



Telenor ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.: 1505331-188
Vår dato: 13.10.2020

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Jan Gerhard Rødal

Varsel om vedtak – Prisregulering Fast mobilt bredbånd

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Tilbud om FMBB i sluttbrukermarkedet	2
1.3	Nkoms vedtak om tilgang til FMBB	2
2	Prisregulering av FMBB	3
2.1	Vurdering av behovet for prisregulering	3
2.2	Valg av prisreguleringsmetode.....	4
2.3	Kostnadsregnskap	7
3	Regnskapsmessig skille.....	7
4	Forholdsmessighet	8
5	Varsel om vedtak	8
6	Høringsfrist	8

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fattet 20. desember 2018 vedtak (M3b-vedtaket) om utpeking av Telenor ASA (Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b).

I kapittel 2.4.4.2 i markedsanalysen som ble utarbeidet i tilknytning til M3b-vedtaket, konkluderte Nkom på generelt grunnlag med at grossisttilgang til faste radioaksessnett inngår i Marked 3b.

I løpet av 2019 lanserte Telenor produktene «Hjemmebredbånd Mobil» i privatmarkedet og «Bredbånd Bedrift Mobil» i bedriftsmarkedet. Produktene har nå betegnelsene «Trådløst Bredbånd» og «Fast Mobilt Bredbånd» og tilbys som erstatning for DSL-basert bredbånd i deler av Telenors nett der Telenor legger ned kobberaksesser.

«Trådløst Bredbånd» og «Fast Mobilt Bredbånd» er sluttbrukerprodukter som leveres over Telenors mobilnett. Sluttbrukerutstyret består av en bredbåndsruter som er laget for å motta signaler over mobilnettet, og eventuelt en ekstern antenne for kunder som holder til i områder med svak mobildekning. Et bestemt abonnement kan kun benyttes fra sluttbrukerens adresse eller i umiddelbar nærhet av denne ettersom produktet har en «geo-lås» som gjør at det er koblet til et lite antall basestasjoner som dekker det aktuelle området.

Nkom bruker i det videre betegnelsen «fast mobilt bredbånd» (FMBB), dels for å klargjøre at vurderingene gjelder både produktene rettet mot privatmarkedet og produktene rettet mot bedriftsmarkedet, og dels fordi betegnelsen «fast mobilt bredbånd» er mer hensiktsmessig enn betegnelsene på sluttbrukerproduktene når grossisttilgang knyttet til de aktuelle sluttbrukerproduktene omtales.

1.2 Tilbud om FMBB i sluttbrukermarkedet

Telenor tilbyr FMBB i privatmarkedet med hastigheter på 10 Mbit/s, 30 Mbit/s og 60 Mbit/s, og i bedriftsmarkedet med hastigheter på 20 Mbit/s, 40 Mbit/s og 60 Mbit/s. Datakvoten er 1 TB per måned i privatmarkedet og 1,5 TB per måned i bedriftsmarkedet. Dersom datakvoten brukes opp, skrur hastigheten ned til 5 Mbit/s resten av måneden. Telenor oppgir at forutsetningene for at selskapets kunder skal få tilbud om FMBB, er at bredbånd via fiber eller HFC ikke er tilgjengelig og at mobilnettet i det geografiske området tåler ekstrabelastningen et slikt tilbud vil ha kapasitetsmessig.

Telia tilbyr også FMBB. Produktet «Trådløst bredbånd» tilbys med hastigheter på 25 Mbit/s, 50 Mbit/s og 75 Mbit/s, og datakvoten er 2 TB per måned. Telia tar forbehold om at det er tilstrekkelig dekning og tilgjengelig kapasitet i mobilnettet.

1.3 Nkoms vedtak om tilgang til FMBB

Nkom har vurdert Telenors produkter for FMBB i lys av reguleringen i Marked 3b. I vedtak 2. september 2020 (FMBB-vedtaket) konkluderte Nkom med at grossisttilgang til FMBB som muliggjør tilgangskjøpers levering av sluttbrukerprodukter tilsvarende Telenors sluttbrukerprodukter, er en form for fast radioaksess som inngår i Marked 3b. På bakgrunn av dette påla Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til FMBB.

