

Til: Digital- og forvaltningsdepartementet

Vår Dato: 07-5-2024

8112 Dep, 0032 Oslo

Ansvarlig Advokat:
Camilla Borna Fossem**Tittel****1. Innledning**

Det vises til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets («Nkom») vedtak av 9. april 2024 hvor Telenor på nytt utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegges en rekke plikter i marked 15. Telenor påklager med dette deler av vedtaket.

Fristen for å påklage vedtaket er fire uker, altså innen 7. mai 2024. Klagen er således rettidig.

Innledningsvis ønsker Telenor å understreke at Telenor mener at Nkom i markedsanalysen ikke oppfyller bevisbyrden for at vilkårene for regulering er oppfylt. Det er derfor ikke grunnlag for fortsatt regulering av Telenor. Telenor mener også at dominansanalysen er mangelfull, og at virkemiddelene er for strenge. Telenor har imidlertid valgt å spisse klagen og fokusere på to deler av vedtaket som er særlig byrdefullt for Telenor. Dette for at klagen skal kunne bli behandlet raskere og mer effektivt.

Opplysninger markert med [Uoff.] er forretningshemmeligheter og må unntas offentligheten.

2. Ny og strengere marginskvistest er ikke godt begrunnet og oppnår ikke ønsket formål**2.1 Innledning**

Telenor har i det forrige og i det nye markedsvedtaket en forpliktelse til å tilby grossistpriser til tjenesteleverandører som består en bruttomargintest per produkt (ringeplan) som inngår i margintesten. I den nye reguleringen innfører Nkom en ny og strengere forpliktelse for tjenesteleverandørtilgang, ved å dele inn den største ringeplanen Telenor tilbyr (Bedrift Total) i syv segmenter, basert på antall abonnement per bedriftskunde. Hvert av de syv segmentene vil bli testet som enkeltstående produkter med krav om positiv bruttomargin («syvsegmenttesten»).

Segmentene Nkom har delt inn i er:

- Mindre enn 50
- Fra 50 til og med 99
- Fra 100 til og med 249
- Fra 250 til og med 999
- Fra 1 000 til og med 4 999
- Fra 5 000 til og med 9 999
- Mer enn 10 000

I følge Nkom vil denne oppdelingen i større grad legge til rette for at tjenesteleverandører kan konkurrere i ulike deler av bedriftsmarkedet. Det begrunnes imidlertid ikke hvorfor eller hvordan dette vil forbedre konkurransen i ulike deler av bedriftsmarkedet.

Denne nye og strengere prisreguleringen er i liten grad redegjort for i vedtaket. Nkom skriver at de anser «den administrative byrden å være overkommelig», imidlertid har ikke Nkom spurt Telenor hvor byrdefullt det vil være.

Nkom har med dette ikke overholdt utredningsplikten eller foretatt en realitetsvurdering av forholdsmessighet, eller om formålet eventuelt kan oppnås med mindre inngripende tiltak. I alle tilfeller mener Telenor at tiltaket er lite egnet til å oppnå ønsket resultat.

2.2 Segmenteringen er vilkårlige

Segmenteringen som Nkom foreslår synes å være vilkårlig, og er ikke begrunnet i økonomisk teori eller de reelle konkurranseforholdene på markedet. Nkom skriver i vedtaket at oppdelingen er basert på «SSBs kategorisering av virksomheter i Norge og informasjon fra Telenor.» Men dersom man ser på SSBs kategorisering av virksomheter i Norge, er den øverste kategorien virksomheter med 250 og flere ansatte. Nkom har imidlertid valgt å dele denne SSB-kategorien inn i fire ytterligere kategorier. Dette er ikke begrunnet eller redegjort for i vedtaket eller i Nkoms kommentarer. Telenor kan ikke forstå hvorfor dette er relevant eller på hvilken måte dette speiler det relevante markedet. Nkom har også slått sammen de fem laveste kategoriene i SSBs oversikt, også dette uten ytterligere begrunnelse. Det er faktisk kun to kategorier som kan gjenfinnes i SSBs oversikt over virksomheter i Norge, og det er kategoriene 50 - 99 og 100 - 249.

Antall virksomheter etter størrelse		
	2024	
	Antall virksomheter	Prosent
Alle størrelsesgrupper	656 410	100,0
Ingen ansatte	447 938	68,2
1-4 ansatte	103 429	15,8
5-9 ansatte	40 977	6,2
10-19 ansatte	31 063	4,7
20-49 ansatte	22 052	3,4
50-99 ansatte	6 923	1,1
100 - 249 ansatte	3 075	0,5
250 ansatte og over	953	0,1

Hentet fra SSBs hjemmesider: <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/statistikk/virksomheter>

Til sammenligning er segmentene Nkom har delt inn i:

- Mindre enn 50
- Fra 50 til og med 99
- Fra 100 til og med 249
- Fra 250 til og med 999
- Fra 1 000 til og med 4 999
- Fra 5 000 til og med 9 999
- Mer enn 10 000

Telenor kan heller ikke forstå at inndelingen skal basere seg på «informasjon fra Telenor». Telenor benytter ikke disse kategorier i sine systemer eller organisering. Videre fremkommer det av SSBs oversikt at det i 2024 kun er 953 virksomheter med mer enn 250 ansatte i Norge, og at disse utgjør 0,1 % av det totale antall virksomheter. Det er derfor vanskelig å forstå at det skal være nødvendig å dele disse 0,1 % av potensielle kunder, inn i fire ytterligere kategorier.

Telenor har argumentert for at dersom Nkom likevel valgte å gå videre med den nye marginskvistesten, må i det meste segmenteringen endres, og de øverste segmentene slås sammen. Slik at segmenteringen bedre speiler de faktiske markedsforholdene, og testen i mindre grad påvirkes av enkeltkunder. Telenor stiller spørsmål ved at dette innspillet ikke er tatt inn i høringen eller svart opp på annen måte. Nkom synes å ha ignorert Telenors innspill, og har ikke begrunnet hvorfor den vilkårlige inndelingen Nkom har valgt er mer egnet enn det Telenor har foreslått.

2.3 Nkom har ikke begrunnet det å marginteste veldig snevre segmenter av én ringeplan i økonomisk teori eller redegjort for hvordan dette vil bedre konkurransesituasjonen

Konkurransøkonomisk teori tilsier at marginen skal testes på det relevante markedet. Hensikten med å avgrense det relevante markedet er for å finne det produkt- og geografiske markedet der konkurransen skjer og innenfor disse rammene vurdere konkurransesituasjonen. Nkom har i vedtaket definert det relevante markedet, men tester margin på ringeplan-nivå, som er betydelig snevrere enn det relevante markedet. Nå foreslår Nkom å teste margin på enda snevrere segmenter av det relevante markedet, nesten på enkeltkundenivå. Nkom begrunner heller ikke hvorfor det er riktig eller nødvendig å teste såpass snevre deler av det relevante markedet, eller på hvilken måte dette skal bøte på de påståtte konkurranseproblemene.

Videre ønsker Telenor å klargjøre at Bedrift Total kun er én ringeplan og ikke en «samlepost» for alle Telenors bedriftskunder. Telenor har også andre ringeplaner som selges til bedriftskunder, og en og samme kunde kan ha en andel av sine abonnementer på en Bedrift Total ringeplan og en annen andel på en annen ringeplan. Ringeplanen Bedrift Total utgjør således ikke et segment av markedet. Å dele opp ringeplanen Bedrift Total i segmenter basert på antall abonnement i bedriften, og teste hver av disse segmentene enkeltvis, gir ikke en samlet oversikt over Telenors marginer i bedriftssegmentet eller en samlet oversikt over kunder av en viss størrelse. Dette vil heller være et ganske tilfeldig uttrekk av noen og/eller deler av noen av Telenors bedriftskunder. Det er derfor vanskelig å se at dette gir et riktig bilde av konkurransesituasjonen eller er et egnet virkemiddel for å fremme konkurransen.

2.4 Margintesten vil i stor grad avhenge av enkeltkunder

De øverste segmentene i Nkoms inndeling består av veldig få kunder, eksempelvis har Telenor per i dag [redacted] Nkom synes å argumentere for at det er mange abonnemeter i segmentet, men dette argumentet overser det faktum at konkurransen skjer om kunden, ikke hvert enkelt abonnement. Det er antall kunder det konkurreres om som er relevant for konkurransen, ikke hvor mange abonnemeter som er knyttet til hver kunde.

Bruttomarginen i disse segmentene er dermed i all hovedsak avhengig av hvordan marginen for hver enkelt kunde utvikler seg. [redacted]

Disse avtalene inngås etter forhandlinger. Det er store ulikheter i preferanser, forhandlingsmakt og -evne. Det er også ulik størrelse på kundene, også innad i segmentene. Det er derfor ikke slik at alle kundene har samme pris og/eller margin. Margin varierer også med ulik utvikling i kundens faktiske forbruksmønster versus opprinnelig antatt forbruk, som også varierer mellom kundene. Det er slik at konkurransen i bedriftsmarkedet – i alle fall i de øverste segmentene – i stor grad foregår ved at konkurrerende tilbydere gir individuelle pristilbud til en kunde basert på kundens estimerte forbruk av tale, SMS og data. En kontrakt inngås gjerne for 2-3 år med opsjon på forlengelse. Det er således en risiko for at kundens estimer og tilbyders antagelser ved inngivelse av tilbudet ikke slår til og at marginen til den enkelte kunde utvikler seg på en annen måte enn forutsatt i kontraktsperioden. Særlig knyttet til kunder som ikke allerede er kunde av tilbyderen, der tilbyderen utelukkende må basere seg på kundens egne estimer.

Telenor estimerer etter beste evne, imidlertid er det en rekke faktorer som skal forutsies og antas. Derfor er det ikke alltid at Telenor treffer på estimatene. Telenor løper kommersiell risiko for dette i dag, imidlertid blir risikoen for Telenor en helt annen når dette knyttes opp til regulatoriske krav, nesten ned på enkeltkundenivå i de øverste segmentene.

[redacted] Dette er ikke nødvendigvis et problem når margin måles på et representativt utvalg av Telenors kontrakter, men når margin skal måles på segmenter med så få som 8 kunder, har hver enkelt kunde et betydelig utslag i modellen

Når margin skal måles på såpass smale segmenter blir testen veldig sårbar for endringer i kundesammensetningen. Telenor konkurrerer løpende om nye kunder, noen ganger kan man vinne flere kontrakter ganske likt i tid, som også betyr at flere avtaler kan løpe ut ganske likt i tid, eller kunder velger

å ikke benytte eller benytte opsjoner som gjør at flere avtaler vinnes eller løper ut likt i tid. Dette er ikke noe Telenor kan kontrollere. Kategoriseringen er også flytende da bedrifter ikke har et konstant antall abonnemeter i avtaleperioden, slik at en kunde kan flyttes mellom segmenter i løpet av avtaleperioden. Dette viser hvor sårbar den foreslåtte testen er for endringer utenfor Telenors kontroll.

Oppsummert gir testing av margin på så smale segmenter uforutsigbare og for Telenor ukontrollerbare virkninger. Det er urimelig at enkeltkunders valg og forbruk skal kunne påvirke tilgangsprisene og derigjennom svekke muligheten for infrastrukturbasert konkurranse og nyetablering i grossistmarkedet.

2.5 Reguleringen vil ha negativ påvirkning på konkurransen om de største kundene

Det er altså stor usikkerhet knyttet til estimering og utvikling i marginer per kunde, og sterk priskonkurranse om disse kundene. Dette tilsier at Telenor er veldig sårbar når margin skal måles på segmenter med så lite som 8 kunder. Realiteten i den foreslåtte reguleringen er at Telenor vil måtte avstå fra å konkurrere like aggressivt om de største kundene fremover, som vil medføre at disse kundene potensielt vil få dårligere tilbud og priser, og konkurransetrykket i storkundesegmentet svekkes.

Det er videre uklart hvilket konkurranseproblem prisreguleringen søker å avhjelpe. Det er i dag sterk konkurranse om B2B kundene, og Telenor opplever at konkurransen om de største kundene – over 500 - 1000 abonnemeter – er meget sterk. I dette segmentet er det få tjenesteleverandører som konkurrerer. Slik Telenor forstår det er det ikke priskonkurranse som gjør at tjenesteleverandører i liten grad er til stede, men at disse kundene etterspør systemer og tjenester som mange tjenesteleverandører ikke tilbyr. Mange av de største B2B kundene stiller høye krav til betjening og support, avanserte tjenester og funksjonalitet, kundespesifikke tilpasninger, tydelige roadmaps med planer for videreutvikling av dagens tjenester, evne til å understøtte kundens behov for å bli mer miljøvennlig og bærekraftig, og ikke minst troverdighet som kompetent rådgiver i et stadig skiftende spekter av teknologiske muligheter.

Telenor konstaterer at når tjenesteleverandører legger inn bud for kunder med over 1000 ansatte, blir de ofte diskvalifisert tidlig i prosessen på grunn av manglende evne til å innfri kundenes mange og omfattende krav. I den grad det er utfordrende for tilgangskjøpere å betjene de største B2B kundene skyldes det at de ikke tilbyr systemer og produkter som møter kundenes behov og krav, og ikke Telenors grossistpriser. Uavhengig av dette er det meget sterk konkurranse om disse kundene, særlig fra Telia, og det er dette som driver priskonkurranse.

De største kundene har størst volum og besitter derfor en viss kjøpermakt. Dette er med på å drive priskonkurranse. Det er også naturlig i de fleste markeder at de største kundene har bedre priser og/eller vilkår enn de minste kundene, volumrabatter er et utbredt fenomen i de fleste bransjer.

[REDACTED]

I så fall synes den foreslåtte prisreguleringen primært å gå utover de største (ofte offentlige) kundene, som ender opp med å betale høyere priser, uten at flere tjenesteleverandører nødvendigvis vil kunne konkurrere om disse kundene. Det er vanskelig å se at det at store aktører, [REDACTED] må betale mer for sine abonnemeter fremover, er et ønsket utfall av reguleringen.

Oppsummert er det slik at reguleringen hverken vil bidra til at tjenesteleverandører kan konkurrere om de største bedriftskundene eller bidra til ytterligere konkurranse om disse. Tvert imot vil virkningen på konkurransen om de største kundene være negativ.

2.6 Forpliktelsen er meget byrdefull for Telenor

Kundene som inngår i de øverste segmentene, kjøper ofte også andre ringeplaner enn Bedrift Total. Arbeidet med å rapportere segmentinformasjon for Bedrift Total til Nkom har blitt gjennomført med betydelig innslag av manuelle analyser og prosesser. Dette skaper også en viss usikkerhet rundt hvordan forskjellige kunder skal kategoriseres under den nye segmenteringen. Fordi marginberegningen per segment kun skal omfatte en andel av kundenes inntekt og forbruk, innebærer det at det ikke er tilstrekkelig å beregne margin med utgangspunkt i kundedata, denne informasjonen må detaljeres ytterligere. Marginberegningene per ringeplan benytter svært detaljerte data. De detaljerte dataene aggregeres, kontrolleres og eventuelt justeres mot informasjonen i regnskapet og Telenors offisielle volumstatistikk. Dette betyr at Telenor må fremskaffe data for alle ringeplaner i bedriftsmarkedet for Telenor-merkevaren for å gjennomføre en marginskvistest for de nye segmentene av Bedrift Total. Telenor har ikke selv et kommersielt behov for informasjon om detaljert kundedata ned på de ulike ringeplanene, og det eksisterer ikke systemstøtte for en slik detaljering av kundedata ned på ringeplaner.

Telenor har rapportert segmentdata til informasjon tidligere, som har medført betydelig med manuelt arbeid. Det er imidlertid et viktig poeng at det å rapportere segmentdata til informasjon er noe helt annet enn en forpliktelse til å sikre positiv bruttomargin i hvert av segmentene. En slik forpliktelse er løpende, og medfører at det arbeidet Telenor har utført ved hver halvårsrapportering til Nkom heretter må utføres månedlig.

I tillegg må Telenor utarbeide en prognose over inntekter og volum per segment for å forutse bruttomargin i kommende måned, for således å ha mulighet til å oppfylle det løpende kravet til positiv bruttomargin. Dette har ikke Telenor utarbeidet tidligere. Forpliktelsen til å tilby grossistpriser til tjenesteleverandører som består en bruttomargintest per ringeplan/segment er løpende. For å sikre at denne forpliktelsen oppfylles, må Telenor gjennomføre en månedlig bruttomargintest for de ringeplanene som har lav margin og/eller stor usikkerhet i fremtidig marginutvikling. Videre må Telenor utarbeide et estimat på neste måneds marginbilde, og sikre at den løpende forpliktelsen blir overholdt ved eventuelt endring av wholesalepris i forkant av en marginskvisituasjon. En slik månedlig kontroll vil være nødvendig for enkelte av de nye segmentene av Bedrift Total.

Usikkerheten i marginbildet forsterkes av ulik prisstruktur i sluttbrukermarkedet og grossistmarkedet. I dag består sluttbrukerprisen i hovedsak av en fast månedspris som inkluderer kundens behov for data og tilnærmet ubegrenset bruk av tale og meldinger. Samtidig er Telenor pålagt å ha en standard grossistavtale med kun variable priser, og det er prisene i standard grossistavtale som marginskvistestes. Dette innebærer at mens inntekten fra sluttkunden i utgangspunktet er fast uavhengig av forbruk, varierer grossistkostnaden med kundens forbruk av data, tale og meldinger. Ulik prisstruktur i sluttbrukermarkedet og grossistmarkedet bidrar til å forsterke uforutsigbarheten som er knyttet til volumutvikling over tid, og medfører også at marginbildet i det korte bildet kan variere betydelig fra måned til måned.

Det vil med andre ord kreve betydelig med ressursinnsats for å følge opp forpliktelsen. Samtidig er etterlevelse av forpliktelsen nærmest utenfor Telenors kontroll som følge av de detaljerte estimatene som må inntreffe for å oppfylle forpliktelsen.

Oppsummert mener Telenor at den delen av vedtaket som gjelder syvsegmenttesten ikke er tilstrekkelig redegjort for eller begrunnet. Det er heller ikke egnet til formålet. Oppdelingen i segmenter fremstår vilkårlig, og synes ikke å være begrunnet i økonomisk teori eller de reelle konkurranseforholdene på markedet. Tiltaket er uforholdsmessig byrdefull for Telenor, og reguleringen vil påvirke konkurransen negativt. Den delen av vedtaket som gjelder syvsegmenttesten må derfor oppheves.

3. Prisforpliktelsene for samlokalisering er for strenge – Telia bør ikke tilgodeses

3.1 Innledning

Nkom har i ny regulering opprettholdt forpliktelsen om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering fra aktører innenfor det relevante markedet, samt å tilby samlokalisering til disse til kostnadsorienterte priser. Nkom har også vedtatt å innføre en ny prisregulering knyttet til samlokalisering, hvor det åpnes for innfasing av betingelser om resiprositet, tidligst fra 1. januar 2025. Telenor vil understreke at vi er positive til innfasing av resiproke priser.

Telenor er av den oppfatning at de endrede markedsforholdene i samlokaliseringsmarkedet tilsier at det ikke lenger er grunnlag for regulering av samlokalisering, og at i alle tilfeller bør prisreguleringen mykes opp. Imidlertid har Telenor av effektivitetshensyn, som beskrevet innledningsvis, valgt å avgrense klagesaken til det som fremstår som mest uforholdsmessig og konkurransevridende; at Telia gis rett til tilgang til samlokalisering på regulert pris.

3.2 Bakgrunn og konkurransesituasjon for samlokalisering

3.2.1 Innledning

Fordi Telenor ikke tidligere har klagt særskilt på forpliktelsene knyttet til samlokalisering, ser Telenor det hensiktsmessig å inkludere noe mer bakgrunn på markeds- og konkurransesituasjonen for denne delen av markedet.

3.2.2 Det er et fungerende samlokaliseringsmarked i Norge

Det er et velfungerende marked for samlokasjon i Norge, og tilgangsnektelse er ikke en reell problemstilling. De siste årene har det skjedd vesentlige strukturelle endringer i markedet og konkurransesituasjonen for samlokasjon. Alle tre netteiere har etablert egne tårnselskap, tidligere var dette en integrert del av telekomselskapene. Det ligger i kjernen av tårnselskapenes forretningsmodell/virksomhet å tilby samlokasjon til alle som ønsker å leie innplassering. Dedikerte tårnselskap vil ikke nekte kunder tilgang. I andre europeiske land tilbyr dominerende tårnselskap slik tilgang uten å være underlagt regulering, slik det også var i Norge før samlokasjon ble regulert. Både Telia og Ice/Lyse Tele har tekniske og økonomiske muskler til å bygge egen infrastruktur som alternativ til kjøp av samlokasjon. Ice har fått en kapitalsterk ny eier i Lyse, og har annonsert at de planlegger å bygge 600 nye mobilmaster. Konkurransen i markedet for samlokasjon begrenser tårnselskapenes mulighet til å ta overpris.

Nkom vektlegger at effektiv tilgang til samlokalisering er viktig for rask og kostnadseffektiv utbygging av de tre mobilnettene. Videre fremheves attraktive lokasjoner som en knapphetsfaktor av stor konkurransemessig betydning. Begrunnelsene Nkom gir for videreføring av den gjeldende reguleringen av samlokalisering (det vil si ensidig regulert tilgang) ville gitt mer mening om man la et perspektiv om gjensidig tilgang til grunn. Det er nettopp slik markedet fungerer i dag med gjensidige avtaler om bruk av hverandres fysiske infrastruktur der dette er kostnadseffektivt eller der en gunstig lokasjon, tilgang til elektrisitet eller vern av miljøet, gjør det attraktivt å dele ressursen. Det er ikke kun Telenor som besitter

slik infrastruktur, selv om Telenor har flest lokasjoner av de tre tilbyderne. Telenor viser i den forbindelse til ESAs kommentar til Nkoms utkast til markedsvedtak, hvor ESA påpeker at når det gjelder samlokalisering bør infrastrukturkonkurranse ikke utvikles utelukkende på bekostning av én tilbyder, og at det er fornuftig å introdusere mekanismer som reflekterer markedsdynamikk i fravær av regulering.

3.2.3 Nkoms markedsanalyse undervurderer betydningen av utviklingen med selvstendige tårnvirksomheter

Etter Telenors syn undervurderer Nkoms markedsanalyse betydningen av at utviklingen med selvstendige tårnvirksomheter ytterligere bidrar til å kommersialisere produktene for å imøtekomme behovet hos kundene – der de største og viktigste er mobiloperatørene. Nkom foretar ingen selvstendig analyse av samlokasjonsmarkedet. Telenor kan vanskelig se at Nkom kan vurdere om tiltakene er nødvendige og proporsjonale på en tilfredsstillende måte, uten å ha gjort den nødvendige analysen.

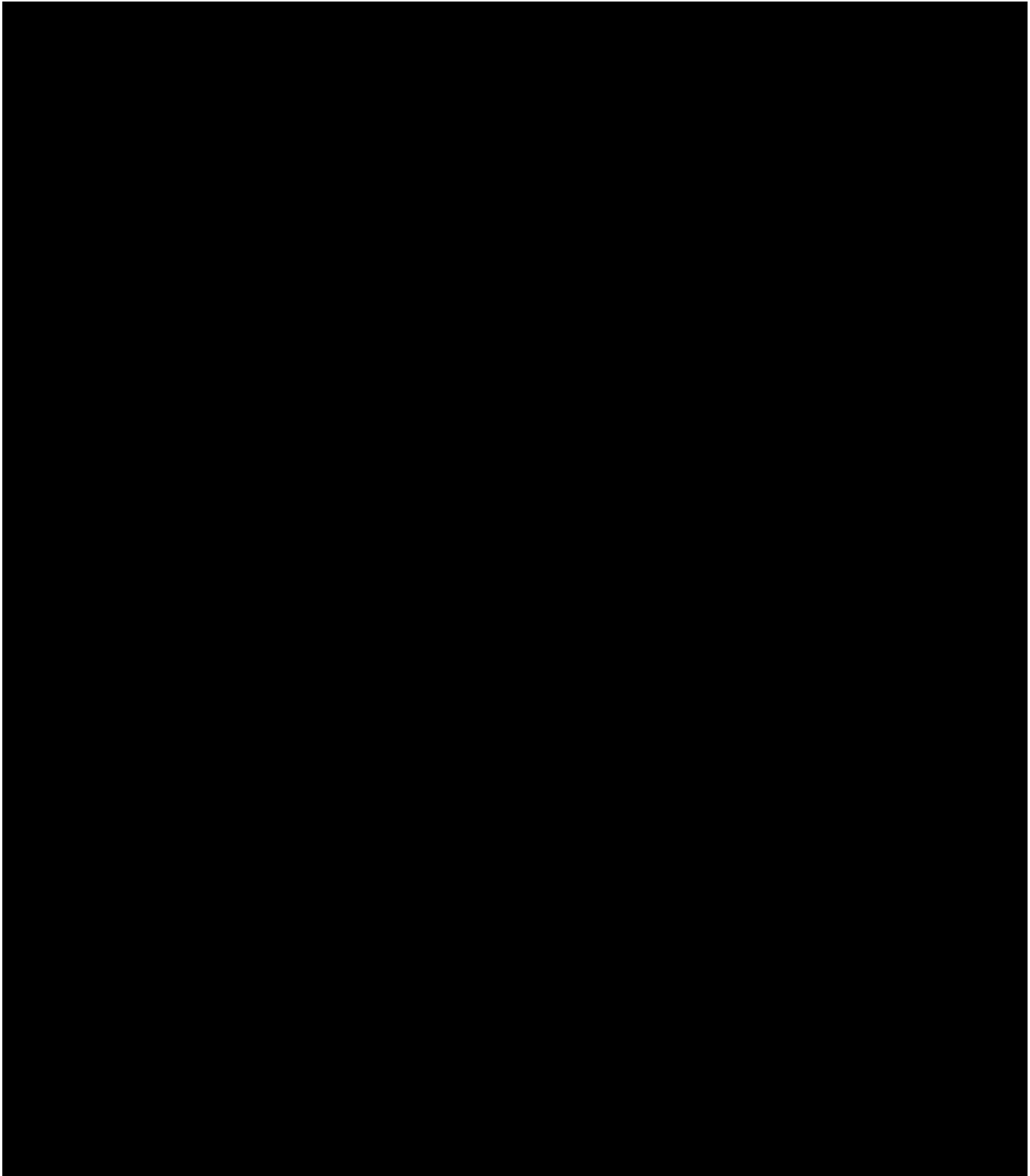
I M15-vedtaket videreføres kravet til kostnadsorientert prising for samlokasjon. Kostnadsorientert prising anses som den strengeste formen for prisregulering. I realiteten pålegges Telenor å subsidiere Telia og Ice/Tele Lyses nettverk. De kostnadsorienterte prisene hos Telenor Towers Norway² medfører risiko for å ødelegge for ytterligere etablering av siter og bærekraftig konkurranse i markedet for samlokalisering. Et slikt inngrep krever svært mye både når det gjelder begrunnelse og analyse. Telenor mener utviklingen i markedet underbygger at kostnadsbasert prising av samlokasjon ikke lenger er et nødvendig og proporsjonalt tiltak for å sikre bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett.

3.2.4 Telenor er regulert vesentlig under markedspris

Samlokasjonsprisene fra tårnsleskapene i Norge er svært asymmetriske, og Telenors priser ligger vesentlig lavere enn både Telia og Ice/Lyse Tele. Både Telenors regulerte og kommersielle priser for samlokasjon er lavere enn prisene i de andre nordiske landene, hvor mobilmarkedet ikke er underlagt sektorspesifikk forhåndsregulering. I de andre landene i Norden er det i stor grad symmetriske priser mellom tilbydere. Telia og Ice/Lyse Tele sine priser er på nivå med det øvre sjikt av markedsprisene i Norden.

[Uoff. Tabell 1:

² Telenor Infra AS skiftet navn til Telenor Towers Norway AS med virkning fra 25. mars 2024



Samlokasjonsprisene i Norge er regulert til et så lavt nivå at det i praksis innebærer en subsidiering av Telenors konkurrenter, fremfor å fungere som et effektivt verktøy for å hindre tilgangsnekt. Telia nyter godt av rundt [redacted] av den subsidierte prisen, mens Ice/Lyse nyter godt av rundt [redacted] av subsidien.

3.2.5 Telenor er positiv til innføring av resiproke priser

På bakgrunn av Telenors høringsinnspill til varsel om vedtak er det gjort en viktig endring i prisreguleringen for samlokalisering, som vil gjøre reguleringen mindre tyngende og mer proporsjonal. Plikten til kostnadsbaserte priser er som nevnt videreført, men det åpnes opp for innfasing av prinsipper om resiprositet i reguleringsperioden. Telenor mener dette er et viktig grep for å gjøre reguleringen mer proporsjonal. Innfasingen av prinsipper om resiprositet vil åpne for at Telia og Ice/Lyse Tele må sette ned sine kommersielle priser til Telenors kommersielle prisnivå, dersom de fortsatt skal kvalifisere til kostnadsorienterte priser fra Telenor. Reguleringen vil imidlertid fortsatt innebære at de regulerte prisene for samlokalisering vil ligge betydelig under det kommersielle prisnivået i Norge og i sammenlignbare markeder med fungerende konkurranse, for eksempel i Norden. Telenor ønsker imidlertid å understreke at vi er positive til innføring av resiprositet i reguleringsperioden.

3.3 Regulert tilgang til samlokalisering må oppheves for Telia

Telenor mener begrunnelse for å pålegge Telenor å tilby Telia regulert tilgang til samlokalisering ikke står seg rettslig, og at reguleringen burde vært opphevet for Telia for lenge siden. Forpliktelsen synes å være videreført uten at det er gjort en reell vurdering av forholdsmessigheten og nødvendigheten av forpliktelsen.

Telenor kan heller ikke se at en slik virkemiddelbruk er i tråd med Nkoms prinsipper for anvendelse av virkemidler på tilbyder med sterk markedsstilling 12. juni 2009 (virkemiddeldokumentet). Det fremgår av kapittel 5.4.1.1. om kostnadsorientert prissetting punkt 126 at (vår utheving):

*«Kostnadsorientering er særlig relevant i tilfeller der markedsrett på grossistnivå gir tilbyder med sterk markedsstilling **mulighet for å kreve priser som ligger vesentlig over den prisen han kunne tatt i et marked med fungerende konkurranse** og markedsmakten ikke forventes å reduseres innen rimelig tid.*

Telenor viser til tabell 1 og 2 som viser at samlokaliseringsprisene er regulert til et kunstig lavt nivå sammenliknet med både kommersielle priser i Norge og i markeder med fungerende konkurranse. Konkurransen i tårnmarkedet vil for øvrig virke disiplinerende på prisene, og det er derfor liten risiko for at tårnselskapene vil kreve priser som er vesentlig over prisene i et marked med fungerende konkurranse.

Telenor mener videre at det ikke er nødvendig eller forholdsmessig at Telia skal nyte godt av regulert tilgang til samlokasjon. Dedikerte tårnselskap vil ønske å tilby samlokasjon til sine kunder. Det vises videre til virkemiddeldokumentet punkt 126 hvor det fremgår at (vår utheving):

*«I markeder der duplisering av infrastruktur er sannsynlig vil tilgang til kostnadsorienterte priser kunne begrunnes ut fra investeringsstige-teorien. Gjennom kostnadsorienterte priser kan **nykommeren gis bedre muligheter til å klatre gradvis oppover investeringsstigen**, samtidig som det gis incentiver til utbygging av infrastruktur gjennom prispåslag, geografisk differensierte priser eller liknende.»*

Telia er ingen nykommer i markedet, og selskapet har hatt et fullt utbygd landsdekkende nett siden midten av 90-tallet. Selskapet har en befolkningsdekning på 99%, og nettverks markedsandel på 39%.

I det forrige M15-vedtaket (14. mai 2020) var både nasjonal gjesting og samlokalisering fremhevet som de mest sentrale forpliktelsene for å oppnå målsettingen om bærekraftig konkurranse, og for tilrettelegging for fortsatt utbygging av det tredje nettet. I vedtaket punkt 149 var behovet for tilgang til samlokalisering knyttet opp mot å redusere etableringshindringer for nykommere i markedet (vår utheving):

*«Samlokalisering åpner for deling av kostnader forbundet med **utbygging av nye mobilnett** (infrastrukturkostnader). Denne muligheten til kostnadsreduksjon for den enkelte aktør bidrar til å **redusere etableringshindringer for nye aktører** i markedet. For en **nykommer** kan samlokalisering også redusere eventuelle konkurranseulempes og begrense høyere kostnader som skyldes at de mest attraktive stedene (med hensyn til effektiv radioplanlegging, kostnader ved tilgang til elektrisitet mv.) allerede er tatt i bruk. Samlokalisering vil på denne måten være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse. Nkom anser fortsatt denne tilgangsformen som svært viktig for å oppnå formålet med reguleringen ettersom den direkte legger forholdene til rette for etablering av konkurrerende infrastruktur. På denne bakgrunn mener Nkom det er behov for å pålegge Telenor plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering.»*

Nkom har i M15-vedtaket (9. april 2024) ikke imøtekommet Telenors anmodning om å avgrense Telias rett til regulert tilgang til samlokalisering. Samlokalisering som virkemiddel for å redusere etableringshindringer for nykommere i markedet er nedtonet i M15-vedtaket. Nkom viser til at både Telia og Ice/Lyse Tele er å anse som utfordrere til Telenor når det gjelder mobildekning og at 5G utbygging krever fortetting av basestasjoner, og hevder at samlokalisering «*ivaretar andre hensyn sammenlignet med de øvrige tilgangsformene i det relevante markedet*». Nkom konkluderer med at «*god dekning fra begge aktører er viktig for å oppnå målet om bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett*». Telenor skal derfor behandle begge aktørene likt og imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering fra både Telia og Ice/Lyse Tele, til kostnadsorientert pris.

Telenor er uenig i Nkoms begrunnelse for å videreføre subsidiering av Telias mobildekning og 5G utbygging. Når det gjelder tilretteleggingen for utbyggingen av 5G, er Telia langt på vei ferdig med utrulling. Telia viser på sine nettsider til at de var først ute i Norge med utbygging av 5G-nett, og at selskapet nå tilbyr 5G til 94% av befolkningen.

Dersom myndigheten av hensyn til nettverkskonkurransen i grossistmarkedet pålegger Telenor å subsidiere videre utbygging av konkurrerende nett på nivå med Telias, risikerer man i praksis en evigvarende regulering på tilbyderens side som har en sterkere dekningsposisjon eller bedre kvalitet i nettet enn konkurrentene (med andre ord pålagt omfordeling inntil alle mobilnettene er like gode eller dårlige), det er ikke hensikten med reguleringen.

Telenor mener i lys av ovennevnte at samlokaliseringsplikten må avgrenses slik at Telenor kun plikter å gi tilgang til samlokalisering på regulerte prisvilkår som en komplementær tjeneste til en aktør som har rett til å kjøpe nasjonal gjesting i forbindelse med at aktøren etablerer et landsdekkende mobilnett.

Telenor ber om et møte med departementet i anledning saken. Det bes om løpende partsinnsyn i sakens dokumenter.

Med vennlig hilsen,
Group Legal

Camilla Borna Fossem
Advokat