



TELENOR ASA  
Postboks 800  
1331 FORNEBU

Vår ref.: 2100282 -  
Vår dato: 2021-08-23

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Charlotte S. Albretsen

## Vedtak om prinsipper for bruk av 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 23. juli 2020 til Nkoms utkast til kobbervedtaket, samt ESAs tilbakemeldinger 9. juli 2021 til utkastet til dette vedtaket.

### 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 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 krav til VULA fiber i Marked 3a.

Marked 3a-vedtaket gir også føringer for prisreguleringen av VULA fiber. Telenor ble i punkt 661 pålagt å tilby tilgang til VULA fiber i tråd med kapittel 7.3.5 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.

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

Nkom sendte 19. januar 2021 varsel om vedtak vedrørende prinsipper for marginskvistest for VULA fiber og skjerpede krav til bruttomargin på nasjonal høring. På bakgrunn av kommentarer fra ESA til Nkoms utkast til kobbervedtak, varslet Nkom samtidig endringer i Market 3a-vedtaket vedrørende krav til dokumentasjon av bestått marginskvistest og bruttomargintest forut for lansering av endringer i Telenors sluttbrukertilbud.

## 2 Oppsummering av nasjonal høring

### 2.1 Metode for prisregulering av VULA fiber

#### *Nkoms varsel om vedtak*

I Nkoms varsel fremkommer det at prisreguleringen for VULA fiber er fastsatt i Marked 3a-vedtaket punkt 661. Det fremkommer der at Telenor skal tilby VULA fiber til priser som innebærer at kjøpere av tilgang ikke settes i marginskvis.

#### *Høringskommentarer*

**GlobalConnect** er uenig med Nkom i at et forbud mot å sette konkurrenter i marginskvis er et egnet eller effektivt virkemiddel for VULA fiber. Telenor bør i stedet pålegges et krav om kostnadsorientering basert på pris minus eller kost pluss, eventuelt kombinert med et pristak etter modell fra kobberreguleringen. GlobalConnect viser bl.a. til Kommisjonens NGA-anbefaling og anbefalingen om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder og mener vilkårene for å gjøre unntak fra hovedregelen om kostnadsorientering ikke er oppfylt slik situasjonen er i det norske markedet i dag. Marginskvisforbudet vil heller ikke effektivt hindre Telenor i å overprise tilgang til VULA fiber, og plikten er dermed ikke egnet til å fremme bærekraftig konkurranse.

**NextGenTel** mener Marked 3 er lite egnet for marginskvisregulering. En pristaksregulering der tilgangsprisen reflekterer underliggende kostnader, vil være bedre tilpasset strukturen i dette markedet og er også den reguleringsformen som brukes i markeder med tilsvarende kjennetegn. En slik regulering vil ikke gå ut over infrastrukturinvesteringene i Norge. NextGenTel viser bl.a. til at reguleringen så langt ikke har gitt ønskede resultater og at økonomisk teori tilsier at reguleringen må utformes med sikte på å favorisere nye og mindre aktører i markedet, for gjennom det å oppnå positive, dynamiske effekter i markedet. NextGenTel mener også at

grossistproduktet må reguleres slik at det er mulig å tilby bredbånd uten å være double- eller triple-play-leverandør. Resultatene av marginskvistestene viser betydelig negativ nettomargin for de rene fiberproduktene til Telenor.

**RiksTV** er uenig i valg av reguleringsmetode. Et forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis er et for mildt og uhensiktsmessig virkemiddel som ikke hensyntar tilgangskjøperne i tilstrekkelig grad. Marginskvisregulering gir negative implikasjoner til flere ledd i verdikjeden og gir feil insentiver til Telenor. RiksTV viser bl.a. til at resultatene av marginskvistestene viser at en tilgangskjøper er avhengig av å tilby double- eller triple-play-tjenester og være av tilnærmet samme størrelse som Telenor. Dette er hemmende for konkurransen i både bredbåndsmarkedet og markedet for leveranse av innhold over bredbåndet. Dagens regulering gir Telenor insentiver til å bundle flere tjenester og heve sluttbrukerprisene.

Videre mener RiksTV at en kostnadsorientert (kost pluss) regulering av grossistproduktene, eventuelt kombinert med et pristak, vil være hensiktsmessig og det som best samsvarer med ekomlovens mål om å fremme bærekraftig konkurranse. Internett er en infrastruktur med ubegrenset mulighet til å tilby tjenester på toppen. Dersom tilgangsprisen kun dekker den undeliggende infrastrukturkostnaden, inkludert en rimelig avkastning, unngår man feilen med at kostnadene til innholdsleverandører påvirker prisen for tilgangskjøpere. En kostnadsorientert tilnærming vil sørge for at Telenor får tilstrekkelig avkastning på sine investeringer og kan derfor ikke sies å være hemmende på insentivene for videre utbygging av fiberbredbånd. RiksTV viser også til at videre utbygging av fiberbredbånd i stor grad vil være avhengig av tilskudd fra staten. Det vil være viktigere fremover å sørge for en sunn og bærekraftig konkurranse i de eksisterende fibernettene. Det er verken bedrifts- eller samfunnsøkonomisk grunnlag for i særlig grad å bygge parallell fiberinfrastruktur i Norge.

### ***Nkoms vurdering***

Nkom mener hovedprinsippet for prisregulering av VULA fiber bør ligge fast i den inneværende reguleringsperioden. Vurderingene er basert på de eksisterende markedsanalysene, de identifiserte konkurranseproblemene og valg av reguleringsprinsipp for Marked 3a og 3b. En ny og vesentlig annerledes regulering må etter Nkoms mening være basert på nye markedsanalyser, eventuell ny utpeking av tilbyder(e) med sterk markedsstilling og ny vurdering av eventuelle konkurranseproblemer. Nkom har startet arbeidet med nye markedsanalyser, og dette arbeidet vil nødvendigvis ta noe tid. Slik Nkom tolker kommentarene fra NextGenTel og RiksTV, synes disse aktørene også å være innforstått med at det nødvendigvis vil ta noe tid å etablere et eventuelt nytt regulatorisk regime.

## **2.2 Mangelfull analyse**

### ***Høringskommentarer***

**Telenor** viser til at Nkom har fattet en rekke inngripende vedtak for å korrigere og gjøre tillegg til markedsvedtakene i forbindelse med kobberanseringen. Det synes som analysen i varselet

ser bort fra Nkoms egne vedtak som allerede er ment å bøte på konkurranseproblemet det henvises til. Nkom har konkludert med at de økonomiske testene skal bidra til økt konkurranse i bedriftssegmentet. Det gjøres imidlertid ingen analyse av hvorfor gjeldende prinsipper ikke er tilstrekkelige, om endringene er egnet til å avhjelpe det aktuelle konkurranseproblemet, og om det er forholdsmessig eller nødvendig å pålegge endringene for hele markedet. Telenor mener Nkom bør begrunne endringene i prisreguleringen av VULA fiber bedre.

Telenor anfører videre at varselet vil innebære en redusert avkastning på kommersiell fiberutbygging og et økt behov for tilskudd til ikke-kommersiell fiberutbygging. Etter Telenors analyser vil mellom 2000 og 6000 husstander, som i dag er uten 100 Mbit/s dekning, falle utenfor kommersielle rammer for lønnsom utbygging. En ytterligere konsekvens av varselet er at det i tillegg vil være behov for mellom 12 og 24 millioner kroner årlig i økt tilskudd for å opprettholde Telenors nåværende utbyggingsfart på offentlige tilskuddsprosjekter. Nkom ba om å få oversendt Telenors analyse og mottok denne 15. februar 2021. Telenor hadde da justert anslagene noe og kommet til at mellom 1600 og 5700 husstander vil falle utenfor kommersielle rammer for utbygging, mens behovet for økt støtte vil være mellom 10 og 27 millioner kroner.

### ***Nkoms vurdering***

Nkom er ikke enig med Telenor i at Nkom har sett bort fra andre vedtak som er gjort for å endre reguleringen i bredbåndsmarkedene i lys av kobbersaneringen. Den varslede reguleringen er vurdert i sammenheng med hovedvedtaket i Marked 3a og vedtakene som Nkom har fattet i ettertid. På bakgrunn av Telenors kommentar har Nkom utdypet enkelte av vurderingene som ligger til grunn for dette vedtaket.

Når det gjelder Telenors anførsel om at vedtaket vil medføre redusert avkastning og økt behov for tilskudd til ikke-kommersiell fiberutbygging, viser Nkom til at det er forventet at inntjeningen til en tilbyder med sterk markedsstilling som er pålagt særskilte forpliktelser, vil kunne påvirkes. Siden Nkom har konstatert et behov for regulering, mener Nkom denne anførselen ikke er relevant. Nkom har derfor ikke sett behov for å konkret vurdere Telenors analyse og de ulike forutsetningene som er lagt til grunn for analysen. Nkom viser for øvrig til vurderingen av forholdsmessighet nedenfor og i Marked 3a-vedtaket.

## **2.3 Prinsipp 1**

### ***Nkoms varsel om vedtak***

Nkom varslet 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 abonnemeter.

### ***Høringskommentarer***

**GlobalConnect** mener at premisset om en markedsandel på 20 % av de tilgjengelige husstandene i Telenors fibernett ikke er realistisk og gir dessuten liten mening dersom

marginskvistesten også skal sikre konkurranse i bedriftsmarkedet. Ingen effektiv, alternativ tilbyder vil være i stand til å oppnå en markedsandel i nærheten av 20 % innenfor vedtakets tidshorizont. Markedsandelen bør ikke være høyere enn det som legges til grunn i mobilmarkedet, dvs. 3 % både i privat- og bedriftsmarkedet. Prinsippet må også endres slik at ikke bare husstander, men også bedrifter, regnes med. Nkom bør også definere presist når en sluttkunde regnes som tilkoblet.

Videre mener GlobalConnect at dersom modellen skal gi et realistisk bilde av lønnsomheten for en effektiv aktør som bare opererer i bedriftsmarkedet, eller som betjener både privat- og bedriftsmarkedet, må testen modellere hele Telenors nettverk. Det betyr at alle ODPer må tas med.

**NextGenTel** støtter forslaget om å endre antallet aksesser for ODPer som skal inkluderes i modellen, fra 1000 til 100. Videre mener NextGenTel at med dagens regulering vil ingen tilgangskjøpere være i nærheten av å oppnå en markedsandel på 20 %, slik modellen forutsetter. I så fall må rammebetingelsene endres.

**RiksTV** mener at selv om en justering til å inkludere alle ODPer med mer enn 100 aksesser er en riktig vei å gå, bør utgangspunktet være at alle ODPer skal legges til grunn, uavhengig av antall tilknytninger.

Videre mener RiksTV det er vanskelig å se for seg at en tilgangskjøper alene skal kunne oppnå en markedsandel på 20 % av de tilgjengelige husstandene i Telenors nett. RiksTV viser til reguleringen i mobilmarkedet (marked 15), der det er definert referanseoperatører med 3 % markedsandel i hhv. privat- og bedriftsmarkedet, og foreslår at prinsippet endres slik at disse andelene legges til grunn.

**Telenor** har gjennomført tilsvarende sensitivitetsanalyser som Nkom og mener at Nkoms marginmodell dokumenterer at en effektiv, alternativ tilbyder ikke vil ha økonomisk insentiv til å etablere seg på så små ODPer som Nkom foreslår. Modellen viser at for alle ODPer med færre enn 1000 abonnenter, overstiger marginalkostnaden ved å etablere seg inntektene som kan forventes fra kundene på den aktuelle ODPen. Grensen for antall abonnement på en ODP kan derfor ikke settes lavere enn dagens nivå.

### ***Nkoms vurdering***

Nkom mener ODP-vedtaket gjør det realistisk at en effektiv, alternativ tilbyder vil kunne etablere seg på ODPer med et mindre antall tilknyttede abonnenter enn dagens forutsetning om minst 1000. Nkom gjennomførte en sensitivitetsanalyse av modellering av en større del av Telenors PON-nett i høringen, og foreslo å modellere ODPer med minst 100 tilknyttede abonnenter.

Når det gjelder anførselen fra GlobalConnect og RiksTV om at Nkom i utgangspunktet burde gått lenger og modellert alle ODPene i Telenors fibernett i marginskvismodellen, viser Nkom til at ODP-vedtaket har redusert etableringsbarrierene, men at det er lite realistisk at en effektiv, alternativ tilbyder etablerer seg på alle de minste ODPene. Rapporterte tall fra Telenor høsten

2020 viser at en endring av grensen fra 1000 til 100 abonnenter innebærer at antall ODP-er øker fra 60 til 115, mens alle ODP-er ville innebære en økning av antallet til 151.

Nkom viser videre til Telenors anførsel om at de har gjennomført tilsvarende sensitivitetsanalyse som Nkom, og mener Nkoms marginmodell dokumenterer at en effektiv, alternativ tilbyder ikke vil ha økonomiske insentiver til å etablere seg på ODP-er med færre enn 1000 abonnenter. Antall abonnenter som er tilknyttet en ODP, er imidlertid ikke konstant over tid, og en tilgangskjøper vil derfor kunne vurdere det som økonomisk lønnsomt å etablere seg på en ODP med færre enn 1000 abonnenter dersom det er en forventning om vekst.

Nkom viser i den forbindelse til siste oppdaterte liste over ODP-er i Telenors fibernett, som vi mottok 1. mars 2021 i forbindelse med datainnsamling for marginskviestesten. Oversikten viser at det er flere nye tilgangskjøpere som har etablert ODP-tilknytning siden forrige rapportering. Den minste ODP-en hvor det er etablert avtale med tilgangskjøper, har 313 tilknyttede abonnemeter, og det er totalt fire tilgangskjøpere som har etablert tilknytning til ODP-er med under 1000 abonnemeter.

Nkom viser også til at saneringen av kobbernettet gjør at tilgangskjøpere ønsker å migrere sluttbrukere over på fibernettet. I slike tilfeller, hvor tilgangskjøper allerede har etablerte kundeforhold, vil det være sannsynlig med etablering på mindre ODP-er, særlig dersom det er en forventning om at flere kunder vil bli tilknyttet over tid.

Nkom mottok også data fra Telenor 4. februar 2021 som viser at antall bedriftsabonnement i PON-nettet har nesten doblet seg fra utgangen av 2019 til utgangen av 2020.

Inntektspotensialet fra bedriftsabonnementer er høyere enn fra private husstander. Dette er med på å redusere nivået på antall tilknyttede abonnemeter som er nødvendig for at en effektiv, alternativ tilgangskjøper skal finne det lønnsomt å etablere seg på en ODP.

Som følge av dette konkluderer Nkom med at modellering av ODP-er med minst 100 abonnenter er en realistisk forutsetning å legge til grunn i marginskvismodellen.

Nkom varslet videre en markedsandel på 20 % av tilgjengelige husstander som er tilkoblet Telenors fibernett for den modellerte alternative tilbyderen, på ODP-er med minst 100 tilknyttede abonnenter. En markedsandel på 20 % er en videreføring av prinsippet som har ligget til grunn for marginskviestesten i Marked 3b, men beregningsgrunnlaget foreslås økt fra ODP-er med minst 1000 tilknytninger til ODP-er med minst 100 tilknytninger.

Til GlobalConnect, NextGenTel og RiksTVs anførsel om at en effektiv, alternativ tilbyder ikke vil være i stand til å oppnå en markedsandel på i nærheten av 20 % og at Nkom må se hen til markedsandelen på 3 % i mobilmarkedet, viser Nkom til at den største tilgangskjøperen hadde en markedsandel på nærmere 8 % av tilgjengelige abonnenter på ODP-er med minst 1000 tilknytninger. Det er heller ikke relevant å sammenligne markedsandelen i marginskvismodellen for VULA fiber med markedsandelen i mobilmarkedet direkte, bl.a. fordi det er ulike beregningsgrunnlag i de to modellene.

Nkom mener reduserte ODP-priser og den pågående migrasjonsprosessen fra kobbernettet til fibernettet, gjør det realistisk å legge til grunn at en effektiv, alternativ tilbyder kan oppnå en noe



høyere markedsandel enn det største tilgangskjøper har klart hittil. Samtidig tyder erfaringene så langt på at forutsetningen om 20 % markedsandel av Telenors ODP'er med 100 abonnenter eller mer er urealistisk høy. Nkom har derfor konkludert med at markedsandelen skal reduseres til 15 %.

Nkom er enig med GlobalConnect i at ordlyden i prinsippet må endres for å gjenspeile et økende antall bedrifter i PON-nettet, ved å klargjøre at markedsandelen beregnes på grunnlag av tilgjengelige aksesser i Telenors fibernett på ODP'er med minst 100 tilknyttede abonnenter, og ikke av tilgjengelige husstander. Dette er imidlertid ikke en endring av metodikken da beregningen hele tiden har vært gjort på grunnlag av tilgjengelige aksesser.

## 2.4 Prinsipp 2

### ***Nkoms varsel om vedtak***

Nkom varslet at de relevante sluttbrukerproduktene i marginskvistesten er internettilgang, taletjenester og IPTV, enten frittstående eller som en pakke. Standardiserte privat- og bedriftsprodukter inngår i testen.

### ***Høringskommentarer***

**GlobalConnect** er bekymret for at Nkom legger opp til en snever test som kun dekker produkter tilpasset aktører i privatmarkedet. Historisk sett har dette åpnet for en prismodell som kun gjør det mulig å oppnå lønnsomhet på et triple-play-tilbud med innholdstjenester i privatmarkedet. Bedriftskunder etterspør ikke IPTV og i stadig mindre grad koblede datatjenester. Telenor og Telenors partnere bundler ofte fiberbasert bredbåndsaksess med datakommunikasjonstjenester som IP-VPN i marked 4. Testen må ta høyde for dette når relevante sluttbrukerprodukter defineres.

**RiksTV** foreslår at prinsippet endres slik at de relevante sluttbrukerproduktene i marginskvistesten kun er internettilgang. Prinsippet om å inkludere double- og triple-play-produkter hindrer konkurranse ved at det favoriserer aktører som kan (og må) replikere Telenors tjenesteportefølje. RiksTV mener det ikke er relevant at inntekter og kostnader for TV-produkter skal danne grunnlag for å fastsette grossistpriser også for rene bredbåndsprodukter.

### ***Nkoms vurdering***

Utgangspunktet for reguleringen i Marked 3a er sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, jf. Kommisjonens og ESAs anbefaling om relevante markeder og markedsavgrensningen som er gjort i Nkoms markedsanalyse for Marked 3a og 3b. Standardisert internettilgang er hovedproduktet i dette sluttbrukermarkedet, mens en høy andel av fiberabonnentene også kjøper IPTV. I tillegg kjøper en liten andel taletjenester.

Nkom mener fortsatt det er nødvendig å inkludere IPTV i marginskvistesten for å modellere et realistisk forretningsscenario for en effektiv, alternativ tilbyder. Dette er også i tråd med

BERECs anbefalinger<sup>1</sup>. Et stort flertall av private fiberkunder kjøper IPTV sammen med internetttilgang, og Nkom mener derfor det ikke er realistisk å anta at en effektiv, alternativ tilbyder kun vil tilby internetttilgang. Selv om taletjenester i fastnett ser ut til å få stadig mindre betydning, vil Nkom også fortsatt ta høyde for å kunne inkludere slike produkter siden denne funksjonaliteten allerede er implementert i marginskvistesten som har vært benyttet i Marked 3b for VUA fiber.

Nkom har i markedsanalysen for Marked 3a og 3b konkludert med at standardisert bredbåndsaksess som markedsføres mot henholdsvis privat- og bedriftssegmentet, tilhører det samme produktmarkedet. Dette innebærer at en realistisk marginkvistest for VULA fiber i Marked 3a bør omfatte relevante sluttbrukerprodukter i både privat- og bedriftssegmentet. Nkom mener videre at en effektiv, alternativ tilbyder henvender seg til både privat- og bedriftssegmentet. Samtidig har Nkom i markedsanalysen trukket et skille mellom sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og sluttbrukermarkedet for høykvalitets aksessprodukter, i tråd med Kommisjonens og ESAs anbefaling. Datakommunikasjonstjenester, f.eks. IP-VPN, inngår i sluttbrukermarkedet for høykvalitets aksessprodukter. Selv om en fiberaksess som inngår i Marked 3a, i noen tilfeller kan benyttes som innsatsfaktor i et produkt som inngår i sluttbrukermarkedet for høykvalitetsaksess, mener Nkom at sluttbrukerprodukter som ikke tilhører sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, ikke skal inngå i en marginkvistest for VULA fiber i Marked 3a.

## 2.5 Prinsipp 3

### ***Nkoms varsel om vedtak***

Nkom varslet at testen vil gjøres på de kommersielt mest attraktive produktene (flaggskipprodukter). Videre varslet Nkom at porteføljen av flaggskipprodukter skal inneholde minst ett enkeltstående produkt.

### ***Høringskommentarer***

**GlobalConnect** mener porteføljen av sluttbrukerprodukter også må omfatte de fiberaksessene som bundles med datakommunikasjon (f.eks. IP-VPN), dersom marginskvistesten skal ha noen reell verdi.

**RiksTV** mener testen bør ta høyde for at det er mulig å oppnå positiv nettomargin for tilbydere som tilbyr andre produkter og tjenester enn Telenor. Hvis testen skal ta høyde for et kobber-saneringsperspektiv, er et krav om kun ett enkeltstående produkt altfor mildt. RiksTV foreslår at det gjennomføres en separat marginkvistest med kun enkeltstående flaggskipprodukter. Dette vil avgjøre om en aktør som kun leverer internett settes i marginskvis eller ikke.

---

<sup>1</sup> Commission draft Recommendation on non-discrimination and costing methodologies, BEREC Opinion, BoR (13) 41, 26 March 2013.



**Telenor** mener Nkom ikke begrunner hvorfor kobbersaneringen skal medføre behov for å sikre at det alltid er minst ett frittstående flaggskipprodukt i porteføljen. Telenor antar at Nkom legger til grunn at kunder som ikke har kjøpt TV over kobberlinjen, heller ikke vil gjøre dette over en fiberaksess. Dette er i strid med det Telenor erfarer i markedet. En stor andel av nye fiberkunder kjøper to eller flere produkter, og et prinsipp om å alltid inkludere minst ett enkeltstående produkt bygger på feil faktum. Pålegget er dermed ment å løse et konkurranseproblem som ikke eksisterer, og er således uforholdsmessig.

### ***Nkoms vurdering***

Når det gjelder kommentarene fra GlobalConnect og RiksTV, viser vi til Nkoms vurdering under prinsipp 2.

Når det gjelder Telenors kommentar om at Nkom ikke har begrunnet hvorfor minst ett enkeltstående bredbåndsprodukt skal inngå i porteføljen med flaggskipprodukter, mener Nkom at det må være økonomisk replikerbart for en effektiv, alternativ tilgangskjøper å migrere en portefølje med kunder fra kobber til fiber uten at alle produktene må inneholde tilleggstjenester som for eksempel TV. Selv om en stor andel av nye fiberkunder kjøper to eller flere tjenester, vil en andel av kundene kun kjøpe tilgang til internett. For å sikre at porteføljen med flaggskipprodukter, som skal replikeres av en effektiv, alternativ tilgangskjøper, dekker markedssituasjonene best mulig, mener Nkom porteføljen alltid bør inneholde minst ett enkeltstående bredbåndsprodukt i tillegg til de kommersielt mest attraktive produktene som Telenor tilbyr sine slutt kunder.

Nkom viser videre til at porteføljen med flaggskipprodukter er vektet utfra hvor mange abonnementer Telenor har på produktene. Det innebærer at dersom et enkeltstående produkt har færre abonnementer enn de øvrige produktene i porteføljen med flaggskipprodukter, vil dette produktet også vektet minst i modellen. Frem til nå har porteføljen med flaggskipprodukter alltid bestått av minst ett enkeltstående bredbåndsprodukt, uten at et slik produkt eksplisitt har blitt definert inn.

Nkom opprettholder konklusjonen om at porteføljen med flaggskipprodukter alltid skal inneholde minst ett enkeltstående produkt. Dette prinsippet er imidlertid flyttet til prinsipp 4, som omhandler aggregeringsnivå og fastsetter at marginskivstesten skal gjøres på porteføljenivå.

## **2.6 Prinsipp 4 og 5**

### ***Nkoms varsel om vedtak***

Nkom varslet at flaggskipprodukter skal testes som en samlet gruppe (portefølje). Videre varslet Nkom at dersom sluttbrukerpriser (listepriser) blir rabatterte eller redusert midlertidig i form av kampanjer, skal slike rabatter og kampanjer hensyntas ved beregning av inntektene.

### **Høringskommentarer**

**GlobalConnect** mener at flaggskipproduktene for privat- og bedriftsmarkedet bør testes separat. Det gir liten mening å vurdere inntektene fra triple-play-tjenester i privatmarkedet og inntektene fra enkeltstående fiberaksesser i bedriftsmarkedet under ett. Videre viser erfaringene med bruk av porteføljebaserte marginskvistester i mobilmarkedet at dette gir Telenor et vidt handlingsrom til å sette ensartede priser som ekskluderer konkurrenter fra strategisk viktige markedssegmenter.

Når det gjelder prinsipp 5 om priselementer og rabatter, påpeker GlobalConnect at det normalt ikke finnes noen ensartet listepriis eller rabatter for bredbåndsaksess i kontraktene tilbyderne inngår med mellomstore og store bedriftskunder gjennom anbudsprosesser. Marginskvisteksten må ta høyde for at tjenestene prises konkret utfra rammene i anbudet.

**RiksTV<sup>2</sup>** mener det må tas bedre høyde for dagens konkurransebilde i fibermarkedet og at Telenors samlede portefølje må hensyntas i mindre grad. Ved større avvik mellom kundeporteføljer utsatt for konkurranse og Telenors kundeportefølje som helhet, bør sluttbrukerprisene utsatt for konkurranse vektet høyere. Telenor har insentiver til å ha høye veiledende priser, men samtidig gi betydelige kampanjer og winback-tilbud i områder der de møter konkurranse. Som tiltak foreslår RiksTV begrensninger i bruk av winback eller såkalt holdback-aktiviteter, dvs. tilsvarende reguleringer som i mobilmarkedet.

### **Nkoms vurdering**

Nkom har i markedsanalysen for Marked 3a og 3b konkludert med at standardisert bredbåndsaksess som markedsføres mot henholdsvis privat- og bedriftssegmentet, tilhører det samme produktmarkedet. Nkom mener at dette tilsier at relevante sluttbrukerprodukter i privat- og bedriftssegmentet bør testes samlet. Vi viser for øvrig til Nkoms vurdering under prinsipp 2.

Valget av marginskvisregulering og tilhørende prinsipper er basert på de eksisterende markedsanalysene, de identifiserte konkurranseproblemene og valg av reguleringsprinsipp for Marked 3a. Hensynet til investeringsinsentiver er sentralt i reguleringen av VULA fiber, jf. kapittel 7.5.3.2 i Marked 3a-vedtaket. Nkom mener at dette tilsier at marginskvistesten for VULA fiber bør gjøres på porteføljenivå, tilsvarende det som har vært gjort hittil for VUA fiber, jf. kapittel 3.4 i Vedlegg 3 til Marked 3b-vedtaket.

Når det gjelder GlobalConnects anførsel om at det ikke finnes noen ensartet listepriis eller rabatter i kontrakter som inngås med mellomstore og store bedriftskunder gjennom anbudsprosesser, antar Nkom at dette i hovedsak vil gjelde for produkter som inngår i sluttbrukermarkedet for høykvalitets aksessprodukter og som dermed ikke vil inngå i marginskvistesten. Telenor rapporterer listepriiser og tilhørende rabatter for produktene som inngår i marginskvistesten.

<sup>2</sup> RiksTV har referert til prinsipp 5 og 6 i sitt høringssvar, men Nkom antar kommentaren gjelder prinsipp 4 og 5.

Nkom mener RiksTVs anførsel om at Nkom bør pålegge Telenor begrensninger i bruk av winback eller såkalt holdback-aktiviteter, ikke er et relevant innspill til denne høringen om prinsippene for marginskvismodell. For øvrig viser Nkom til at prisene i marginskvismodellen er faktiske listepriker, justert for rabatter som er gitt til enkelte kundegrupper i enkelte områder.

## 2.7 Prinsipp 11

### ***Nkoms varsel om vedtak***

Nkom varslet at den høyeste rabatten som tilgangskjøpere har oppnådd i løpet av de siste 12 månedene, vil bli lagt til grunn i marginskvistesten.

### ***Høringskommentarer***

**GlobalConnect** viser til at dagens VULA-avtale ikke åpner for volumrabatt, og det virker derfor kunstig å ta høyde for slike rabatter i modellen. Hvis Telenor skulle gjeninnføre volumrabatt, har GlobalConnect liten tro på at noen tilgangskjøper vil være i posisjon til å oppnå en slik rabatt siden volumene er små. GlobalConnect forutsetter at Nkom gjør en kritisk vurdering om eventuelle rabatter er reelle.

### ***Nkoms vurdering***

Selv om dagens VULA-avtale ikke åpner for volumrabatt, mener Nkom det er riktig å inkludere et prinsipp som fastsetter hvordan en eventuell volumrabatt skal behandles dersom Telenor velger å innføre dette. Dersom en slik rabatt blir aktuell, vil Nkom gjennomgå premissene knyttet til den og hvordan den skal hensyntas i marginskvistesten.

## 2.8 Dokumentasjonskrav om bestått marginskvistest

### ***Nkoms varsel om vedtak***

Nkom varslet at Telenor i forkant av prisøkninger på ett eller flere flaggskipprodukter må godtgjøre at økonomisk replikerbarhet er ivaretatt. Videre varslet Nkom at Telenor i forkant av prisendringer på ett eller flere enkeltstående fiberprodukter som ikke inngår i porteføljen av flaggskipprodukter, eller ved lansering av nye fiberprodukter i sluttbrukermarkedet, må Telenor oversende Nkom dokumentasjon på bestått bruttomargintest.

### ***Høringskommentarer***

**GlobalConnect** mener at Nkom velger en mindre effektiv og mer komplisert løsning enn det ESA krever. I praksis åpner Nkom for at Telenor fortsatt fritt kan sette opp eller ned sluttbrukerprisene i flaggskipporteføljen uten forutgående marginskvistesting. Videre stiller ikke Nkom krav om at testen må være bestått, kun dokumentasjon på økonomisk replikerbarhet eller bestått bruttomargintest. GlobalConnect oppfordrer Nkom til å forby de aktuelle prisendringene før Telenor godtgjør at marginskvistesten er bestått.

**RiksTV** mener at marginskvistestene skal gjennomføres før produktene tilbys sluttkundene, for å unngå tidsforsinkelser der tilgangsprisene har feil prisnivå over en lengre tidsperiode. Det er nødvendig at Nkom retter seg etter ESAs føringer slik at Telenor ikke kan endre sluttbrukerprisene før marginskvistesten er bestått.

**Telenor** viser til at ESA har oppfordret Nkom til å vurdere å endre margintesten fra en ex-post til en ex-ante test. En ex-ante kontroll av Telenors sluttbrukerpriser, i tillegg til en ex-post test, er en mye mer inngripende forpliktelse enn det som ligger i dagens regulering. En de facto regulering av Telenors sluttbrukerpriser krever en grundig analyse og identifisering av hvilke konkurranseproblemer forpliktelsen skal avhjelpe. Nkom må også begrunne hvorfor en ex-post marginskvistest ikke er tilstrekkelig og utrede hvilke konsekvenser en forhåndskontroll av Telenors sluttbrukerpriser har for Telenor og markedet som sådan. Innholdet i forpliktelsen må være klart angitt, herunder hvordan godkjenningen hos Nkom skal foregå. Telenor mener forpliktelsen begrenser fleksibiliteten til raskt å være innovativ, møte endringer i sluttbrukermarkedet og introdusere nye produkter.

### ***Nkoms vurdering***

Nkom viser til at Telenor allerede er underlagt et forbud mot marginskvis og at forpliktelsen er løpende. Forbudet mot marginskvis er dermed ikke begrenset til å gjelde på testtidspunktene. Nkom kan derfor ikke se at en forpliktelse om å dokumentere for Nkom at siste gjennomførte marginskvistest med oppdaterte priser og abonnementsstall gir et resultat som ikke er negativt, ved prisendringer på ett eller flere flaggskipprodukter, skulle være uforholdsmessig inngripende overfor Telenor.

I Nkoms varsel om vedtak og i utkastet til vedtak som ble notifisert til ESA, fremkom det at forpliktelsen gjelder dersom Telenor gjennomfører prisøkninger på sine sluttbrukerprodukter. Det korrekte er at kravet gjelder ved prisreduksjoner på Telenors sluttbrukerprodukter.

Nkom ser ikke at det er nødvendig med en ny analyse og identifisering av hvilke konkurranseproblemer forpliktelsen skal avhjelpe, slik Telenor hevder. Nkom viser derfor til vurderingene som allerede fremgår av Marked 3-vedtakene. Oppdatering av siste marginskvistest kan gjøres enkelt ved kun å legge inn nye priser og abonnementsstall, og Nkom legger opp til at sluttbrukerprisene kan justeres samtidig som Telenor fremviser oppfylt marginskvistest. Det er derfor ikke snakk om å pålegge Telenor en forpliktelse som fører til en betydelig tidsforsinkelse.

Når det gjelder eventuelle prisøkninger for Telenors grossistprodukter, mener Nkom det fortsatt er behov for at Nkom godkjenner slike prisøkninger i henhold til det som fremkommer i punkt 592 i Marked 3a-vedtaket. I slike tilfeller vil Telenor uansett være underlagt et krav om to måneders varslingsfrist før endringene kan iverksettes, jf. punkt 877 i Marked 3a-vedtaket, og hensynet til at Telenor skal kunne være innovativ og raskt kunne møte endringer i sluttbrukermarkedet gjør seg derfor ikke gjeldende ved slike endringer.

Når det gjelder kommentarene fra GlobalConnect og RiksTV, mener Nkom at den pålagte forpliktelsen ivaretar de hensynene ESA var opptatt av i sin kommentar. Endringene vil sikre at

Telenor ikke kan gjøre endringer i sitt sluttbrukertilbud uten at det foreligger dokumentasjon på at marginskvistest og/eller bruttomargintest er bestått. Dette vil hindre at tilgangskjøpere settes i marginskvis som følge av Telenors endringer, og man unngår en potensiell marginskvis som i verste fall kunne vedvart til neste ordinære marginskvistest.

Nkom har presisert i vedtaket at Telenor kan justere sluttbrukerprisen på samme tidspunkt som det legges frem en oppfylt marginskvistest for Nkom.

## 2.9 Kravet til bruttomargin

### ***Nkoms varsel om vedtak***

Nkom varslet at Telenor må oppfylle et krav om at bruttomargin for alle standardiserte enkeltstående fiberprodukter skal være minst 25 %.

### ***Høringskommentarer***

**GlobalConnect** er enig i at det er grunnlag for å skjerpe minimumskravet til prising av standardiserte fiberprodukter ved å kreve en positiv bruttomargin. Skal innskjerpingen ha noen verdi, må imidlertid kravet justeres ytterligere. Siden VULA fiber vil være ett av flere erstatningsprodukter for kobberbasert LLUB, må kravet til bruttomargin i alle fall settes så høyt at tilgangskjøper har mulighet til å oppnå minst like høy margin som ved videresalg i dag. Bruttomarginen på kobberbasert LLUB er en langt mer treffsikker benchmark enn 25 %.

**NextGenTel** mener at et krav om bruttomargin på minst 25 % er utilstrekkelig til å ha noen funksjon. Skal det være mulig å konkurrere på VULA fiber som et eget produkt, må bruttomarginen være 50 % eller høyere. Nkom bør også se hen til de marginene som ble anvendt i LLUB-reguleringen.

**RiksTV** mener at et bruttomarginkrav på 25 % er for lavt og medfører liten eller ingen reell skjerpelse på grossistprisene. Dette fremstår som et nivå der det er lite sannsynlig å oppnå lønnsomhet for grossistene. RiksTV mener bruttomarginen tilsvarende som for kobber (LLUB) bør legges til grunn som utgangspunkt, og bruttomarginkravet bør derfor settes til minst 50 %.

**Telenor** mener at konsekvensen av et krav om bruttomargin på minimum 25 % for alle enkeltstående bredbåndsprodukter vil være at Telenors prisingsfleksibilitet i privatmarkedet begrenses, uten at kravet er egnet til å løse det påståtte konkurranseproblemet i bedriftsmarkedet. Nkom har ikke anledning til å innføre en ny og strengere margintest uten at Nkom foretar en grundig analyse og identifisering av hvilke konkurranseproblemer den nye forpliktelsen skal avhjelpe. Siden alle produkter i bedriftsmarkedet hadde en positiv bruttomargin over 25 % i siste marginskvistest, får det foreslåtte kravet ingen betydning for marginbildet i bedriftsmarkedet. Kravet fremstår dermed også som uforholdsmessig.

### ***Nkoms vurdering***

Nkom varslet et krav om at bruttomarginen på alle standardiserte enkeltstående fiberprodukter skal være minst 25 %. Nkoms bekymring var i hovedsak rettet mot bedriftssegmentet, men det varslede pålegget ble foreslått gjeldende for alle standardiserte enkeltstående fiberprodukter.

Nkom er enig med Telenor i at det foreslåtte kravet ikke er egnet til å løse konkurranseproblemene i bedriftssegmentet, og at det kan føre til begrensninger i prisingsfleksibiliteten i privatsegmentet.

Nkom har gjort en ny vurdering av kravet om at bruttomarginen på alle standardiserte enkeltstående fiberprodukter skal være minst 25 %, og er enig med Telenor i at dette kravet ikke bør gjøres gjeldende for enkeltstående fiberprodukter i privatsegmentet. Nkom viser i den sammenheng til prinsipp 3, hvor det fremgår at flaggskipproduktene omfatter sluttbrukerproduktene som samlet sett er de kommersielt mest attraktive (minst 70 % av de totale inntekene i den relevante tidsperioden), og at Nkom også kan definere andre produkter som flaggskipprodukter dersom de forventes å bli viktige for konkurransen. Siden volumet av privatprodukter er vesentlig større enn volumet av bedriftsprodukter, vil flaggskipproduktene normalt bestå utelukkende av privatprodukter. Nkom viser videre til prinsipp 4, hvor Nkom har innført et nytt krav om at minst ett enkeltstående fiberprodukt skal inngå i porteføljen med flaggskipprodukter. Dette vil normalt også være et produkt i privatsegmentet. Når prinsipp 3 og prinsipp 4 sees i sammenheng, mener Nkom at et porteføljekravet i marginiskvismodellen, i kombinasjon med kravet om positiv bruttomargin, er tilstrekkelig for å ivareta økonomisk replikerbarhet i privatsegmentet.

Nkom er også enig med Telenor i at kravet om at bruttomarginen for alle standardiserte enkeltstående fiberprodukter skal være minst 25 %, ikke får betydning for marginbildet i bedriftssegmentet. Nkom viser videre til innspillene fra GlobalConnect, NextGenTel og Riks TV, som mener kravet må skjerpes ytterligere til minst 50 % for å ha en effekt, bl.a. fordi VULA fiber er en erstatning for kobberbasert LLUB.

Porteføljetesten vil normalt ikke dekke produkter i bedriftssegmentet. Nkom mener det er viktig at økonomisk replikerbarhet for bedriftsprodukter er mulig for effektive, alternative tilgangskjøpere. Etter Nkoms mening bør derfor kravet til bruttomargin for bedriftsprodukter skjerpes ytterligere. Nkom har sett hen til resultatene fra tidligere bruttomargintester og mener det bør være mulig å oppnå økonomisk replikerbarhet ved å sette kravet til 40 %. Testen som ble gjennomført høsten 2020, viste bruttomarginer for Telenors bedriftsprodukter som var mellom 44 % og 64 %. Et krav på minst 40 % vil hindre Telenor å prise utvalgte produkter spesielt lavt. Samtidig vil et krav på minst 40 % ikke virke uforholdsmessig begrensende for Telenors prising av produkter til bedrifter.

Når det gjelder anførselene om å benytte bruttomargin for kobberbasert LLUB som en benchmark, viser Nkom til at det er stor forskjell mellom kobberbasert LLUB og VULA fiber når det gjelder tilgangsnivå i nettet og tilhørende behov for investeringer fra tilgangskjøper. En direkte sammenligning av bruttomargin for VULA fiber og LLUB vil derfor ikke være relevant.



Basert på dette frafaller Nkom kravet om at bruttomargin for enkeltstående fiberprodukter i privatsegmentet skal være på 25 %, men viderefører kravet om at disse produktene skal ha en positiv bruttomargin. Videre skjerper Nkom kravet til standardiserte enkeltstående fiberprodukter i bedriftssegmentet slik at disse produktene må ha minst 40 % bruttomargin.

## 2.10 Utforming av kravet til ikke-diskriminering

### *Høringskommentarer*

**NextGenTel** anmoder om at reguleringens krav til ikke-diskriminering endres fra prinsippet om «Equivalence of Output» (EoO) til «Equivalence of Input» (EoI).

### *Nkoms vurdering*

Utformingen av kravet til ikke-diskriminering i Marked 3a og 3b er ikke gjenstand for denne høringen. Nkom viser til at valg av prinsipp for ikke-diskriminering ble vurdert i Nkoms varsel 20. desember 2019 om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b. Nkom arbeider fortsatt med denne problemstillingen og har foreløpig ikke konkludert.

## 3 Notifikasjon til ESA

ESAs kommentarer 9. juli 2021 til Nkoms utkast til vedtak gjaldt følgende forhold:

- Konsistens med Kommisjonens «Notice on the cost of capital» av 6. November 2019: «The Authority considers that it is necessary to ensure consistency with the approach described in the Commission's Notice and, therefore, urges Nkom to review its cost of capital estimation and to notify its decision to the Authority without undue delay.»

Marginskvisprinsipp 9 innebærer at Nkom vil legge til grunn en WACC i marginskvismodellen som er basert på det til enhver tid gjeldende vedtaket fra Nkom om WACC for fastnett. Nkom har startet arbeidet med et nytt vedtak om WACC for fastnett og vil benytte Kommisjonens Notice som en del av grunlaget for arbeidet. Nkom tar sikte på å gjennomføre nasjonal høring og notifikasjon til ESA i løpet av høsten 2021, med målsetning om å fatte nytt vedtak om WACC som skal gjelde fra 1. januar 2022.

- Jevnlig vurdere hvilke produkter som bør testes i tillegg til flaggskipproduktene: «The Authority considers that Nkom's choice of products to be tested should be reviewed regularly to ensure effective competition is safeguarded, including competition which may not take place across the full range of Telenor's product portfolio, e.g. in relevant retail markets for which VULA is an input but which may not correspond to the definition of flagship products used by Nkom in its ERT. »

Nkom har sett behov for å gjennomføre bruttomargintester for enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet. I lys av markedsutviklingen vil Nkom regelmessig vurdere hvilke produkter som bør inngå i testene og hvilke krav til margin som bør stilles.

## 4 Marginskvistester og bruttomargintester for VULA fiber

I punkt 579 i Marked 3a-vedtaket fremkommer det at Nkom vil gjennomføre marginskvistester og bruttomargintester for VULA fiber.

Når det gjelder marginskvistest for VULA fiber, fremgår det at Nkom vil fatte eget vedtak om den konkrete utformingen av testen og at Nkom så langt det er mulig vil legge til grunn samme metode og samme prinsipper som har vært benyttet for VUA fiber i Marked 3b. Nkom har gjennomgått de aktuelle prinsippene og gjort enkelte oppdateringer. I hovedsak er prinsippene som skal legges til grunn i marginskvistesten for VULA fiber, de samme som for VUA fiber. Marginskvisprinsippene for VULA fiber fremkommer i nytt vedlegg 9 til Marked 3a-vedtaket.

Det fremgår videre 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. Nkom mener bruttomargintester for VULA fiber i Marked 3a kan gjennomføres etter samme metode som for VUA fiber i Marked 3b. Nkom har imidlertid sett behov for å vurdere om kravet til størrelsen på bruttomargin bør endres.

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 ivaretatt. Disse produktene har vesentlig mindre volum enn fiberprodukter i privatmarkedet og har derfor aldri inngått i porteføljen med flaggskipprodukter som har blitt testet i marginskvistesten i Marked 3b.

Det fremgår av punkt 588 i Marked 3a-vedtaket og kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket at bruttomargintest av enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet (både privat og bedrift) ikke er bestått dersom resultatet er mindre enn null. Telenor har 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 henholdsvis VULA fiber 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 for VUA fiber i Marked 3b viste et negativt resultat for bedriftssegmentet i 2019. Basert på dette mener Nkom det er 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 %.

I de fire siste bruttomargintestene Nkom har gjennomført for de standardiserte enkeltstående fiberproduktene Telenor tilbyr i privat- og bedriftsmarkedet utenfor porteføljen med flaggskipprodukter, har resultatet variert mellom 11 og 130 %, med et gjennomsnitt på omkring 50 %. I siste marginskvistest som ble gjennomført høsten 2020, viste resultatene en bruttomargin på mellom 44 og 64 % for bedriftsproduktene.

Basert på dette mener Nkom det er grunnlag for å stille et krav om at bruttomarginen på alle standardiserte enkeltstående fiberprodukter i bedriftssegmentet skal være minst 40 %. Dette vil sikre tilgangskjøperne en rimelig bruttomargin som gjør det mulig å replikere de aktuelle produktene i bedriftssegmentet, og hindre at Telenor priser utvalgte produkter svært lavt. Samtidig vil nivået på bruttomarginen ikke virke uforholdsmessig begrensende for Telenor, og selskapet vil fortsatt være sikret en viss fleksibilitet i sin prising av sluttbrukerprodukter til bedrifter.

Når det gjelder produkter i privatsegmentet, omfatter porteføljen med flaggskipprodukter sluttbrukerproduktene som samlet sett er de kommersielt mest attraktive (minst 70 % av de totale inntekene i den relevante tidsperioden). Disse vil normalt være produkter i privatsegmentet. Nkom også kan definere andre produkter i porteføljen dersom de forventes å bli viktige for konkurransen. I tillegg har Nkom innført et nytt krav om at minst ett enkeltstående fiberprodukt skal inngå i porteføljen med flaggskipprodukter. Dette vil også normalt være et produkt i privatsegmentet. Nkom mener at porteføljekravet i marginskvismodellen, i kombinasjon med krav om positiv bruttomargin for enkeltstående fiberprodukter i privatsegmentet, er tilstrekkelig for å ivareta økonomisk replikerbarhet i denne delen av markedet.

Nkom vil på bakgrunn av dette endre punkt 579 i Marked 3a-vedtaket og legge til et nytt kapittel 7.3.5.3 med tilsvarende innhold som kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket. I tillegg gjøres nødvendige endringer i punkt 588 og punkt 661. Alle endringer fremkommer i kapittel 7 nedenfor.

## 5 Endring av Marked 3a-vedtaket på bakgrunn av kommentarer fra ESA til kobbervedtaket

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 fiberbaserte produkter 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 denne på, er å kombinere dagens ex post-marginskvistest med en ex ante-marginskvistest som er basert på dagens ex post-marginskvistest. En slik ex ante-marginskvistest gjør det mulig å teste prisendringer på eksisterende sluttbrukertilbud og priser på nye sluttbrukertilbud forut for lansering. Telenor er underlagt et forbud mot å sette tilgangskjøpere i marginskvis. Dette forbudet gjelder til enhver tid, og en slik ex ante-test vil bedre sikre at kravet overholdes i perioden mellom de ordinære marginskvistestene dersom Telenor gjør endringer i sitt sluttbrukertilbud.

Ex ante-testen vil innebære at dersom Telenor skal foreta prisreduksjoner eller andre produktendringer på ett eller flere flaggskipprodukter, må Telenor dokumentere for Nkom at økonomisk replikerbarhet vil være ivarettatt. Beregningene skal gjøres ved å legge til grunn siste gjennomførte marginskvistest med oppdaterte priser og abonnementsstall, og Telenor skal fremvise for Nkom at porteføljen viser et resultat som ikke er negativt.

Dersom Telenor skal iverksette prisreduksjoner eller andre produktendringer på ett eller flere enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet som ikke inngår i porteføljen med flaggskipprodukter, eller ved lansering av nye enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet, f.eks. nye hastigheter, må Telenor oversende Nkom dokumentasjon på bestått bruttomargintest.

For å sikre at Telenor kan iverksette prisendringer i sluttbrukermarkedet på en rask og effektiv måte, legger Nkom opp til at sluttbrukerprisene kan justeres samtidig som Telenor fremviser oppfylt marginskvistest og/eller bruttomargintester for Nkom.

På bakgrunn av dette vil Nkom gjøre nødvendige tilføyelser i nytt kapittel 7.3.5.3. Endringene fremkommer i kapittel 7 nedenfor.

## 6 Forholdsmessighet

Prinsippendringene som gjøres 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 slutt kunder fra kobber til fiber for grossistkunder med et begrenset antall slutt kunder. For at marginskvismodellen skal være så realistisk som mulig, har Nkom endret 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 er markedsandelen for en effektiv, alternativ tilbyder redusert fra 20 til 15 %. I tillegg har Nkom lagt til grunn at det skal være minst ett enkeltstående fiberprodukt i porteføljen med flaggskipprodukter for at porteføljen skal bli mer robust.

Med utgangspunkt i resultatene fra siste marginskvistest, har Nkom beregnet effekten av endringene i marginskvisprinsippene. En endring fra å modellere ODP`er med 1000 tilknytninger eller mer til å modellere ODP`er med 100 tilknytninger eller mer, endrer marginen fra 0,04 % til -2,12 %. Ved å redusere markedsandelen fra 20 til 15 %, reduseres marginen ytterligere til -4,09 %. Samtidig innebærer reduserte ODP-priser at marginen forbedres. Med dagens ODP-priser og endrede forutsetninger i marginskvismodellen gir modellen en margin på -1,62 %.

Etter Nkoms mening er prinsippendringene nødvendig for at marginskvismodellen skal være realistisk og således bidra til å oppfylle målet med reguleringen. 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 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 endringen som innebærer et krav til positiv bruttomargin på 40 % for enkeltstående fiberprodukter rettet mot bedrifter, mener Nkom dette er nødvendig for å sikre at økonomisk replikerbarhet er tilstrekkelig ivaretatt i dette segmentet. Nkom mener videre at et slikt krav ikke er uforholdsmessig inngripende for Telenor siden bruttomarginen for enkeltstående fiberprodukter i bedriftssegmentet normalt synes å være høyere enn det nye minimumskravet.

Nkom mener på denne bakgrunn at den pålagte prisreguleringen for VULA fiber er forholdsmessig.

## 7 Vedtak

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom at prinsipper som følger av nytt vedlegg 9, skal ligge til grunn for marginskvistesten for VULA fiber i Marked 3a. Videre pålegger Nkom at bruttomargin for enkeltstående fiberprodukter i bedriftsmarkedet skal være minst 40 %.

Vedtaket innebærer at punkt 579 og 588 i Marked 3a-vedtaket erstattes med følgende:

*«579. For å sikre at forbudet mot marginskvis for lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett i Marked 3a overholdes, vil Nkom derfor gjennomføre marginskvistester og bruttomargintester, se kapittel 7.3.5.3 nedenfor.»*

*«588. Dersom marginskvis- og/eller bruttomargintestene ikke er bestått, 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 ifra marginskvistestene anser for å gi økonomisk replikerbarhet. Nkom vil i et rettevedtak opplyse Telenor om hvor mye grossistkostnaden må reduseres med.»*

Vedtaket innebærer videre at nytt kapittel 7.3.5.3 med følgende tekst tilføyes i Marked 3a-vedtaket:

### **«7.3.5.3 Nærmere om gjennomføring av marginskvistester og bruttomargintester**

*594b. Prinsippene for marginskvistester fremgår av vedlegg 9. Nkom vil som hovedregel gjennomføre marginskvistester to ganger i året. Nkom vil imidlertid også kunne gjennomføre marginskvistester på eget initiativ dersom det er hensiktsmessig, for eksempel dersom det innføres nye grossistprodukter for VULA fiber i Marked 3b. Forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis, vil imidlertid være et løpende krav og således ikke være begrenset til tidspunktene hvor marginskvistestene gjennomføres.*

*594c. Nkom vil i forbindelse med marginskvistestene innhente relevant informasjon fra Telenor og relevante alternative tilbydere. Det vises til ekomlovens § 10-3 om opplysningsplikt. Nkom vil normalt gi en frist på to måneder vedrørende innsendelse av forespurt informasjon.*

*594d. Marginskvistest vil bli gjennomført snarest mulig etter mottak av forespurt informasjon og normalt innen 30 dager. Nkom vil behandle resultatet av en marginskvistest uten ugrunnet opphold. Alminnelige prinsipper for saksbehandling vil være førende. Nkom legger til grunn at vurderingen av resultatene som fremkommer ved marginskvistest, normalt vil kunne ferdigstilles innen slike tidsrammer som følger av ekomloven § 11-2.*



594e. Marginskvistesten skal sikre at en effektiv, alternativ tilbyder kan replikere en portefølje med Telenors kommersielt mest attraktive fiberbaserte sluttbrukerprodukter.

Porteføljetilnærmingen gir Telenor fleksibilitet i fastsettelsen av prisene for sluttbruker- og grossistprodukter. Dette innebærer at Telenor i ytterste konsekvens vil kunne sette enkelte grossistpriser slik at tilgangskjøperne ikke får dekke grossistkostnadene. Dette vil særlig være aktuelt for de fiberbaserte sluttbrukerproduktene som ikke inngår i marginskvistesten, men en porteføljetilnærming innebærer at dette også vil kunne være tilfellet for fiberbaserte sluttbrukerprodukter som inngår i marginskvistesten.

594f. For å sikre at tilgangskjøpere ikke ekskluderes fra deler av sluttbrukermarkedet, mener Nkom det er nødvendig å sette krav til positiv bruttomargin for alle Telenors enkeltstående fiberprodukter som er i salg i sluttbrukermarkedet. For enkeltstående fiberprodukter til privatsegmentet skal bruttomargin være større eller lik null. Det innebærer at Telenors totale månedlige inntekter knyttet til hvert enkeltstående fiberprodukt i sluttbrukermarkedet til enhver tid må være større eller lik de tilhørende totale månedlige grossistkostnadene. For enkeltstående fiberprodukter til bedriftssegmentet skal bruttomargin være større eller lik 40 %. Telenor må oppfylle en bruttomargintest for alle enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet. Enkeltstående fiberprodukter skal forstås som alle Telenors sluttbrukerprodukter hvor kunden kun kjøper bredbånd, med andre ord ikke produkter som inkluderer TV eller bredbåndstelefoner.

594g. 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.

594h. Bruttomargintesten skal også inkludere ODP-relaterte grossistkostnader. Disse kostnadene vil være avhengig av pris per ODP, hastighet per ODP samt antallet ODP'er. 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.

594i. Telenor skal i forkant av prisreduksjoner eller andre produktendringer på ett eller flere flaggskipprodukter dokumentere for Nkom at økonomisk replikerbarhet vil være ivarettatt. Beregningene skal gjøres ved å legge til grunn siste gjennomførte marginskvistest med oppdaterte priser og abonnementsstall, og Telenor skal fremvise for Nkom at porteføljen viser et resultat som ikke er negativt. I forkant av prisreduksjoner eller andre produktendringer på ett

*eller flere enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet som ikke inngår i porteføljen med flaggskipprodukter, eller ved lansering av nye enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet, f.eks. nye hastigheter, skal Telenor oversende Nkom dokumentasjon på bestått bruttomargintest. Telenor kan iverksette prisendringene når nødvendig dokumentasjon på bestått marginskvistest og/eller bruttomargintester er oversendt til Nkom.*

*594j. Brudd på forbudet mot marginskvis ved at Telenor eventuelt ikke skulle bestå marginskvistesten eller bruttomargintesten vil etter Nkoms syn kunne være en indikasjon på at den vedtatte reguleringen ikke er tilstrekkelig effektiv til å ivareta formålet. Et slikt utfall vil dermed gjøre det aktuelt å endre reguleringen og eventuelt å pålegge Telenor krav om kostnadsorienterte priser.»*

Videre innebærer vedtaket at punkt 661 i Marked 3a-vedtaket erstattes med følgende:

*«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 fremgår av vedlegg 9. Videre skal Telenor bestå en bruttomargintest av enkeltstående, fiberbaserte sluttbrukerprodukter. Testen er bestått dersom resultatet viser en bruttomargin på minst null for alle testede produkter i privatsegmentet og minst 40 % for alle testede produkter i bedriftssegmentet.»*

## 8 Ikrafttredelse

Vedtaket trer i kraft umiddelbart.

## 9 Klagerett og frist for å reise søksmål som gjelder enkeltvedtak

Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtak er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. En eventuell klage rettes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sendes til Nkom, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.



Det følger av ekomloven § 11-8 første ledd at søksmål som gjelder enkeltvedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov, må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble fattet. Søksmålsfristen avbrytes ved klage på vedtaket og løper ikke så lenge klagebehandling pågår, jf. ekomloven § 11-8 andre ledd.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger  
avdelingsdirektør

Daniel Hegland  
fung. seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*

Vedlegg: Nytt vedlegg 9 til Marked 3a-vedtaket