Videre fremgår det i FMBB-vedtaket at krav om ikke-diskriminering vil få anvendelse for FMBB-tilgang på samme måte som for øvrige tilgangsprodukter i Marked 3b. Det fremgår også at krav om utarbeidelse av standardtilbud og innhold i dette vil gjelde for Telenors grossisttilbud for FMBB. Det vil imidlertid ikke være krav om offentliggjøring av prisbilaget i standardtilbudet eller av detaljert dekningsinformasjon i form av adresselister.

I FMBB-vedtaket har Nkom vurdert behovet for å regulere prisen Telenor kan ta for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB. En uforholdsmessig høy pris for etablering av tilgang er egnet til å virke som en etableringshindring for aktuelle tilgangskjøpere og dermed til å undergrave formålet med tilgangsplikten. For å avhjelpe dette potensielle konkurranseproblemet, har Nkom funnet det nødvendig å stille krav om at Telenors priser for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB skal være rimelige. Nkom har i FMBB-vedtaket også gitt visse føringer for rimelighetsvurderingen.

FMBB-vedtaket stiller også krav til at tilgangspriser for etablering og abonnement for den enkelte kyndetilknytning skal være ikke-diskriminerende, jf. kapittel 5.1 i FMBB-vedtaket. Kravet innebærer særlig at tilgangsprisene ikke skal settes høyere enn at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ville oppnådd en rimelig margin gitt Telenors egne kostnader og dersom sluttbrukervirksomheten kjøpte tilgang av Telenors grossistvirksomhet til slike vilkår som Telenor tilbyr til eksterne tilgangskjøpere.

Når det gjelder prisene på øvrige elementer for kjøp av FMBB, og da særlig pris på etablering og abonnement på grossistnivå for den enkelte tilknytningen, har Nkom i FMBB-vedtaket gitt uttrykk for at de samme konkurranseproblemene som for tilgangsimpenering gjør seg gjeldende. Det fremgår imidlertid at Nkom ser det som hensiktsmessig å gjennomføre en separat høring om slik prisregulering og eventuelt krav om regnskapsmessig skille i medhold av ekomloven § 4-9.

2 Prisregulering av FMBB

2.1 Vurdering av behovet for prisregulering

Nkom har vurdert behovet for ytterligere prisregulering av FMBB i lys av Nkoms tilnærming til reguleringsprinsipp for Marked 3b, jf. M3b-vedtaket kapittel 6.1.

Nkom mener at Telenor har insentiv til å sette en uforholdsmessig høy pris for tilgang til FMBB¹. En uforholdsmessig høy pris for tilgang er egnet til å virke som en etableringshindring for aktuelle tilgangskjøpere og dermed til å undergrave formålet med tilgangsplikten. Nkom har pålagt prisregulering for alle tilgangsformer i Marked 3b og mener at de samme potensielle

¹ Telenors tilgangspriser for etablering og abonnement for den enkelte kundetilknytning.

konkurranseproblemene gjør seg gjeldende for FMBB som for øvrige tilgangsformer i Marked 3b.

På bakgrunn av markedsanalysen, jf. vedlegg 1 til M3b-vedtaket, og de konkurranseproblemer som det er redegjort for i kapittel 5 i M3b-vedtaket, herunder potensielle konkurranseproblemer i fravær av regulering knyttet til diskriminerende og etableringshindrende adferd som vil kunne føre til bl.a. prisklemmer og overpris for Telenors konkurrenter i nedstrømsmarkedet, har Nkom konkludert med at det er nødvendig å innføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av tilgang til FMBB i Marked 3b.

Nkom vil i det følgende vurdere hvilken metode som skal legges til grunn for prisreguleringen av tilgang til FMBB i Marked 3b. Av FMBB-vedtaket følger det allerede at Telenor vil være underlagt prisregulering for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB i form av krav til rimelige priser.

2.2 Valg av prisreguleringsmetode

Nkom har pålagt ulike typer prisregulering for tilgangsformene som Telenor er pålagt å tilby i Marked 3b. I lys av en teknologinøytral markedsdefinisjon, mener Nkom det er hensiktsmessig å se hen til reguleringen av andre tilgangsformer i Marked 3b ved fastsettelse av metode for prisregulering av FMBB.

Sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess er regulert gjennom pristak som er basert på LRIC-modell. Dette er en streng form for prisregulering, og gjelder tilgang til et ferdig utbygd landsdekkende aksessnett (Telenors kobbernett). Det kreves ikke vesentlige videre investeringer for å tilby denne tilgangsformen.

