husstandene som er tilkoblet Telenors fibernett, på ODP'er med minst 100 tilknyttede abonnenter.

Nkom vil som hovedregel gjennomføre marginskvistester to ganger i året, en gang i september og en gang i mars. Nkom kan i tillegg gjennomføre marginskvistester ved behov.

Telenors data vil som utgangspunkt bli benyttet ved gjennomføring av marginskvistest. For kostnadsposter hvor avviket mellom Telenors data og de relevante alternative tilbydere er mer enn 10 %, vil Nkom foreta justeringer av Telenors datasett.

I forbindelse med gjennomføring av marginskvistester i september vil Nkom informere tilbydere om hvilke poster det er grunnlag for å justere, samt størrelsen på prosentsatsene. Justeringene gjelder inntil Nkom har foretatt en oppdatert vurdering av behovet for justering.

Justeringen vil normalt ha en varighet på ett år. Testen vil inkludere kostnader som er spesifikke for alternative tilbydere i deres rolle som tilgangskjøpere. I tilfeller hvor data fra Telenor mangler, kan markedsdata benyttes.

2.2 Prinsipp 2

Prinsipp 2 (Marked 3b)

Som relevante grossistprodukter legger Nkom til grunn de fiberbaserte grossistproduktene Telenor er pålagt å gi tilgang til i Marked 3b i marginskvismodellen. Dette gjelder i praksis VUA fiber i Telenors GPON-nettverk.

De relevante sluttbrukerproduktene i marginskvistesten er internettilgang, taletjenester og IPTV. Disse tre produktene kan tilbys frittstående eller som en pakke med enten to (double play) eller tre (triple play) produkter til sluttkunden.

Standardiserte privat- og bedriftsprodukter som kan tilbys basert på VUA fiber i Marked 3b, inngår i marginskvistesten.

Ved overgang fra Marked 3b til Marked 3a, vil de relevante grossistproduktene i marginskvismodellen endres fra VUA fiber til VULA fiber. Nkom mener fremdeles standardiserte privat- og bedriftsprodukter basert på internettilgang, taletjenester og IPTV er de relevante sluttbrukerproduktene, og ser derfor ikke behov for å gjøre andre justeringer av dette prinsippet.

Nkom foreslår derfor å gjøre følgende justering av prinsipp 2, ved overgang til Marked 3a:

Prinsipp 2 (Marked 3a)

Som relevante grossistprodukter legger Nkom til grunn de fiberbaserte grossistproduktene Telenor er pålagt å gi tilgang til i Marked 3a i marginskvismodellen. Dette gjelder i praksis VULA fiber i Telenors GPON-nettverk.

De relevante sluttbrukerproduktene i marginskvistesten er internettilgang, taletjenester og IPTV. Disse tre produktene kan tilbys frittstående eller som en pakke med enten to (double play) eller tre (triple play) produkter til sluttkunden.

Standardiserte privat- og bedriftsprodukter som kan tilbys basert på VULA fiber i Marked 3a, inngår i marginskvistesten.

2.3 Prinsipp 3

Prinsipp 3 (Marked 3b)

Marginskvistesten vil bli gjennomført for de kommersielt mest attraktive produktene (flaggskipprodukter). Et flaggskipprodukt kan være et frittstående eller samlet sluttbrukerprodukt basert på fiberaksess.

Flaggskipprodukter omfatter sluttbrukerproduktene med de høyeste inntektene, som samlet sett dekker minst 70 % av de totale inntektene i den relevante tidsperioden. I tillegg vil sluttbrukerprodukter med en markedsandel på 10 % eller mer, enten med hensyn til antall abonnenter eller inntekter, bli betegnet som flaggskipprodukter.

Nkom vil imidlertid også kunne definere andre produkter enn de som fremkommer i avsnittet ovenfor, som flaggskipprodukter dersom disse er eller kan forventes å bli viktige for konkurransen i det relevante sluttbrukermarkedet.

Nkom mener prinsippet om at marginskvistesten vil bli gjennomført for de kommersielt mest attraktive produktene (flaggskipproduktene), også gjør seg gjeldende for VULA fiber. Nkom mener også at utvelgelse basert på sluttbrukerprodukter som dekker minst 70 % av de totale inntektene i den relevante tidsperioden, eller sluttbrukerprodukter med en markedsandel på 10 % alene, også er hensiktsmessig.

I henhold til prinsipp 2 er de relevante sluttbrukerproduktene internetttilgang, taletjenester og IPTV. Disse produktene kan tilbys frittstående eller som en pakke med to eller tre produkter. Det har alltid vært minst et enkeltstående produkt i porteføljen med flaggskipprodukter som har blitt testet i marginskvistesten i Marked 3b.

I et kobbersaneringsperspektiv, hvor tilgangskjøpere skal kunne migrere kunder fra kobber til fiber, mener Nkom det er nødvendig å sikre at det alltid er minst ett enkeltstående flaggskipprodukt i porteføljen. Nkom har mulighet til å definere inn andre produkter i porteføljen med flaggskipprodukter, men ser behov for at det går eksplisitt frem av prinsippet at minst ett enkeltstående produkt skal inngå i porteføljen med flaggskipprodukter.

Nkom foreslår derfor å gjøre følgende justering av prinsipp 3, ved overgang til Marked 3a:

Prinsipp 3 (Marked 3a)

Marginskvistesten vil bli gjennomført for de kommersielt mest attraktive produktene (flaggskipprodukter). Et flaggskipprodukt kan være et frittstående eller samlet sluttbrukerprodukt basert på fiberaksess.

Flaggskipprodukter omfatter sluttbrukerproduktene med de høyeste inntektene, som samlet sett dekker minst 70 % av de totale inntektene i den relevante tidsperioden. I tillegg vil sluttbrukerprodukter med en markedsandel på 10 % eller mer, enten med hensyn til antall abonnenter eller inntekter, bli betegnet som flaggskipprodukter.

Porteføljen med flaggskipprodukter skal inneholde minst ett enkeltstående produkt. Dersom et slikt produkt ikke inngår basert på utvelgelsen av de kommersielt mest attraktive produktene, skal det største enkeltstående produktet legges til i porteføljen.

Nkom vil imidlertid også kunne definere andre produkter enn de som fremkommer i avsnittet ovenfor, som flaggskipprodukter dersom disse er eller kan forventes å bli viktige for konkurransen i det relevante sluttbrukermarkedet.

2.4 Prinsipp 4

Prinsipp 4 (Marked 3b)

Nkom legger til grunn en porteføljetilnærming i marginskvistesten. Porteføljetilnærmingen innebærer at de identifiserte flaggskipprodukter vil bli testet som en samlet gruppe (portefølje). Abonnementsfordeling fastsettes med utgangspunkt i Telenors faktiske abonnementsfordeling. Flaggskipproduktene gis en relativ vekt som korresponderer med Telenors kundemasse.

Telenors sluttbrukerprodukter vil være de samme ved en marginskvistest av VULA fiber som ved en test av VUA fiber. En porteføljetilnærming vil også være hensiktsmessig for en test av VULA fiber. Nkom ser derfor ikke behov for å endre dette prinsippet ved overgang til Marked 3a.

2.5 Prinsipp 5

Prinsipp 5 (Marked 3b)

Alle priselementene til flaggskipproduktene som testen blir gjennomført for, danner grunnlaget for de relevante inntektene. Alle relevante tjenesteinntekter skal tas med, inkludert gjentakende og ikke-gjentakende priselementer.

Dersom sluttbrukerpriser (listepriser) blir rabattert permanent eller redusert midlertidig i form av kampanjer, skal slike rabatter og kampanjer hensyntas for den relevante tidsperioden ved beregning av de annualiserte, månedlige inntektene.

Ved fastsettelse av den aktuelle inntekten, kan Nkom bruke ytterligere opplysninger gitt av alternative tilbydere eller markedsdata for å komplettere Telenors data.

Priselementene til flaggskipproduktene vil være de samme ved en marginskvistest av VULA fiber som ved en test av VUA fiber. Det vil også være hensiktsmessig for en marginskvistest av VULA fiber å hensynta rabatter og kampanjer. Nkom ser derfor ikke behov for å endre dette prinsippet ved overgang til Marked 3a.

2.6 Prinsipp 6

Prinsipp 6 (Marked 3b)

Nkom legger til grunn en stabil tilstand-tilnærming ved gjennomføring av marginskvistesten. Nkom anser denne tilnærmingen som best egnet da den gir informasjon om marginskvis for hver enkelt periode. Samtidig blir kostnader og inntekter fordelt over tid og diskontert der det er hensiktsmessig. Videre gir metoden Nkom mulighet til å justere abonnementstall, prisendringer osv. i henhold til reelle markedsdata i stedet for usikre prognoser.

Nkom mener stabil tilstand-tilnærmingen er like hensiktsmessig å legge til grunn ved en marginskvistest av VULA fiber som ved en test av VUA fiber. Nkom ser derfor ikke behov for å endre dette prinsippet ved overgang til Marked 3a

2.7 Prinsipp 7

Prinsipp 7 (Marked 3b)

Nkom anser at gjennomsnittlig kundelevetid er et hensiktsmessig referansetidsrom for marginskvistesten.

Marginskvistesten vil legge til grunn en forutsetning om gjennomsnittlig kundelevetid for fiberbasert bredbånd på 60 måneder.

Nkom mener 60 måneders kundelevetid for fiberbasert bredbånd er like hensiktsmessig å legge til grunn ved en marginskvistest for VULA fiber som ved en test av VUA fiber. Nkom ser ikke behov for å endre dette prinsippet ved overgang til Marked 3a.

2.8 Prinsipp 8

Prinsipp 8 (Marked 3b)

Nkom vil i marginskvismodellen legge til grunn at alle relevante kostnader skal dekkes. Modellen vil inneholde både variable og faste kostnader. Faste kostnader vil bli fordelt over tilhørende levetid.

Prinsippet om at alle relevante kostnader dekkes, er like relevant for en marginskvistest for VULA fiber som ved en test av VUA fiber. Nkom ser ikke behov for å endre dette prinsippet ved overgang til Marked 3a.

2.9 Prinsipp 9

Prinsipp 9 (Marked 3b)

En effektiv, alternativ tilbyder skal kunne oppnå rimelig avkastning på investert kapital. Nkom vil legge til grunn en WACC i marginskvismodellen, basert på det til enhver tid gjeldende vedtaket fra Nkom om WACC for fastnett.

Nkom mener prinsippet om at en effektiv, alternativ tilbyder kan oppnå rimelig avkastning på investert kapital basert WACC, er like relevant ved en marginskvistest for VULA fiber som ved en test av VUA fiber. Nkom ser ikke behov for å endre dette prinsippet ved overgang til Marked 3a.

2.10 Prinsipp 10

Prinsipp 10 (Marked 3b)

Følgende fem typer kostnadskategorier vil bli brukt i marginskvistesten:

- (1) Egne nettverkskostnader
- (2) Kostnader ved å terminere taletrafikk i andre nettverk
- (3) Andre kostnader (regulatoriske, TV-innhold, osv.)
- (4) Sluttbrukerkostnader
- (5) Felleskostnader

For sluttbrukerkostnader vil det bli brukt en kategori for kategori-tilnærming i tråd med kategoriene som er presentert av BEREC.

Nkom vil legge til grunn en EPMU-tilnærming for å inkludere påslag for andre felleskostnader.

Nkom mener det er hensiktsmessig å legge til grunn de samme kostnadskategoriene, i tråd med det som er presentert av BEREC, ved en marginskvistest for VULA fiber som for en test av VUA fiber. Nkom ser ikke behov for å endre dette prinsippet ved overgang til Marked 3a.

2.11 Prinsipp 11

Prinsipp 11 (Marked 3b)

Nkom vil inkludere alle priselementene som en tilgangskjøper må betale for ved kjøp av de aktuelle grossistproduktene i marginskvistesten. Dette gjelder blant annet løpende kostnader og engangskostnader, kostnader ved terminering av tjenesten, tjenesteklargjøring og tjenestekansellering. Nkom vil legge til grunn gjeldende priser på testtidspunktet.

Nkom vil videre legge til grunn den høyeste volumrabatten som tilgangskjøper har oppnådd i løpet av de siste 12 månedene i Marked 3b.

Nkom mener prinsippet om å inkludere alle priselementer som en tilgangskjøper må betale for ved kjøpe av det aktuelle grossistproduktet, er like relevant for en marginskvistest for VULA fiber som for VUA fiber. Nkom ser ikke behov for å endre dette prinsippet, utover å endre navnet på markedet fra Marked 3b til Marked 3a.

Nkom foreslår derfor å gjøre følgende justering av prinsipp 11, ved overgang til Marked 3a:

Prinsipp 11 (Marked 3a)

Nkom vil inkludere alle priselementene som en tilgangskjøper må betale for ved kjøp av de aktuelle grossistproduktene i marginskvistesten. Dette gjelder blant annet løpende kostnader og engangskostnader, kostnader ved terminering av tjenesten, tjenesteklargjøring og tjenestekansellering.

Nkom vil legge til grunn gjeldende priser på testtidspunktet. Nkom vil videre legge til grunn den høyeste volumrabatten som tilgangskjøpere har oppnådd i løpet av de siste 12 månedene i Marked 3a.

3 Endring av Marked 3a-vedtaket på bakgrunn av kommentarer fra ESA

Det fremgår av ESAs kommentarer 23. juli 2020 til Nkoms utkast til kobbervedtaket at:

«Following the new technical specifications of the VULA fibre service, the Authority invites Nkom to consider whether it is appropriate to move from an ex post to an ex ante margin squeeze test for this wholesale access service. This would result in an obligation to test any changes in the prices of existing retail offers or the prices of new retail offers launched by Telenor using the VULA fibre wholesale inputs, prior to them being offered to retail customers, in order to ensure that they do not result in a margin squeeze. Telenor's announcement in January 2019 is likely to increase the scope for competition in fibre and for this reason the Authority believes that Nkom should ensure that the migration to fibre does not result in a foreclosure of competition from access seekers».

Nkom er enig med ESA i at Telenors kunngjøring i januar 2019 vil øke konkurransen om fiber, og at det derfor er viktig å sikre at migrasjon til fiber ikke utelukker tilgangskjøpere fra konkurransen. Nkom har vurdert ESAs kommentar og mener en hensiktsmessig måte å hensynta ESAs kommentarer på er å kombinere dagens ex post-marginskvistest med nye ex ante-marginskvistester som er basert på dagens ex post-marginskvistest. De nye ex ante-marginskvistestene gjør det mulig å teste prisendringer på eksisterende sluttbrukertilbud og priser på nye sluttbrukertilbud forut for lansering.

Det fremgår av Marked 3a-vedtaket avsnitt 592 at:

Marked 3a-vedtaket avsnitt 592

Ved et pålegg om reduksjon av grossistpriser kan det stilles spørsmål ved om Telenor skal ha rett til å øke grossistprisene i perioden frem til påfølgende gjennomføring av marginskvistest. For at marginskvisreguleringen tilstrekkelig effektivt skal oppnå formålet, presiserer Nkom at de rettede grossistprisene som et klart utgangspunkt vil fungere som pristak frem til neste gjennomføring av marginskvistest. Dersom Telenor kan godtgjøre at det er behov for å øke tilgangsprisene i denne perioden og at økonomisk replikerbarhet vil være ivaretatt på tross av prisøkningen, vil Telenor etter godkjenning fra Nkom likevel kunne tillates å øke grossistprisene før neste gjennomføring av marginskvistest.

Nkom foreslår på bakgrunn av overstående å gjøre følgende endring av avsnitt 592 i Marked 3a-vedtaket:

Marked 3a-vedtaket avsnitt 592 (forslag til endring)

(i) Ved et pålegg om reduksjon av grossistpriser kan det stilles spørsmål ved om Telenor skal ha rett til å øke grossistprisene i perioden frem til påfølgende gjennomføring av marginskvistest. For at marginskvisreguleringen tilstrekkelig effektivt skal oppnå formålet, presiserer Nkom at de rettede grossistprisene som et klart utgangspunkt vil fungere som pristak frem til neste gjennomføring av marginskvistest. Dersom Telenor kan godtgjøre at det er behov for å øke tilgangsprisene i denne perioden og at økonomisk replikerbarhet vil være ivaretatt på tross av prisøkningen, vil Telenor etter godkjenning fra Nkom likevel kunne tillates å øke grossistprisene før neste gjennomføring av marginskvistest. En slik godtgjøring må gjøres ved å legge til grunn siste gjennomførte marginskvistest med oppdaterte priser og abonnementsstall, og fremvise for Nkom at porteføljen viser et resultat som ikke er negativt.

(ii) Selv om det ikke har forekommet et pålegg om reduksjon av grossistprisene, må Telenor likevel i forkant av prisøkninger på ett eller flere flaggskipprodukter godtgjøre for Nkom at økonomisk replikerbarhet vil være ivaretatt. Slik godtgjøring skal gjøres på samme måte som i (i).

(iii) I forkant av prisendringer på ett eller flere enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet som ikke inngår i porteføljen med flaggskipprodukter, eller ved lansering av nye fiberprodukter i sluttbrukermarkedet, må Telenor oversende Nkom dokumentasjon på bestått bruttomargintest.

4 Gjennomgang av prinsipper for bruttomargintest

Det fremgår av Marked 3a-vedtaket punkt 579 at Nkom vil gjennomføre bruttomargintester etter samme metode som beskrevet i Marked 3b-vedtaket kapittel 7.3.4.3, dvs. Marked 3b-vedtaket punkt 408-409.

Marked 3b-vedtaket avsnitt 408 og 409

408. Nkom vil be Telenor dokumentere at bruttomargintesten er oppfylt i forbindelse med innhenting av data til marginskvistesten, dvs. normalt to ganger i året. Telenor skal ved gjennomføring av bruttomargintestene beregne inntektene for hvert enkeltstående fiberprodukt på tilsvarende måte som inntektene beregnes for flaggskipproduktene i marginskvistesten. Månedlige abonnementsinntekter samt en andel av engangsinntekter skal inkluderes. Videre skal kampanjer og rabatter hensyntas på tilsvarende måte som i marginskvistesten. Telenor skal ved beregning av grossistkostnadene for hvert enkeltstående fiberprodukt legge til grunn samme metodikk som i marginskvistesten. Det betyr at både månedlige grossistkostnader samt en andel av engangskostnadene skal inkluderes. Videre skal Telenor legge til grunn samme volumrabatt som ved forrige marginskvistest.

409. Bruttomargintesten skal også inkludere ODP-relaterte grossistkostnader. Disse kostnadene vil være avhengig av pris per ODP, hastighet per ODP samt antallet ODPer. Telenor skal i bruttomargintestene legge til et prosentvis påslag på resterende grossistkostnader for å hensynta ODP-relaterte kostnader. Det prosentvise påslaget skal beregnes ut ifra hvor mye ODP-relaterte grossistkostnader utgjorde av de totale grossistkostnadene ved forrige marginskvistest.

Nkom mener bruttomargintester for VULA fiber i Marked 3a kan gjennomføres etter samme prinsipper som for VUA fiber i Marked 3b. Nkom ser derfor ikke behov for å endre disse prinsippene.

5 Vurdering av kravet til positiv bruttomargin

I lys av at Telenor har signalisert at selskapet i større grad vil bygge PON-nett som også gir dekning til bedrifter, samt at flere bedrifter vil få PON-basert fiber som erstatning for kobber, mener Nkom det er nødvendig å vurdere om replikerbarheten av standardiserte fiberprodukter rettet mot bedriftsmarkedet er tilstrekkelig ivarettatt.

Det fremgår av punkt 588 i Marked 3a-vedtaket og punkt 394 i Marked 3b-vedtaket at bruttomargintest av enkeltstående standardiserte privat- og bedriftsprodukter ikke er bestått dersom resultatet er mindre enn null.

Marked 3a-vedtaket avsnitt 588

588. Dersom marginskvis- og/eller bruttomargintestene ikke er bestått, det vil si at de ikke gir et resultat på minst null, vil Nkom i medhold av ekomloven § 10-6 normalt pålegge Telenor å rette selskapets grossistpriser for tilgang i dette markedet til et nivå som Nkom ut i fra marginskvistestene anser for å gi økonomisk replikerbarhet. Nkom vil i et rettevedtak opplyse Telenor om hvor mye grossistkostnaden må reduseres med.

Standardiserte fiberprodukter rettet mot bedriftsmarkedet har aldri inngått i porteføljen med flaggskipprodukter som har blitt testet i marginskvistesten i Marked 3b, fordi de ikke har oppfylt kriteriene som fremgår av prinsipp 3. Når det gjelder bruttomargintesten i Marked 3b, har Telenor alltid bestått kravet til positiv bruttomargin for disse produktene.

Videre fremgår det av punkt 906 i Marked 3a-vedtaket og punkt 711 i Marked 3b-vedtaket at Telenor er pålagt å utarbeide et regnskapsmessig skille for VULA og VUA fiber. Dette skal gi Nkom grunnlag til å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av tilgang overholdes. I punkt 908 i Marked 3a-vedtaket og punkt 712 i Marked 3b-vedtaket fremgår det at alle postene i det regnskapsmessige skillet skal fordeles mellom privat- og bedriftssegmentet basert på relevant statistikk om levert teknologi. Resultatet av regnskapsmessig skille i Marked 3b viser et negativt resultat for bedriftssegmentet i 2019.

Basert på dette mener Nkom det er være grunnlag for å skjerpe minimumskravet til positiv bruttomargin for standardiserte fiberprodukter rettet mot bedriftsmarkedet, for å sikre at replikerbarheten av disse produktene blir ivaretatt.

Ved fastsettelsen av minimumskravet til bruttomargin er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Nkoms gjennomførte margin- og bruttomargintester. Vektet gjennomsnittlig bruttomargin for flaggskipproduktene i de fire siste marginskvistestene har variert fra 54 til 57 %. De enkeltstående fiberproduktene som har inngått i disse marginskvistestene, har hatt en bruttomargin på mellom 31 og 38 %.

De fire siste bruttomargintestene Nkom har gjennomført for de standardiserte enkeltstående fiberproduktene Telenor tilbyr i privat- og bedriftsmarkedet utenfor porteføljen med flaggskipprodukter, har variert mellom 11 og 130 %, med et gjennomsnitt på omkring 50 %.

Basert på dette mener Nkom det er grunnlag for å stille et krav om at bruttomarginen på alle standardiserte enkeltstående fiberprodukter skal være på minst 25 %. Nkom foreslår på bakgrunn av overstående å gjøre følgende endring av avsnitt 588 i Marked 3a-vedtaket:

Marked 3a-vedtaket avsnitt 588 (forslag til endring)

588. Dersom marginskvis- og/eller bruttomargintestene ikke er bestått, det vil si at de ikke gir et resultat på hhv. minst null og minst 25 %, vil Nkom i medhold av ekomloven § 10-6 normalt pålegge Telenor å rette selskapets grossistpriser for tilgang i dette markedet til et nivå som Nkom ut i fra marginskvistestene anser for å gi økonomisk replikerbarhet. Nkom vil i et rettevedtak opplyse Telenor om hvor mye grossistkostnaden må reduseres med.

6 Forholdsmessighet

De foreslåtte prinsippendringene i forbindelse med overgang fra Marked 3b til Marked 3a, er i hovedsak knyttet til at terskelen for å gå inn i nye områder for nye og eksisterende tilgangskjøpere blir redusert som følge av nye ODP-priser. De nye ODP-prisene muliggjør også migrasjon av sluttbrukere fra kobber til fiber for grossistkunder med et begrenset antall sluttbrukere. For at marginskvismodellen skal være så realistisk som mulig, har Nkom foreslått å endre forutsetningen i marginskvismodellen om at ODP`er med 1000 tilknyttede abonnementer eller mer skal modelleres, til at ODP`er med 100 tilknyttede abonnementer modelleres. Videre har Nkom i tillegg til noen mindre justeringer, bl.a. foreslått at det skal være minst ett enkeltstående fiberprodukt i porteføljen med flaggskipprodukter for at porteføljen skal bli mer robust.

Det følger av tabell 1 at en økning fra å modellere ODP`er med 1000 tilknytninger eller mer til å modellere ODP`er med 100 tilknytninger eller mer, alene endrer marginen fra 0,04 % til -2,12 %. For å holde marginen uendret i siste gjennomførte marginskvistest ved modellering av 100 tilknytninger eller mer, vil grossistprisene måtte reduseres med om lag 5,9 %. Etter Nkoms mening er denne prinsippendringen nødvendig for at marginskvismodellen skal være realistisk. Samtidig mener Nkom at byrden for Telenor i form av å måtte redusere grossistprisene er begrenset.

Når det gjelder de øvrige prinsippendringene, vil disse etter Nkoms mening medføre minimale praktiske konsekvenser. For eksempel har det alltid vært minimum ett enkeltstående fiberprodukt i porteføljen med flaggskipprodukter. At det blir nedfelt i prinsippene at dette også skal gjelde fremover i tid, vil etter Nkoms mening ikke være særlig inngripende for Telenor.

Nkom mener videre at de foreslåtte endringene i Marked 3a-vedtaket vedrørende krav om dokumentasjon av bestått marginskvistest før prisendringer gjennomføres eller ved lansering av nye fiberprodukter i sluttbrukermarkedet, er nødvendige for å sikre at endringene ikke fører til at tilgangskjøpere settes i marginskvis. Samtidig mener Nkom at byrden for Telenor i form av å

dokumentere at prisendringer på fiberprodukter ikke fører til marginskvis, er svært begrenset siden Telenor allerede er godt kjent med bruk av marginskvismodellen.

Når det gjelder den foreslåtte endringen om et krav til positiv bruttomargin på 25 % for enkeltstående fiberprodukter rettet mot bedrifter, mener Nkom det er nødvendig for å sikre at økonomisk replikerbarhet er ivaretatt i dette segmentet. Nkom mener videre at et slikt krav ikke er uforholdsmessig inngripende for Telenor siden bruttomarginen for de fleste enkeltstående fiberprodukter synes å være betydelig høyere enn det nye minimumskravet.

Nkom mener på denne bakgrunn at de foreslåtte justeringene er forholdsmessige.

7 Varsel om vedtak

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 varsler Nkom at prinsipper som følger av kapittel 2 over, skal ligge til grunn for marginskvistesten for VULA fiber i Marked 3a. I tillegg følger det av kapittel 3 at Nkom varsler endringer i Marked 3a-vedtakets avsnitt 592 og av kapittel 4 at Nkom varsler at kravet til positiv bruttomargin for standardiserte enkeltstående fiberprodukter skal skjerpes til 25 %. Som følge av dette varsler Nkom at avsnitt 588, 592 og 661 i Marked 3a-vedtaket erstattes med følgende:

«588. Dersom marginskvis- og/eller bruttomargintestene ikke er bestått, det vil si at de ikke gir et resultat på hhv. minst null eller minst 25 %, vil Nkom i medhold av ekomloven § 10-6 normalt pålegge Telenor å rette selskapets grossistpriser for tilgang i dette markedet til et nivå som Nkom ut i fra marginskvistestene anser for å gi økonomisk replikerbarhet. Nkom vil i et rettevedtak opplyse Telenor om hvor mye grossistkostnaden må reduseres med».

«592. (i) Ved et pålegg om reduksjon av grossistpriser kan det stilles spørsmål ved om Telenor skal ha rett til å øke grossistprisene i perioden frem til påfølgende gjennomføring av marginskvistest. For at marginskvisreguleringen tilstrekkelig effektivt skal oppnå formålet, presiserer Nkom at de rettede grossistprisene som et klart utgangspunkt vil fungere som pristak frem til neste gjennomføring av marginskvistest. Dersom Telenor kan godtgjøre at det er behov for å øke tilgangsprisene i denne perioden og at økonomisk replikerbarhet vil være ivaretatt på tross av prisøkningen, vil Telenor etter godkjenning fra Nkom likevel kunne tillates å øke grossistprisene før neste gjennomføring av marginskvistest. En slik godtgjøring må gjøres ved å legge til grunn siste gjennomførte marginskvistest med oppdaterte priser og abonnementstall, og fremvise for Nkom at porteføljen viser et resultat som ikke er negativt.

(ii) Selv om det ikke har forekommet et pålegg om reduksjon av grossistprisene, må Telenor likevel i forkant av prisøkninger på ett eller flere flaggskipprodukter godtgjøre for Nkom at økonomisk replikerbarhet vil være ivaretatt, Slik godtgjøring skal gjøres på samme måte som i (i).



(iii) I forkant av prisendringer på ett eller flere enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet som ikke inngår i porteføljen med flaggskipprodukter, eller ved lansering av nye fiberprodukter i sluttbrukermarkedet, må Telenor oversende Nkom dokumentasjon på bestått bruttomargintest».

«661. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang til VULA fiber til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis, i tråd med kapittel 7.3.5. Telenor skal bestå en porteføljebasert marginskvistest av fiberbaserte sluttbrukerprodukter. Testen er bestått dersom resultatet viser en margin på minst null. Prinsippene for marginskvistesten for VULA fiber i Marked 3a fremgår av vedlegg X¹. Videre skal Telenor bestå en bruttomargintest av enkeltstående, fiberbaserte sluttbrukerprodukter. Testen er bestått dersom resultatet viser en bruttomargin på minst 25 % for alle testede produkter. Nkom vil gjennomføre bruttomargintester etter metoden som er beskrevet i kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket.»

8 Høringsfrist

Nkom ber om kommentarer til de foreslåtte prinsippene for marginskvistest og de skjerpede kravene til bruttomargintest i Marked 3a. Kommentarer til dette varselet kan sendes til Nkom innen 9. februar 2021.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

¹ Prinsippene som fremgår av kapittel 2, vil inngå i vedlegg X.