



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

Telenor ASA  
Snarøyveien 30

1360 FORNEBU

Vår ref.:1501017-81 -  
Vår dato: 21.2.2017

Saksbehandler: Eivind Skaar Briseid

Delvis unntatt offentlighet jf. offl. §13 jf fvl. §13 første ledd bokstav b.

## Vedtak om pålegg om retting av Telenors tilgangspriser for fiberbasert Bredbåndsaksess

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vårt varsel 30. november 2016 om pålegg om retting av Telenors tilgangspriser for fiberbasert Bredbåndsaksess (Varselet), Telenors kommentarer til varselet 19. desember 2016 og NextGenTels kommentarer til Telenors innspill, 6. januar 2017. Vi viser også til innhenting av data i perioden 18. mars til 22. april 2016, med etterfølgende korrespondanse.

Nkom viser videre til våre vedtak av henholdsvis 27. august 2015 om oppfølging av kravet til ikke-diskriminering for fiberbasert Bredbåndsaksess ved bruk av marginskvisetest (Marginskvisvedtaket) og 9. mai 2016 om pålegg om retting av Telenors tilgangspriser for fiberbasert Bredbåndsaksess (Rettevedtaket). Vi viser videre til Telenors klage 30. mai 2016 på Rettevedtaket og Nkoms klageinnstilling i saken 29. juni 2016. Vi viser tilslutt til Samferdselsdepartementets (SD) klagevedtak 28. juni 2016 etter Telenors klage på Marginskvisvedtaket og SDs avgjørelse 2. juni 2016 på Telenors anmodning om utsatt iverksettelse av Rettevedtaket.

### 1. Bakgrunn og rettslig utgangspunkt

Telenor ASA (Telenor) ble i Nkoms vedtak av 20. januar 2014 (Marked 5-vedtaket) utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (Marked 5) og pålagt en rekke særskilte forpliktelser, herunder tilgangsplikt for fiberbasert Bredbåndsaksess og krav om ikke-diskriminering.

Nkom fattet 27. august 2015 vedtak om oppfølging av kravet til ikke-diskriminering for fiberbasert Bredbåndsaksess ved bruk av marginskvistest. Marginskvisvedtaket med tilhørende vedlegg fastsetter hvilke prinsipper og metode Nkom vil legge til grunn ved bruk av marginskvistest som verktøy for oppfølging av kravet til ikke-diskriminering i Marked 5. Nkoms Marginskvisvedtak ble stadfestet i SDs klagevedtak 28. juni 2016.

Telenor ble i Nkoms Rettevedtak av 9. mai 2016 pålagt å endre selskapets tilgangspriser for fiberbasert Bredbåndsaksess slik at de totale grossistkostnadene ble redusert med minst 16,9 %. SD ga 2. juni 2016 utsatt iverksettelse på Rettevedtaket og stilte vilkår om at Telenor skal opprette en sperret konto pantsatt til Staten ved SD. Ved hver fakturering, fra og med 6. juni 2016 og frem til departementet har avgjort klagesaken, skal Telenor overføre differansen mellom den fakturerte grossistprisen og grossistprisen som følger av Rettevedtaket, til den sperrede kontoen.

## **2. Overordnet om prinsipper og metode for gjennomføring av marginskvistest**

Det fremgår av prinsipp 1 i vedlegg 1 til Marginskvisvedtaket at Nkom vil legge til grunn en justert EEO-tilnærming i marginskvistesten. Prinsippet innebærer blant annet at Nkom justerer Telenors datasett der det er nødvendig for å ta hensyn til at en effektiv, alternativ tilbyder ikke har tilsvarende bredde- og stordriftsfordeler som Telenor. Prinsippet innebærer også at data fra Telenor suppleres med data fra alternative tilbydere, og at markedsdata vil kunne bli benyttet i tilfeller hvor data fra Telenor mangler.

Av Marginskvisvedtaket fremgår det videre at Nkom har lagt følgende forutsetninger til grunn for å sikre at testen av replikerbarhet skal være realistisk, jf. marginskvisprinsipp nr. 3:

- En effektiv, alternativ tilbyder forutsettes å ha en markedsandel på 20 %.
- Det modellerte nettverket omfatter ODP'er med mer enn 1000 tilknyttede aksesser (19 stk. pr. utgangen av 2015).

Kostnadsdataene fra alternative tilbydere benyttes ved vurdering av rimelige krav til effektivitet og inngår således i vurderingen av om det er behov for å gjøre justeringer av Telenors datasett for å sikre formålet om økonomisk replikerbarhet. Nkom har ved denne vurderingen tatt utgangspunkt i de postene hvor det er betydelig avvik mellom verdiene i Telenors datasett og gjennomsnittsverdien i datasettene fra de alternative tilbyderne. Data som avviker uforholdsmessig mye fra Telenors eller de øvrige alternative tilbydernes data, er utelatt fra datagrunnlaget. Den nærmere fremgangsmåten Nkom har benyttet ved de enkelte justeringene, herunder vektingen av dataene fra hhv. Telenor og tilgangskjøperne, er beskrevet nedenfor i kapittel 7.

Marginskvisvedtaket fastslår at marginskvistesten vil bli gjennomført på en portefølje av flaggskipprodukter for sluttbrukermarkedet og angir hvilken metode Nkom vil legge til grunn ved identifiseringen av flaggskipproduktene. Hvilke produkter som inngår i marginskvistesten, fremgår av tabell 2 i kapittel 8 nedenfor.

### 3. Overordnet om anførselene til varslet

**Telenor** viser til at Nkoms varsel 30. november 2016 bygger på en forutsetning om at Retevedtaket er gyldig, men hvor SD ikke har tatt stilling til Telenors klage. Etter Telenors oppfatning setter dette selskapet i en uforutsigbar og rettslig uholdbar situasjon. Telenor gir uttrykk for at de i hovedsak gjør anførselene knyttet til Retevedtaket gjeldende også for det varslede pålegget om retting. Telenor ser ikke grunn til å gjenta anførselene og begrenser seg til å vise til selskapets klage av 30. mai 2016.

Telenor mener videre at Nkoms redegjørelse for justert EEO er problematisk og oppgir at også dette forholdet i hovedsak er knyttet til klagen på Retevedtaket.

Det grunnleggende problemet med marginskvistesten er etter Telenors oppfatning at selskapet har minimal forutberegnelighet som følge av:

- Modellen benytter Telenors (nedskalerte) faktiske inntekter, mens det er korrigerede kostnadsverdier som legges til grunn i modellen.
- Effektivitetsjusteringene er basert på en uklar effektivitetsstandard som er umulig for andre enn Nkom å etterprøve.
- Det foreligger ingen analyse av tilhørende inntektsside til gruppen av øvrige relevante, alternative tilbydere, aktører som rapporterer tjenesteleverandørkostnader.

**NextGenTel** viser til at de ikke har betalt bruddgebyrer til Telenor i rapporteringsperioden. NextGenTel oppgir videre at myndighetenes lange saksbehandlingstid og Telenors forsøk på å trenere prosessen, rammer NextGenTels marginbilde. NextGenTel viser også til konkrete eksempler på at differansen mellom Telenors tilgangs- og sluttbrukerpriser ikke gir tilgangskjøperne gode rammevilkår.

### 4. Om Nkoms behandling av anførselene

Nkom oppfatter at Telenor mener å gjøre sine anførsler knyttet til Marginskvisvedtaket og Retevedtaket gjeldende også for varselet, men at selskapet har begrenset seg til å utdype enkelte sider ved de tidligere anførselene. Telenors generelle henvisning til klagen på Retevedtaket gir etter Nkoms oppfatning ikke grunnlag for noen generell fornyet vurdering av de påklagede forholdene. Nkom viser derfor til Retevedtaket og vår innstilling av 29. juni 2016.

Nkom vil i det videre behandle de forhold Telenor konkret har anført i tilknytning til varselet og utdype anførslene der de behandles.

Nkom kan videre ikke se at Telenor gjennom varselet og denne avgjørelsen settes i en rettslig uholdbar situasjon. Nkom viser til at Telenor er underlagt plikt til ikke-diskriminering understøttet av blant annet marginskvistest. For at reguleringen skal være effektiv, er det nødvendig at Nkom gjennomfører marginskvistester med visse intervaller. Nkom viser videre til at tilgangskjøpere har krav på tilgang til slike vilkår som følger av reguleringen. Nkom kan ikke se at det forhold at behandlingen av Telenors klage ikke er ferdigstilt, skal innebære at oppfølgingen av kravet til ikke-diskriminering på pris må stilles i bero.

## 5. Datagrunnlag og datainnsamling

Dataene som er innhentet fra Telenor i tilknytning til denne gjennomføringen av marginskvistest, er fra 2015. Telenors kostnadstall er dermed basert på samme grunnlag som det regulatoriske kostnadsregnskapet for 2015. De tilsvarende dataene fra Rettevedtaket er fra 1. halvår 2015.

Nkom sendte ut datainnsamlings skjema 18. mars 2016 med svarfrist 22. april 2016. Skjemaet ble sendt til Telenor, NextGenTel AS (NextGenTel), Broadnet AS, Get AS, Viken Fiber AS (Viken) og Lyse Fiber AS (Lyse).

Ved utviklingen av marginskvistesten innhentet Nkom også data fra Lyse. Ettersom Nkom anså Viken som representativ for Altibox-partnerne, ble data fra Lyse ikke innhentet i forbindelse med Rettevedtaket. Dataene som er innhentet fra Lyse ved denne gjennomføringen av marginskvistest, gir etter Nkoms vurdering grunnlag for å opprettholde denne vurderingen. Dataene som er lagt til grunn i denne avgjørelsen, er således fra samme selskaper som ved Rettevedtaket.

Nkom har kontrollert og verifisert de innsendte dataene. Kontrollen har medført at Nkom i flere omganger har mottatt oppdaterte og nye data. Nkom mottok siste oppdatering av kostnadsdata fra Telenor 14. september 2016 for 2015. De nye og oppdaterte dataene har ført til endringer i sammensetningen av flaggskipproduktene og i kostnads- og inntektspostene i modellen.

### Anførsler knyttet til datainnsamlingen

**Telenor** viser til at selskapet er underlagt krav om at rapportering av kostnader skal skje i henhold Nkoms vedtak av vedtak 21. desember 2006 om føring av kostnadsregnskap, og ønsker innsyn i korrespondansen mellom Nkom og de relevante alternative tilbyderne vedrørende prinsipper for beregning av sluttbrukerkostnader og felleskostnader.

**Nkom** viser til at tilbyderne som Nkom har innhentet data fra, ikke er utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling og at de således ikke er underlagt tilsvarende krav til rapportering som Telenor. Nkom viser videre til at alle data som inngår i testen, er kontrollert og verifisert. Ved eventuelle data fra alternative tilbydere som i stor grad avviker fra tilsvarende data fra samme tilbyder ved tidligere rapportering, har Nkom bedt tilbyderen om en redegjørelse for endringen. Nkom har videre, på samme måte som ved Rettevedtaket, utelatt data som avviker uforholdsmessig mye fra Telenors eller de øvrige alternative tilbydernes data. Det foreligger, slik Nkom oppfatter Telenors ønske om innsyn, ikke noen slik korrespondanse som Telenor etterlyser. Nkom oppfatter for øvrig at Telenor hadde en tilsvarende anførsel i klagen på Rettevedtaket, og viser til innstillingen hvor vi konkluderte med at de alternative tilbyderne ikke ville kunne lykkes med eventuell strategi om bevisst feilrapportering for å oppnå lavere tilgangspriser.

**Telenor** viser også til at modellen som lå til grunn for varselet 30. november 2016, var oppdatert med volum- og kostnadstall pr. 31. desember 2015, samt de siste tilgjengelige prisene, men at modellen ikke tar høyde for prisjusteringer Telenor har gjennomført på sine TV-pakker fra 1. oktober 2016. Telenor oppfordrer videre Nkom til å oppdatere modellen med eventuelle øvrige prisendringer i sluttbrukermarkedet frem mot vedtakstidspunktet.

**Nkom** viser til at Telenors priser for TV-pakker ikke er tilgjengelig på Telenors hjemmeside og at vi i varselet la til grunn prisene Telenor hadde rapportert for TV-pakker i forbindelse med datainnsamlingen i tilknytning til varselet. Nkom oppfatter at Telenors priser på TV-pakker ikke er tilgjengelig på Telenors hjemmeside som følge av at Telenor er i prosess med å flytte sine kunder over til Canal Digital's TV-plattform.

Nkom ba i e-post 4. januar 2017 Telenor om oversende oppdaterte priser på Telenors TV-pakker. Sluttbrukerprisene Nkom mottok i e-post fra Telenor 6. januar 2017, er benyttet i modellen. Nkom viser for øvrig til prinsipp 4 om relevante sluttbrukertjenester og priser. Det følger av dette prinsippet at alle priselementene til produktene som inngår i testen danner grunnlaget for de relevante inntektene og at sluttbrukerpriser (listepriser) som blir rabattert permanent eller redusert midlertidig i form av kampanjer, blir hensyntatt. Nkom legger til grunn at etableringspriser og månedlige sluttbrukerpriser ved fremtidig gjennomføring av marginskivtest, er transparente og dermed observerbare i markedet.

I svar på Nkoms e-post av 4. januar 2017 oppdaterte Telenor også tabellen over rabatter gitt sluttbrukerne. For at modellen skal være konsistent, mener Nkom at det er nødvendig at kostnader og inntekter som er direkte relatert, er fra samme periode. Rabattene som fremgikk

av tabellen, før Telenors oppdatering, er fra samme periode som kostnadene, dvs. 2015<sup>1</sup>. Dersom Telenors oppdatering ble lagt til grunn, ville det innebære at rabatter og kostnader er fra ulike perioder. Nkom mener på den bakgrunn at det kun er berettiget å oppdatere etableringsprisene og de månedlige sluttbrukerprisene for flaggskipproduktene.

Det ble også gjennomført et møte mellom Nkom og Telenor 23. januar 2017, bl.a. for å diskutere prinsipper for rapportering av rabatter, herunder om Telenor skal rapportere rabatter til både nye og eksisterende fiberkunder. Som følge av at Telenors tilgangsplikt på fiberbasert bredbåndsaksess gjelder fra aksessen er aktiv, mener Nkom det er relevant å rapportere rabatter knyttet til alle fiberkundene.

## 6. Særlig om beregning av kostnader for multicastkapasitet

Rettevedtaket omfattet en feilaktig forutsetning om at tilgangskjøper kun skal betale for multicastkapasitet på én ODP. Telenor har i telefonmøte med Nkom 10. november 2016 og i e-post 14. november 2016 bekreftet at tilgangskjøper må kjøpe multicastkapasitet til hver ODP hvor tilgangskjøper tilbyr TV-tjenester.

Det følger av Marginskvisvedtaket at alle ODPer med mer enn 1000 tilknyttede kunder skal modelleres. Gjennomgang av Telenors data viser at det var 19 ODPer med mer enn 1000 tilknyttede kunder pr. utgangen av 2015. Det følger av marginskvisprinsipp 10 at alle elementene i prisstrukturen som en tilgangskjøper må betale for ved kjøp av de aktuelle elementene i grossistproduktet, må inkluderes. I tråd med dette prinsippet har Nkom ved denne gjennomføringen av marginskvistest korrigert modellen slik at den beregner en månedlig kostnad for multicastkapasitet til samtlige ODPer som inngår i modellen.

## 7. Gjennomføring av justert EEO

I vurderingen av de enkelte justeringene har Nkom særlig lagt vekt på to hensyn. Det ene er hensynet til forutberegnelighet for Telenor, mens det andre hensynet er knyttet til å oppnå formålet med reguleringen, herunder replikerbarhet av Telenors produktportefølje for effektive, alternative tilbydere og å sikre investeringsinsentiver.

Hensynet til forutberegnelighet trekker etter Nkoms vurdering i retning av å legge Telenors data til grunn, uavhengig av hvordan de oppdaterte dataene forholder seg til innrapporterte data i foregående periode. At samme metode benyttes fra gang til gang, er egnet til å understøtte dette hensynet. Når det gjelder hensynet til replikerbarhet, mener Nkom det i utgangspunktet taler for å benytte de oppdaterte kvalitetssikrede dataene fra de alternative tilbyderne.

---

<sup>1</sup> Dataene ble innhentet ved Nkoms ordinære datainnsamling, jf. kapittel 5 ovenfor.

Fra utgangen av 1. halvår 2015 til utgangen av 2015 har kostnadsveksten til Telenor vært større enn kostnadsveksten til de relevante, alternative tilbyderne for de fleste av postene som er justert. Metoden for vektning som ligger til grunn for beregning av justeringene, innebærer at Telenors kostnadsvekst er større enn økningen i de tilsvarende modellverdiene. Etter Nkoms vurdering vil hensynene til forutsigbarhet, replikerbarhet og investeringsinsentiver være ivaretatt ved at modellen som hovedprinsipp benytter Telenors og de relevante alternative tilbydernes oppdaterte kostnadsdata pr. utgangen av 2015, og samme metode for å gjennomføre justeringer som i Rettevedtaket.

Det følger av Rettevedtaket at Nkom legger til grunn en vektet gjennomsnittsberegning mellom Telenors og de relevante alternative tilbydernes data for å fastsette størrelsen på justeringene. Ved gjennomsnittsberegningen av justering 1-5 og 7, er Telenors data således vektet 30 % mens de alternative tilbydernes kostnader til sammen er vektet 70 %. Videre er justering 6 (sluttbrukerkostnader) beregnet ved å foreta to vektete gjennomsnittsbetraktninger, én med og én uten NextGenTels data, og hvor verdien i modellen er gjennomsnittet av disse resultatene.

Tabell 1 viser dataene Telenor og alternative tilbydere har innrapportert for postene som er justert ved denne gjennomføringen av marginskvistesten, og de korresponderende dataene som ble innrapportert i tilknytning til Rettevedtaket. Tabellen viser også hvilke verdier som er lagt til grunn i modellen ved gjennomføring av denne marginskvistesten og i Rettevedtaket. Som oppgitt ovenfor, er dataene som er benyttet ved denne avgjørelsen pr. utgangen av 2015, mens dataene som ble benyttet i Rettevedtaket, er pr. utgangen av første halvår 2015. Dataene knyttet til kostnad for ekstra kanalpakker utover grunnpakken (tilleggs pakke) ble ikke innhentet i tilknytning til Rettevedtaket og er også pr. utgangen av 2015, jf. justering 7.

	Telenor		Relevante alt. tilbydere		Verdi i modellen	
	1. h 2015	2015	1. h 2015	2015	1. h 2015	2015
1. Kostnad for internett ruter					589 kr	644 kr
2. Kostnad for TV-boks					1247 kr	1277 kr
3. Kostnad for TV-innhold					70,5 kr	72 kr
4. Kostnad for Videotorg					24,2 kr	26 kr
5. Felleskostnader					9,3 %	10,6 %
6. Sluttbrukerkostnader					22,8 %	25,2 %
7. Kostnad for tilleggs pakke					128 kr	147 kr
8. Kundelevetid						
Fiber:	170 mnd.	89 mnd.	38 mnd.	42 mnd.	60 mnd.	60 mnd.
Kobber:	67 mnd.	48 mnd.				
9. Volumrabatt	24,6 %	24,9 %	24,5 %	24,7 %	24,5 %	24,7 %

Tabell 1 Justeringer av Telenors datasett (data i tabellen som er unntatt offentlighet etter offl. § 13, jf. fvl. § 13, er markert med hakeparentes)

### Justering 1-7

Som vist til ovenfor, har Nkom lagt til grunn samme metode for justering av kostnadspostene som i Rettevedtaket.

**Telenor** anfører at justeringene av Telenors datasett ikke er begrunnet, men bygger på en antakelse om at selskapet har «bredde- og stordriftsfordeler».

**Nkom** viser til at de mottatte dataene for post 1-7 viser at de relevante, alternative tilbydere også pr. utgangen av 2015 har høyere kostnader enn Telenor. Det er fortsatt rimelig å legge til grunn at dette skyldes at Telenor oppnår bredde- og stordriftsfordeler som effektive, alternative tilbydere ikke har mulighet til å oppnå og viser til at Telenor er den klart største leverandøren av internett- og TV-tjenester i Norge. Nkom mener derfor det er rimelig å anta at Telenor kan oppnå mer gunstige vilkår enn sine konkurrenter ved innkjøp av internett-rutere og TV-bokser, og for TV- og videoinnhold. Det er også rimelig å anta at Telenors gjennomsnittlige felles- og sluttbrukerkostnader er lavere enn for de alternative tilbyderne, som følge av at Telenor har flere kunder å fordele slike kostnader på. Nkom kan således ikke se at Telenors anførsel kan føre frem.

**Telenor** anfører at økningen i selskapets felles- og sluttbrukerkostnader fra 23,7 % pr. utgangen av 1. halvår 2015 til 28,4 % pr. utgangen av 2015 skyldes salgskostnader knyttet til konvertering av fiberaksesser fra punkt-til-punkt til GPON. Telenor mener derfor at økningen er spesifikk for Telenor og at økningen ikke bør inngå i modellen. Telenor mener videre at det er uheldig at de alternative tilbydernes felles- og sluttbrukerkostnader i samme periode har økt med 6,6 prosentpoeng og dermed ligger om lag 10 prosentpoeng over Telenors nivå. Etter Telenors syn er det vanskelig å se at et slikt kostnadsnivå ivaretar Nkoms mål om at reguleringen skal sikre investeringsinsentiver.

**Nkom** viser innledningsvis til at økningen på 4,7 prosentpoeng i Telenors felles- og sluttbrukerkostnader ikke utelukkende skyldes konvertering av fiberaksesser fra punkt-til-punkt til GPON, men også at dataene som benyttes ved denne gjennomføringen av marginskvisiteter, inkluderer bruddgebyr. Bruddgebyrene utgjør om lag 1,7 prosentpoeng av økningen på 4,7 prosentpoeng.

Nkom kan ikke se at det er grunnlag for å anse at den resterende økningen i kostnader som en spesifikk kostnad for Telenor. Nkom viser til at fiberaksessene som er konvertert til GPON, er omfattet av Telenors tilgangspålegg. Etter Nkoms vurdering er det rimelig å anse at Telenor har pådratt seg de aktuelle sluttbrukerkostnadene som en følge av at det er konkurranse om de berørte sluttbrukerne. Nkom kan således ikke se at det er grunnlag for å utelukke disse kostnadene fra modellen. Nkom mener videre at det er rimelig å legge til grunn at de økte



sluttbrukerkostnadene i noen grad er knyttet til at sluttbrukeren påtar seg bindingstid. Nkom kan ikke se at kostnadene Telenor har pådratt seg i denne sammenheng bør vurderes forskjellig fra ev. sluttbrukerkostnader Telenor måtte pådra seg ved senere konkurranse om de samme sluttbrukerne.

Nkom viser også til at marginskvistesten bygger på prinsippet om justert EEO. Prinsippet innebærer at Telenors data på noen områder justeres for å sikre at Telenors portefølje i sluttbrukermarkedet kan replikeres av en effektiv, alternativ tilbyder. Telenors data danner således utgangspunktet for en eventuell effektivitetsjustering. Nkom kan i utgangspunktet ikke se at en slik tilnærming åpner for en justering av dette utgangspunktet.

Nkom konkluderer med at Telenors økning i felles- og sluttbrukerkostnader skal inngå i marginskvistesten.

Når det gjelder Telenors anførsel om at kostnadsnivået for de alternative tilbyderne vanskelig kan ivareta Nkoms mål om at reguleringen skal sikre investeringsinsentiver, viser Nkom til at de alternative tilbyderne har hatt en vekst i felles- og sluttbrukerkostnadene på 3,3 prosentpoeng, og ikke 6,6 prosentpoeng slik Telenor har lagt til grunn. Telenor og de alternative tilbyderne synes således å ha hatt relativ lik utvikling for denne kostnadsposten. Nkom viser også til at differansen mellom Telenors og de alternative tilbydernes felles- og sluttbrukerkostnader er redusert fra 12 til 10,6 prosentpoeng i forhold til hva som ble lagt til grunn i Rettevedtaket. Nkom kan således ikke se at varselet gir særskilt grunn til å anse at kostnadsnivået til de alternative tilbyderne ikke skulle ivareta målet om at reguleringen også skal sikre investeringsinsentiver. Vi viser for øvrig til vår vurdering i Rettevedtaket av at det ikke er holdepunkter for at tilbyderne som inngår i datagrunnlaget ikke er effektive.

**Telenor** stiller også spørsmål ved hvordan bruddgebyrer til NextGenTel behandles i marginskvismodellen og viser til at Nkom i Rettevedtaket har forsvart inkludering av kostnader NextGenTel har fått dekket av Telenor via bruddgebyrer. Telenor viser til at Nkom har begrunnet å ikke inkludere bryddgebyrer i Rettevedtaket med at hverken Telenor eller NextGenTel hadde rapportert inn bruddgebyrer. Telenor viser videre til at bruddgebyrer denne gangen inngår i selskapets rapportering og ber Nkom om å bekrefte at bruddgebyrene selskapet har betalt til NextGenTel ikke er inkludert i NextGenTels rapportering av sluttbrukerkostnader.

**Nkom** er enig med Telenor i at bruddgebyrer ikke var inkludert i Rettevedtaket og at det i den forbindelse ble vist til at bruddgebyrer ikke inngikk i dataene som Telenor og NextGenTel hadde rapportert. Nkom viste i Rettevedtaket imidlertid også til at nettoeffekten av å inkludere bruddgebyrer i alle tilfelle ville være relativt liten, jf. vektingen av sluttbrukerkostnadene, og

oppgå at det uansett først vil kunne være aktuelt å inkludere disse kostnadene når de inngikk i Telenors datagrunnlag. Nkom kan ikke se at vi allerede i Rettevedtaket skal ha konkludert med at bruddgebyrer skal inkluderes, slik Telenors synes å mene.

Telenors rapportering inkluderer bruddgebyrer,<sup>2</sup> og Nkom ser det som hensiktsmessig å foreta en nærmere vurdering av hvordan slike gebyrer skal håndteres i modellen.

Den aktuelle formen for bruddgebyr omfatter, slik Nkom ser det, at tilbyder kan avkreve sluttbruker for et nærmere angitt beløp dersom sluttbrukeren avslutter avtaleforholdet med bredbåndleverandøren før utløpet av den avtalte kontraktperioden. Retten til å kreve bruddgebyr er således regulert i avtaleforhold mellom den avgivende tilbyderen og sluttbruker og er i utgangspunktet et forhold som er den mottakende tilbyderen uvedkommende. Som Telenors rapportering viser, dekker imidlertid selskapet bruddgebyrer på vegne av sluttbrukere de vinner fra NextGenTel. For den mottakende tilbyderen blir betaling av sluttbrukerens bruddgebyr således en kostnad. Det gjelder også om kompensasjonen av bruddgebyret skjer direkte overfor sluttbrukeren. For den avgivende tilbyderen blir bruddgebyret en inntekt. Spørsmålet blir hvordan slike kostnader og inntekter skal hensyntas i marginskvistestene.

Etter Nkoms vurdering er det nærliggende å anse et bruddgebyr som en kostnad for å kjøpe ut en sluttbruker fra bindingstid og således som en kostnad knyttet til etablering eller forlengelse av kundeforholdet. I marked hvor en større andel av sluttbrukerne er i bindingstid, vil en slik kostnad være nødvendig for å kunne tiltrekke seg nye sluttbrukere. Det følger av prinsipp 9 at kostnader for å få og beholde en kunde er en relevant type sluttbrukerkostnad og således at slike kostnader i utgangspunktet bør inngå i marginskvistesten.

Et bruddgebyr vil også utgjøre en inntekt for tilbyderen som mister kunden, og kan betraktes som en kompensasjon til den avgivende tilbyderen for at sluttbrukeren ikke gjennomførte den avtalte kontraktstiden. Prinsipp 4 uttrykker at alle priselementene til flaggskipproduktet/ene som testen blir gjennomført for, danner grunnlaget for de relevante inntektene og at alle relevante tjenesteinntekter skal tas med, inkludert gjentakende og ikke-gjentakende priselementer. Etter Nkoms vurdering er det ikke naturlig å anse bruddgebyrer som et priselement knyttet til flaggskipproduktene. Prinsipp 4 taler således for at inntekter fra bruddgebyrer ikke skal inkluderes i marginskvismodellen.

Slik Nkom oppfatter Telenor, mener selskapet at bruddgebyrer Telenor har betalt til NextGenTel skal komme til fradrag i NextGenTels sluttbrukerkostnader. Dersom sluttbrukerkostnadene til NextGenTel ble redusert med størrelsen på bruddgebyret, vil det kunne gi forsterket insentiv for Telenor til å kjøpe ut kunder fra bindingstid, fordi det ville redusere sluttbrukerkostnader i

<sup>2</sup> NextGenTel har oppgitt i e-post 3. januar 2016 at selskapet ikke har betalt bruddgebyrer til Telenor.

marginskvistesten. Nkom mener dette trekker i retning av at bruddgebyrer kun skal inkluderes i sluttbrukerkostnadene til den parten som kjøper ut en kunde.

Bruddgebyrer skiller seg etter Nkoms vurdering fra andre sluttbrukerkostnader ved at bruddgebyrene, ved siden av å være en kostnad, også representerer en inntekt. Et sentralt formål med modellen er å sikre økonomisk replikerbarhet av Telenors flaggskipprodukter for effektive, alternative tilbydere og samtidig ivareta investeringsinsentiver. Etter Nkoms vurdering er dette hensynet tilstrekkelig ivaretatt ved at kostnader knyttet til bruddgebyr behandles symmetrisk hos Telenor og tilgangskjøpere.

Nkom konkluderer etter dette med at bruddgebyrer skal behandles symmetrisk for Telenor og tilgangskjøpere og inkluderes som en kostnad knyttet til sluttbrukervirksomheten.

#### **Justering 8**

Det følger av Marginskvisvedtaket at Nkom ved vurderingen av gjennomsnittlig kundelevetid for fiberbaserte tjenester vil se hen til tilsvarende tall for kobberbaserte bredbåndstjenester og andre markedsdata dersom det mangler robuste data for fiberbaserte tjenester, jf. marginskvisprinsipp 6. Nkom kan ikke se at det er grunnlag for å fravike konklusjonen som er lagt til grunn i Marginskvisvedtaket og Rettevedtaket om å benytte 60 måneder som gjennomsnittlig kundelevetid i marginskvismodellen for en effektiv, alternativ tilbyder.

#### **Justering 9**

Det fremgår av Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder av 9. september 2013 at volumrabatter skal inngå i marginskvistesten, men ikke høyere enn rabatten til den største tilgangskjøperen. De mottatte dataene fra Telenor viser at største tilgangskjøpers volumrabatt i marked 5 har økt fra 24,5 % pr. utgangen av 1. halvår 2015 til 24,7 % pr. utgangen av 2015. Nkom har lagt til grunn rabattsatsen pr. utgangen av 2015 i modellen.

## 8. Resultater av marginskvistesten

Det følger av Marginskvisvedtaket at alle stand-alone-produktene i porteføljen må ha en bruttomargin større eller lik null. Det fremgår av tabell 2 nedenfor at dette kravet er oppfylt.

Marginskvisvedtaket stiller videre krav om at marginen som fremvises ved marginskvistesten på porteføljen som helhet, skal være lik eller høyere enn null. I Nkoms Rettevedtak viste marginskvistesten en negativ margin på 7,4 %. For å oppfylle kravet til margin, var det nødvendig at Telenor reduserer de totale grossistkostnadene med 16,9 %. Som vist til ovenfor, ga SD en betinget utsatt iverksettelse av Rettevedtaket. Prisen tilgangskjøperne betaler for tilgang er derfor i praksis ikke redusert i tråd med Rettevedtaket.

Tabell 2 viser at gjennomføringen av marginskvistesten gir et negativt resultat for porteføljen som helhet på 12,7 %, basert på kostnader pr. utgangen av 2015. Modellen benytter Telenors grossistpriser gjeldende fra 1. desember 2016, samt siste oppdaterte sluttbrukerpriser. For at porteføljen som helhet skal oppfylle kravet som stilles i Marginskvisvedtaket, må de totale grossistkostnadene reduseres med minst 27,8 %.

Hensyntatt den negative marginen på 7,4 % som lå til grunn for Rettevedtaket, viser marginskvistesten en ytterligere forverret margin på 5,3 prosentpoeng. Fratrasket kravet i Rettevedtaket om å redusere de totale grossistkostnadene med 16,9 %, innebærer dette at de totale grossistkostnadene må reduseres med 10,9 prosentpoeng utover rettingskravet i Rettevedtaket.

VULA Portfolio Test	Individual flagship products based on fibre VULA						
	1	2	3	4	5	6	
	Bredbånd Privat Fiber 30/30	Bredbånd Privat Fiber 30/30 + Telenor IPTV	Bredbånd Privat Fiber 60/60 + Telenor IPTV	Bredbånd Privat Fiber 60/60 + Telenor IPTV + Fribruk fast BBT	Bredbånd Privat Fiber 30/30 + Telenor IPTV + Fribruk fast BBT	CDK Bredbånd 60/60 + CDK TV	
Estimated number of subscribers alternative operator	2 570	2 036	1 126	998	824	1 095	
Weight factor products (indicative purpose only)	30 %	24 %	13 %	12 %	10 %	13 %	
Total revenues	6 109 417	401	764	844	1 024	944	708
Total wholesale costs	2 791 679	264	307	382	385	309	382
<b>GROSS MARGIN</b>	<b>3 317 739</b>	<b>136</b>	<b>457</b>	<b>462</b>	<b>639</b>	<b>634</b>	<b>326</b>
In % of revenues	54 %	34 %	60 %	55 %	62 %	67 %	46 %
Total own network and equipment costs	879 041	78	112	112	112	112	112
Total voice production and termination costs	60 731	0	0	0	33	33	0
Total retail costs	1 542 164	101	193	213	258	238	179
Total other costs	964 338	1	168	168	168	168	111
Total common costs	647 598	42	81	89	108	100	75
<b>NET MARGIN</b>	<b>-776 134</b>	<b>-86</b>	<b>-97</b>	<b>-121</b>	<b>-42</b>	<b>-18</b>	<b>-151</b>
In % of revenues	-12,7%	-22 %	-13 %	-14 %	-4 %	-2 %	-21 %

Tabell 2 Resultat av marginskvistesten pr. utgangen av 2015



## 9. Pålegg om retting

Med hjemmel i ekomloven § 10-6 første ledd, jf. Marginskvisvedtaket, pålegger Nkom Telenor å rette tilgangsprisene slik at marginskvistesten fremviser et resultat større eller lik null. For å oppfylle dette kravet, må de totale grossistkostnadene reduseres med minst 27,8 %. Nye tilgangspriser, som oppfyller kravene i dette vedtaket, skal senest gjelde fra 28.mars 2017.

Vedtaket kan påklages innen tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage stiles til Samferdselsdepartementet og sendes Nkom, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.

Med hilsen

Torstein Olsen  
direktør

Irene Åmot  
avdelingsdirektør

Kopi: NextGenTel AS  
Samferdselsdepartementet