Tilgangsformene VUA kobber og VUA fiber er underlagt mildere form for prisregulering ved å oppstille et forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis. Dette er tilgangsformer som krever nye investeringer, dog i ulik grad, enten i form av oppgradering av kobbernettet for å kunne tilby høyere hastigheter, eller i form av videre utbygging av fiberbaserte aksessnett. Utgangspunktet for valg av prisreguleringsmetode er altså forskjellig for sentral tilgang i form av Bredbåndsaksess og sentral tilgang i form av VUA kobber eller VUA fiber.

Virkemiddelbruken i Marked 3b-reguleringen er innrettet mot å ivareta tjenestekonkurransen og samtidig støtte opp under målet om infrastrukturbasert konkurranse gjennom kommersiell utbygging av høyhastighets bredbånd. Det er derfor nødvendig å vurdere hvordan ulike typer prisregulering av FMBB påvirker utbyggernes investeringsinsentiver og tilgangskjøpernes konkurranseevne.

En streng form for prisregulering av FMBB, f.eks. i form av pristak eller kostnadsorientering, vil kunne ha negativ innvirkning på investeringsinsentiver for tilbydere som bygger ut mobilnett for å kunne tilby FMBB. Selv om en forpliktelse om slik prisregulering kun vil rette seg mot Telenor, som eneste tilbyder med sterk markedsstilling i Marked 3b, er det grunn til å anta at en streng

form for prisregulering av Telenors grossisttilbud på FMBB også vil kunne påvirke fremtidige investeringsbeslutninger hos andre mobiloperatører og eventuelt andre som ønsker å bygge nett som kan benyttes til FMBB-tjenester. Nkom ønsker ikke å pålegge forpliktelser i dette markedet som påvirker omfanget og hastigheten av utbyggingen av FMBB i vesentlig grad.

En motsatt ytterlighet, i form av en svært mild form for prisregulering av FMBB, vil innebære at hensynet til tilgangskjøperne ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt. Nkom ser derfor ikke en slik regulering som aktuell.

Tilbud av FMBB medfører en omfattende bruk av kapasitet i mobilnettet. Samtidig øker også kapasitetsbehovet for ordinære mobiltjenester. For å kunne tilby FMBB i stort omfang som erstatning for kobberbaserte tjenester, bygger Telenor ny dekning mange steder og utvider kapasiteten en del steder som allerede har dekning. Videre har Telenor startet utbygging av 5G i sitt mobilnett. 5G vil være svært godt egnet for å tilby FMBB.

På tilsvarende måte som Telenor utvider Telia dekning og kapasitet i sitt mobilnett for å kunne tilby FMBB. Telia har også startet utbygging av 5G og vil kunne benytte denne teknologien som grunnlag for sitt FMBB-tilbud.

Ice bygger det tredje mobilnettet i Norge og har til nå oppnådd over 90 prosent befolkningsdekning. Selskapet tilbyr foreløpig ikke FMBB, men vil ha gode muligheter til å kunne gjøre dette, både i sitt 4G-nett og etter hvert ved bruk av 5G. Nkom forventer derfor at det i løpet av inneværende reguleringsperiode vil være flere aktører som konkurrerer om å tilby FMBB.

Det vil også være mulig for nye aktører å anskaffe egne frekvensressurser gjennom fremtidige frekvensauksjoner. Lyse/Altibox disponerer allerede frekvenser i 2,6 GHz-båndet som kan benyttes til å tilby trådløst bredbånd, og selskapet har signalisert planer om et slikt tilbud.² Den nåværende frekvenstillatelsen utløper ved utgangen av 2022, og de aktuelle frekvensene vil inngå i frekvensressursene som etter planen skal utlyses av Nkom i 2021.

Konkurransen mellom flere tilbydere av FMBB antas å ha en viss disiplinerende effekt på sluttbrukerprisene for FMBB. Videre vil det i inneværende reguleringsperiode fortsatt være tilgangsplikt for Telenor i kobbernettet, og tilgangskjøperne vil kunne benytte dette for sitt bredbåndstilbud i sluttbrukermarkedet. I noen tilfeller kan fiberbasert eller HFC-basert aksess også være et alternativ for sluttbrukere som får tilbud om FMBB. Denne konkurransen mellom ulike teknologier antas å ha en disiplinerende effekt på sluttbrukerprisene for FMBB, også etter at sluttbrukeren har valgt aksessteknologi og knyttet seg til en tilbyder av FMBB.

² <https://www.insidetelecom.no/artikler/lyse-har-sikret-seg-kremfrekvens-for-fast-tradlost-bredband/477326>

På denne bakgrunn fremstår overprising i sluttbrukermarkedet som et mindre potensielt konkurranseproblem for FMBB enn for sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess i Marked 3b.

Når det gjelder overprising som konkurranseproblem i grossistmarkedet, er konkurranse-situasjonen på aksess-siden innen FMBB en annen enn for kobberbasert bredbånd. For en potensiell grossistkunde i Marked 3b som ønsker å tilby FMBB eller andre former for trådløst bredbånd i sluttbrukermarkedet, vil det kunne være et alternativ å inngå grossistavtaler med andre mobiloperatører enn Telenor dersom Telenors grossistvilkår oppfattes som lite attraktive. Flere aktører har inngått tilgangsavtaler med Telia for å tilby tradisjonelle mobiltjenester. Videre har NextGenTel nylig inngått avtale med Telia om grossisttilgang for FMBB i Telias nett. Dette gjør at dynamikken for grossistsalg av FMBB fremstår som annerledes enn for grossistsalg av kobberaksess hvor Telenors de facto monopolstilling ikke vil bli utfordret i årene fremover. Grossistsalg fra andre tilbydere enn Telenor vil til en viss grad kunne virke disiplinerende på Telenors grossistpriser for FMBB.

Nkom har i vedtak 2. september 2020 pålagt Telenor å opprettholde grossisttilgang til kobbernettet i inntil fem år, med mindre grossistkundene tilbys relevante erstatningsprodukter for kobberbasert tilgang. Telenor er pålagt å utarbeide en plan for migrering fra kobber til fiber- og mobilbasert infrastruktur. Telenors grossistkunder får mulighet til å gi innspill til planen, som deretter skal godkjennes av Nkom.

Kobbernettet vil dermed fortsatt være et alternativ for tilgangskjøpere i mange områder, og tilgangskjøpere vil kunne videreføre sitt kobberbaserte tilbud i en begrenset periode fremover. Dette vil også til en viss grad kunne virke disiplinerende på Telenors grossistpriser for FMBB.

Hensynet til tjenestekonkurransen kan ivaretas gjennom å sikre at effektive tilgangskjøpere lønnsomt kan replikere tilsvarende tjenester som Telenor tilbyr gjennom sin egen sluttbrukervirksomhet. En slik type marginbasert regulering vil kunne innebære at tilgangsprisene blir noe høyere enn ved krav om kostnadsorientering og pristak, og derigjennom understøtte muligheten for å investere i mobilnett og andre trådløse nett for å tilby FMBB eller tilsvarende tjenester.

Som det fremgår over, er tilgangsformene VUA kobber og VUA fiber underlagt prisregulering i form av et forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis. Nkom mener tilgang til FMBB har mye til felles med disse tilgangsformene i og med at alle tilgangsformene krever nye investeringer, i form av oppgradering av eksisterende nett, utvidelse av dekningsområde og/eller utbygging av nye aksessnett. Det er dermed også naturlig å ha samme type prisregulering for de ulike tilgangsformene, noe som understøtter prinsippet om teknologinøytral regulering.

Nkom konkluderer på bakgrunn av dette med at det ikke er hensiktsmessig å pålegge streng prisregulering i form av pristak eller kostnadsorientering av FMBB i Marked 3b. Derimot vil

Nkom pålegge en plikt for Telenor til å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis. En slik plikt innebærer at Telenor må tilby tilgang til eksterne tilbydere til en pris som muliggjør at kjøpere av tilgang kan replikere Telenors produkter i sluttbrukermarkedet og oppnå positiv margin. Et forbud mot marginskvis vil etter omstendighetene ivareta investeringsinsentiver for Telenor og andre som ønsker å tilby FMBB, og samtidig sikre at effektive tilgangskjøpere kan konkurrere i sluttbrukermarkedet.

Nkom viser dessuten til at Telenor i markedet for tilgang og originering i mobilnett (Marked 15) er underlagt prisregulering i form av et forbud mot å sette tilgangskjøper i marginskvis. Nkom mener at det som et utgangspunkt er hensiktsmessig at ulike anvendelser av Telenors mobilnett reguleres på tilsvarende måte i henholdsvis Marked 3a og Marked 15.

For å sikre at et forbud mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis, overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester. Nkom vil ta utgangspunkt i metoden og prinsippene for marginskvistesten som gjelder for VUA fiber, jf. kapittel 7.3.4.3 og vedlegg 3 i M3b-vedtaket. Nkom vil gjennomføre en egen høring om den konkrete utformingen av marginskvistesten for FMBB før vedtak om prisregulering for FMBB fattes. Nkom mottar gjerne allerede nå innspill til hvordan marginskvistester for FMBB bør utformes.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan Nkom vil håndheve et brudd på marginskvis-reguleringen, viser vi til kapittel 7.3.4.2 i M3b-vedtaket, særlig punkt 386-399.

2.3 Kostnadsregnskap

I M3b-vedtaket har Nkom vurdert behovet for å pålegge Telenor å utarbeide og rapportere kostnadsregnskap for ulike tilgangsformer. For VUA kobber og VUA fiber har Nkom konkludert med at det ikke er behov for å pålegge kostnadsregnskap. I vurderingene har Nkom vist til at Telenor for begge tilgangsformer er pålagt prisregulering i form av forbud mot å sette tilgangskjøper i marginskvis. Videre har Nkom vektlagt at alle relevante kostnader for tilgangskjøper inngår i marginskvisteksten, inkludert kostnader knyttet til abonnement og etablering.

For FMBB vil situasjonen være tilsvarende som for VUA kobber og VUA fiber. Nkom mener derfor det ikke vil være behov for å pålegge kostnadsregnskap for FMBB.

3 Regnskapsmessig skille

Et regnskapsmessig skille kan bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også normalt vil kunne bli avhjulpet gjennom flere former for prisregulering, eventuelt i kombinasjon med kostnadsregnskap.

Behovet for å pålegge krav om regnskapsmessig skille er avhengig av hvilken form for prisregulering som pålegges for den aktuelle tilgangsformen. I Marked 3b er Telenor pålagt

rapportering av regnskapsmessig skille for VUA fiber, men ikke for VUA kobber og Bredbåndsaksess. I Nkoms vurdering for VUA fiber fremgår det bl.a. at siden den pålagte marginskvistesten kun omfatter de kommersielt mest attraktive fiberproduktene i sluttbrukermarkedet (flaggskipprodukter), vil det være behov for å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille som omfatter alle Telenors fiberbaserte produkter i sluttbrukermarkedet. For VUA kobber hadde Nkom lagt opp til en marginskvistest som ville omfatte alle relevante sluttbrukerprodukter, og Nkom konkluderte med at det derfor ikke var nødvendig og forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille.

Siden Nkom foreløpig ikke har konkludert med hensyn til hvordan marginskvistesten for FMBB skal utformes, er det heller ikke hensiktsmessig å konkludere nå i spørsmålet om regnskapsmessig skille skal pålegges eller ikke. Vurderingen av behovet for regnskapsmessig skille vil derfor inngå i høringen om den konkrete utformingen av marginskvistesten for FMBB, jf. kapittel 2.2 over. Nkom mottar imidlertid gjerne allerede nå eventuelle synspunkter på behovet for regnskapsmessig skille for FMBB.

4 Forholdsmessighet

Nkom har kommet til at det er nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å oppfylle en marginskvistest for FMBB. Nkom mener et slikt krav er forholdsmessig ved at testen i tilstrekkelig grad ivaretar Telenors insentiver til å investere i FMBB, samtidig som den ivaretar tilgangskjøper gjennom å hindre marginskvis. Nkom anser at fordelene samlet sett overstiger ulempene dette pålegget påfører Telenor. Nkom vil ta utgangspunkt i metoden og prinsippene for marginskvistesten som gjelder for VUA fiber. Telenor er godt kjent med denne formen for regulering og har allerede et opplegg for nødvendig rapportering av data til Nkom, noe som bidrar til å redusere byrden for Telenor.

På denne bakgrunn mener Nkom at den foreslåtte prisreguleringen for FMBB er forholdsmessig. Vi viser ellers til vurderingene i kapittel 7.3.9 i Marked 3b-vedtaket.

5 Varsel om vedtak

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 varsler Nkom at Telenor vil bli pålagt å tilby tilgang til FMBB til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis.

6 Høringsfrist

Kommentarer til dette varselet kan sendes til Nkom på firmapost@nkom.no innen 3. november 2020.



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift