



Telenor Norge AS
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:1905234-2 - 411.3
Vår dato: 20.4.2020

Deres ref.: 2019-246
Deres dato: 1.7.2019

Saksbehandler: Ove Aurebekk

Varsel om pålegg om retting av Telenors priser for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til Telenors rapportering av regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 og 5 for regnskapsåret 2018 av 1. juli 2019.

Rettslig utgangspunkt

Telenor ASA (Telenor) ble i Nkoms vedtak av 20. januar 2014 utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett (Marked 4-vedtaket) og pålagt en rekke særskilte forpliktelser, herunder tilgangsplikt for fiberbasert LLUB og krav om ikke-diskriminering. Videre ble Telenor pålagt å rapportere regnskapsmessig skille for fiberbasert LLUB.

Det fremgår av Marked 4-vedtaket at regnskapsmessig skille den første tiden vil måtte inngå som et av flere momenter i en helhetlig vurdering av ikke-diskrimineringsforpliktelsen, og ikke isolert sett brukes som grunnlag for å konkludere på om Telenors tilgangspriser er i samsvar med kravet til ikke-diskriminering. Det fremgår videre at det vil være naturlig at Nkom legger større vekt på denne rapporteringen i vurderingen av eventuell diskriminering når det er høstet mer erfaring med de nye fiberbaserte grossistproduktene og rapporteringen av det regnskapsmessige skillet.

Nkom fattet 28. mai 2015 vedtak om hvilke prinsipper Telenor skal legge til grunn ved utarbeidelse og rapportering av regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 og 5 (vedtak om prinsipper). Det fremgår der at regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 og 5 skal baseres på fullfordelte historiske kostnader og ta utgangspunkt i Telenors finansregnskap. Videre fremgår

det at alle relevante inntekter og kostnader, inkludert en regulatorisk rentekostnad, skal inkluderes i regnskapsoppstillingen. Det fremgår også at regnskapsmessig skille som et utgangspunkt skal vise et positivt resultat for tjenesteleverandørvirksomheten for at kravet til ikke-diskriminering skal være oppfylt. Hvorvidt kravet til ikke-diskriminerende tilgangspriser er overholdt, vil fortsatt bero på en helhetsvurdering, hvor annen relevant tilleggsinformasjon også vil kunne inngå. Telenor har anledning til å rapportere relevant tilleggsinformasjon som del av oversendelsen av det regnskapsmessige skillet.

Nkom fattet 20. desember 2018 vedtak i Marked 3a. Forpliktelsene knyttet til fiberbasert LLUB som Telenor ble pålagt i marked 4-vedtaket ble videreført. Telenor ble pålagt tilgangsplikt for fiberbasert LLUB samt et krav om ikke-diskriminering understøttet av en plikt til å rapportere regnskapsmessig skille. Det fremgår av vedtaket i Marked 3a at Telenor skal rapportere regnskapsmessig skille for fiberbasert LLUB i medhold av marked 4-vedtaket til og med for regnskapsåret 2018.

Nkoms vurdering

Regnskapsmessig skille er et verktøy for å kontrollere om Telenors tilgangspriser er på et ikke-diskriminerende nivå. Det fremgår av marked 4-vedtaket at volumer, kostnader og inntekter som legges til grunn i testen fullt ut skal være basert på informasjon fra Telenor. Regnskapsmessig skille er således en såkalt EEO (Equally Efficient Operator) test. Testen er på et overordnet nivå, hvilket vil si at alle Telenors sluttbrukerprodukter i det relevante markedet er inkludert i testen. En marginskvistest kan til sammenligning ha et strengere krav til effektivitet (justert EEO eller REO), hvilket vil si at volumer, kostnader og inntekter som inngår i testen helt, eller delvis er basert på informasjon fra alternative tilbydere. Videre vil en marginskvistest kunne gjennomføres på et lavere aggregeringsnivå, hvilket vil si at bare et utvalg av sluttbrukerproduktene (flaggskipprodukter) inkluderes i testen. Regnskapsmessig skille er etter Nkoms vurdering en mildere test enn en marginskvistest. Nkom anseer reguleringen av tilgangsprisene for fiberbasert LLUB i form av en ikke-diskrimineringsforpliktelse understøttet av regnskapsmessig for å være en mild form for prisregulering.

Nkom utviklet en marginskvistest for fiberbasert bredbånd i 2015, jf. vedtak av 27. august 2015. I vedtaket besluttet Nkom å ikke bruke marginskvistest for oppfølging av ikke-diskrimineringskravet for fiberbasert LLUB i marked 4. Bakgrunnen for dette var at det var et begrenset antall fiberaksesser tilgjengelig for fiberbasert LLUB. Regnskapsmessig skille er dermed det eneste verktøyet som er pålagt for å kontrollere om tilgangsprisene for fiberbasert LLUB er i henhold til ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

Telenors rapportering av regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 for 2018 viste et negativt resultat på -2 millioner kroner. Sett i sammenheng med en rapportert inntekt på [REDACTED]

kroner gir dette en negativ resultatgrad på [REDACTED]. Rapporteringen av regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 for årene 2016 og 2017 viste negative resultater på henholdsvis -10 millioner kroner og -4 millioner kroner. Tilhørende resultatgrad var på henholdsvis [REDACTED] og [REDACTED]. Regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 for årene før 2016 har også vist negative resultater

Nkom registrerer at resultatgraden for 2018 er mindre negativ enn for tidligere år. Rapporteringen viser sånn sett en positiv utvikling. Bedringen av resultatgraden skyldes at Telenors gjennomsnittlige kostnader per aksess har falt noe i perioden. Tilgangsprisene for fiberbasert LLUB har vært uforandret siden 2014. Til sammenligning har prisene for VULA fiber blitt redusert flere ganger i denne perioden. Til tross for en positiv utvikling viser fortsatt regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 for 2018 et betydelig negativt resultat.

Det negative resultatet i regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 for 2018 samt de negative resultatene for tidligere år gir etter Nkoms oppfatning klare indikasjoner på at tilgangsprisene for fiberbasert LLUB er for høye til å anse at kravet til ikke-diskriminering er overholdt.

Telenors systematisk utbygde fiberaksessnett har i hovedsak bestått av punkt-til-multipunkt (GPON) nettverk. De resterende delene av dette fiberaksessnettet har bestått av punkt-til-punkt (P2P) nettverk. Tilgangsproduktet fiberbasert LLUB kan grunnet tekniske forhold kun benyttes i de delene av Telenors fibernett som består av P2P nettverk. Det er fremdeles relativt få aksesser i P2P nettverket og således relativt få potensielle slutt kunder for en tilgangskjøper. Som Nkom har fremholdt i markedsvedtaket vil antall tilgjengelige aksesser imidlertid kunne øke, for eksempel ved oppkjøp. Telenor er i Marked 4-vedtaket pålagt tilgangsplikt for fiberbasert LLUB og et krav om ikke-diskriminering understøttet av regnskapsmessig skille. Det er således nødvendig at tilgangsprisene for fiberbasert LLUB er på et nivå som oppfyller dette kravet. At det per i dag er et begrenset antall potensielle slutt kunder i Telenors P2P nettverk kan ikke tillegges vekt i vurderingen av om ikke-diskrimineringsforpliktelsen er overholdt.

På nåværende tidspunkt er det ingen tilgangskjøpere som har kjøpt tilgang til fiberbasert LLUB. Dette kan etter Nkoms vurdering være en indikasjon på at tilgangsprisene er og har vært for høye. Nkom erkjenner imidlertid at det også kan være andre årsaker til manglende tilgangskjøp, for eksempel det begrensede antallet tilgjengelige aksesser og dermed potensielle slutt kunder. Manglende tilgangskjøp kan etter Nkoms vurdering uansett ikke tillegges selvstendig vekt i vurderingen av om ikke-diskrimineringsforpliktelsen kan anses for å være overholdt.

Telenor har i rapporteringen av regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 og 5 for 2018 gitt uttrykk for at følgende forhold må hensyntas i en helhetlig vurdering av ikke-diskrimineringsforpliktelsen:

«Telenors fiberaksesstilbud er under utbygging og vil være det i årene fremover. En slik utbygging vil medføre økte kostnader i forhold til et marked med allerede etablert aksessinfrastruktur. Dette gir effekt for de rapporterte resultatene, som er påvirket av et høyere kostnadsnivå enn hva som vil være det langsiktige kostnadsnivået. Telenor er derfor enig med Nkom i at rapporteringen av regnskapsmessig skille den første tiden vil måtte inngå som et av flere momenter i en helhetlig vurdering av ikke-diskrimineringsforpliktelsen, og kan ikke isolert sett brukes som grunnlag for å konkludere med hensyn til om Telenor diskriminerer på pris eller ikke. Telenor mener at blant annet tilleggsinformasjon som periodisering av salgs- og akkvisisjonskostnader over levetiden til et kundeforhold er relevant forhold som må hensyntas.»

Nkom merker seg Telenors anførsel knyttet til det langsiktige kostnadsbildet, herunder om periodisering av salgs- og akkvisisjonskostnader. Nkom vil samtidig vise til vårt brev av 28. juni 2017 vedrørende rapportering av regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 og 5 for 2015. Det fremgår der at rapporteringen av regnskapsmessig skille for fiber ikke lenger anses for å være i en slik startfase som Nkom nevner i marked 4- og 5 vedtakene og at Nkom ved kommende rapporteringer vil legge større vekt på rapporteringen av regnskapsmessig skille i vurderingen av om Telenor har overholdt ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

Nkom vil videre vise til vårt brev av 2. april 2019 vedrørende rapportering av regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 og 5 for 2016. Det fremgår der at Telenor har hatt tilsvarende anførsler knyttet til periodisering av salgs- og akkvisisjonskostnader i forbindelse med marginskvistester i marked 5. Nkom har der konkludert med at det ved gjennomføring av marginskvistester i marked 5 ikke er grunnlag for å periodisere disse kostnadene over kundelevetiden¹. Det er ikke holdepunkter i reguleringen for å behandle salgs og akkvisisjonskostnader ulikt i regnskapsmessig skille og marginskvistester i marked 5.

På bakgrunn av regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 over tid har vist et betydelig negativt resultat og at det ikke foreligger annen relevant tilleggsinformasjon har Nkom kommet til at forpliktelsen om ikke-diskriminerende priser for fiberbasert LLUB i marked 4 ikke er overholdt.

Varsel om vedtak

Med hjemmel i ekomloven § 10-6 første ledd, varsler Nkom at Telenor vil bli pålagt å rette tilgangsprisene for fiberbasert LLUB. For å kunne anse at kravet til ikke-diskriminering er oppfylt, anser Nkom at det er nødvendig at tilgangsprisene som et minimum rettes til et nivå

¹ Samferdselsdepartementet opprettholdt Nkoms konklusjon om at det ikke er grunnlag for å periodisere disse kostnadene over kundelevetiden i *Behandling av klage på Nkoms pålegg om retting av Telenors tilgangspriser for fiberbasert bredbåndsaksess av 24. oktober 2017.*



som gjør at regnskapsmessig skille for fiber i marked 4 for 2018 fremviser et resultat større eller lik null. Nkom vil be Telenor om en oppdatert rapportering av regnskapsmessig skille for 2018.

Kommentarer til dette varselet må være Nkom i hende senest innen 11. mai 2020.

Med hilsen

Einar Meling
fung. seksjonssjef

Ove Aurebekk
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift