

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår ref.: 2100282-24 -  
Vår dato: 2021-10-27

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Charlotte Svensen Albretsen

Unntatt offentlighet iht.  
Offl § 13, jf FVL § 13 1. ledd nr 2

## **Oversendelse av Telenors klage på vedtak om prinsipper for bruk av marginskvistest for VULA fiber og skjerpede krav til bruttomargin**

Vedlagt oversendes klage fra Telenor ASA (Telenor) datert 13. september 2021. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) sitt vedtak om prinsipper for bruk av marginskvistest for VULA fiber og skjerpede krav til bruttomargin.

Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

### **1 Bakgrunn**

Nkom fattet vedtak om utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) 20. desember 2018 (Marked 3a-vedtaket). Vedtaket pålegger Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte GPON-nett (VULA fiber). Videre ble Telenor pålagt å tilby tilgang til VULA fiber til priser som innebærer at kjøpere av tilgang ikke settes i marginskvis. Det fremgår også av Marked 3a-vedtaket at Nkom vil fatte eget vedtak om den konkrete utformingen av marginskvistester for VULA fiber, og at Nkom vil gjennomføre bruttomargintester for VULA fiber.

Nkom sendte 19. januar 2021 varsel om vedtak vedrørende prinsipper for marginskvistest og krav til bruttomargin for VULA fiber på nasjonal høring. Nkom mottok kommentarer til varselet fra GlobalConnect, NextGenTel, RiksTV og Telenor.

Vedlegg 1: Nkoms varsel om vedtak 19. januar 2021



## Vedlegg 2: Kommentarer til Nkoms varsel

Nkom notifiserte 15. juni 2021 utkast til vedtak til ESA, jf. ekomloven § 9-3, rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling. Utkastet ble notifisert samtidig med en etterfølgende notifisering av Nkoms vedtak om tilleggskrav til VULA fiber. ESA sendte 30. juni 2021 «Request for Information» (RFI) med enkelte spørsmål notifikasjonen. Nkom besvarte spørsmålene 5. juli 2021. Nkom mottok ESAs tilbakemelding på det notifiserte utkastet til vedtak 9. juli 2021.

Vedlegg 3: Nkoms utkast til vedtak 15. juni 2021

Vedlegg 4: RFI frå ESA 30. juni 2021

Vedlegg 5: Nkoms svar på RFI 5. juli 2021

Vedlegg 6: ESAs tilbakemelding av 9. juli 2021

Nkom fattet 23. august 2021 vedtak om prinsipper for bruk av marginskvistest for VULA fiber og skjerpede krav til bruttomargin.

Vedlegg 7: Nkoms vedtak om prisregulering av VULA fiber 23. august 2021

Telenor klaget på vedtaket.

Vedlegg 8: Klage fra Telenor 13. september 2021

Berørte tilbydere ble varslet om klagen på vedtaket. Klagen ble også lagt ut på Nkoms hjemmeside. Nkom har mottatt kommentarer til klagen fra RiksTV.

Vedlegg 9: Kommentarer fra RiksTV 8. oktober 2021

## 2 Telenors klage

### 2.1 Innledning

Telenor mener vedtaket undergraver målsetningen om økte investeringer i høyhastighetsbredbånd til alle. Svekkede investeringsinsentiver og redusert lønnsomhet i grossistmarkedet er ikke formålstjenlig ut fra målsetningen om en markedsbasert utbygging. Telenor mener vedtaket er ugyldig og ber departementet justere innretningen på prisreguleringen for VULA fiber slik at tilstrekkelig attraktivitet og lønnsomhet i grossistmarkedet for fiberbasert aksess sikres.

Nkom oppsummerer nedenfor hovedinnholdet i klagen og gir sin vurdering av hvert punkt.

## 2.2 Endringer i marginskvisprinsipp 1

**Telenor** mener vedtaket endrer innretningen på prisregulering i grossistmarkedet for fiberbasert tilgang, i all hovedsak fordi prinsipp 1 endres slik at den modellerte, alternative tilbyderen har en markedsandel på 15 % av de tilgjengelige aksessene som er tilkoblet Telenors fibernett, på ODPer med minst 100 tilknyttede abonnenter. Vedtaket har dessuten konsekvenser som strider mot formålsbestemmelsen i ekomloven. Telenor mener at reguleringen vil medføre mindre fiberdekning og/eller økt offentlig støttebehov og har påpekt dette i den nasjonale høringen.

Telenor mener at slik Nkom begrunner og innretter vedtaket, synes det som om målet er å justere modellen slik at den bidrar til økt lønnsomhet for tjenestetilbydere i bedriftssegmentet. Telenor viser til at Nkom angir at økt antall bedriftsabonnementer i PON-nettet og høyere inntekspotensiale fra bedriftsabonnementer, er med på å redusere nivået på antall tilknyttede abonnemnt som er nødvendig for at en effektiv, alternativ tilgangskjøper skal finne det lønnsomt å etablere seg på en ODP. Telenor hevder at Nkom som en følge av dette konkluderer med at modellering av ODPer med minst 100 abonnenter er en realistisk forutsetning å legge til grunn i marginskvismodellen. Samtidig har Nkom fastsatt utvalgsriterier for flaggskipproduktene som innebærer at bedriftsabonnementer ikke inngår i margintesten. Begrunnelsen for å inkludere alle ODPer med minst 100 abonnenter reflekteres således ikke i Nkoms utvalgsriterier i marginmodellen, og marginmodellen og resultatet i denne vil ikke representere marginbildet for en effektiv, alternativ tilgangskjøper.

Telenor mener en forutsetning om lønnsom etablering med kun 15 kunder på en ODP er ikke realistisk selv i fravær av en tilknytningspris (ODP). Marginmodellen kan ikke innrettes med prinsipper som ikke er økonomisk realistiske med tanke på tilknytningskostnader og effektiv størrelse, uten negative følgeefferter for fiberdekningen. Slik prinsipp 1 er utformet i vedtaket, vil det også gi en vedvarende avhengighet av reguleringen fordi modellens forutsetninger ikke lar seg gjenspeile i markedet.

Telenor mener vedtaket gir negative signaler, både til Telenor og øvrige aktører som investerer i fibernett, med hensyn til neste reguleringsperiode. Markedsstrukturen i bredbåndsmarkedet peker på en endret markedsavgrensning og utpeking av flere lokale/regionale SMP-aktører. Resultatet på lang sikt vil bli at alle aktører som i fremtiden potensielt vil bli truffet av SMP-vedtak, vil ha mindre vilje til å investere i fibernett.

**RiksTV** viser i sine kommentarer til Telenors klage til at det fremgår i Meld. St. 28 (2020-2021) om den digitale grunnmuren at en markedsbasert utbygging ikke innebærer reguleringsfrihet. Tvert imot påpekes det at prisene i Norge er høye, preget av manglende konkurranse, og at det vil være sterkt behov for videre regulering.

Videre mener RiksTV at man kan være enige om at all regulering som kan redusere utbyggerens overskudd, vil kunne svekke investeringsinsentivene, men det sentrale må være

om insentivene svekkes under en terskel der dette er til skade for norske forbrukere og næringsliv. Det er ingen dokumentasjon på at reguleringen av tilgangsvilkår har medført at områder som etter en markedsbasert modell skulle vært bygget, ikke har blitt det, eller at vi er i nærheten av en slik grense. Det er ikke i samsvar med en markedsbasert modell å basere utbyggingen på superprofitt.

Når det gjelder Telenors anførsel om at vedtaket gir negative signaler med hensyn til eventuell regulering av andre fiberaktører i neste reguleringsperiode, mener RiksTV at for disse gjelder det at tilstrekkelig avkastning, som reguleringen sikrer, nødvendigvis må anses tilstrekkelig. Dette kan uansett ikke være et relevant argument med hensyn til et spørsmål om vedtakets gyldighet.

RiksTV er ikke enig med Telenor i at vedtaket er mangelfullt utredet. Nkoms saksbehandling ligger på et normalt nivå og godt over det som kan kreves i tilfeller som dette.

Etter RiksTVs mening er det opplagt at de forhold Telenor har anført i sin klage, ikke kan medføre at vedtaket er ugyldig

### ***Nkoms vurdering***

Nkom er uenig med Telenor i at Nkom ikke har utredet eller i tilstrekkelig grad vurdert konsekvensene av det vedtatte prinsipp 1. Nkom har i varselet gjort en sensitivitetsanalyse av hvordan modellering av en større andel av Telenors PON-nett slår ut på marginen i marginskvismodellen. Forut for vedtaket har Nkom justert denne sensitivitetsanalysen slik at den også omfatter en markedsandel på 15 % for den modellerte tilbyderen. Utgangspunktet er marginskvismodellen som ble gjennomført høsten 2020 for VUA fiber i Marked 3b. Testen viste da en positiv margin på +0,04 %. Både redusert ODP-størrelse og redusert markedsandel gir hver for seg redusert margin for tilgangskjøper, gitt alt annet uendret, og gir et resultat på henholdsvis -2,12 % og -1,15 %. Samtidig har Nkom sett på effekten av at ODP-prisene er redusert, noe som styrker marginen for tilgangskjøper. Samlet vil redusert ODP-størrelse, redusert markedsandel og reduserte ODP-priser gi en margin på -1,62 %. Nkom anser at konsekvensene av endringen samlet sett ikke tilsier at Telenors investeringsinsentiver påvirkes i vesentlig negativ grad.

Videre er Nkom uenig med Telenor i at vedtaket medfører konsekvenser som strider mot formålsbestemmelsen i ekomloven ved at den varslede reguleringen vil medføre mindre fiberdekning og/eller økt offentlig støttebehov. Nkom viser til kapittel 6.1 i Marked 3a-vedtaket fra 2018 der Nkom konkluderer med at virkemiddelbruken i Marked 3a, uavhengig av aksessteknologi, bør innrettes slik at den både gir insentiver for investeringer som bidrar til å nå ekomplanens dekningsmål for høyhastighetsnett, og samtidig fortsatt legger til rette for konkurranse i sluttbrukermarkedet basert på tilgang til Telenors aksessnett. Videre fremgår det i kapittel 7.3.3.2 i Marked 3a-vedtaket, der valg av prisreguleringsmetode for VULA fiber drøftes,

at målsetningen med marginskvisreguleringen både er å ivareta investeringsinsentiver for Telenor og samtidig sikre at effektive tilgangskjøpere kan konkurrere i sluttbrukermarkedet. Nkom mener reguleringen balanserer de ulike hensynene og kan ikke se at justeringene som gjøres for å gjøre marginskvismodellen mest mulig realistisk, har noen avgjørende betydning for Telenors investeringsinsentiver som tilsier at vedtaket er i strid med ekomlovens formål.

Nkom er også uenig med Telenor i at målet med vedtaket er å justere modellen slik at den bidrar til økt lønnsomhet for tjenestetilbydere i bedriftssegmentet. Vedtaket må sees i sammenheng med kapittel 7.3.3.2 i Marked 3a-vedtaket, der målsetningen med marginskvisreguleringen fremgår, jf. over. Videre fremgår det av kapittel 2.5 i vedtaket og kapittel 3.2.2 i prinsippdokumentet (vedlegg 9) at marginskvistesten for VULA fiber omfatter standardiserte sluttbrukerprodukter i både privat- og bedriftssegmentet og at en effektiv, alternativ tilbyder henvender seg til både privat- og bedriftssegmentet. Målet med vedtaket er altså å fastsette en realistisk marginskvismodell som oppfyller hovedmålet med prisreguleringen slik den fremgår i kapittel 7.3.3.2 i Marked 3a-vedtaket.

Når det gjelder den endrede forutsetningen om å modellere ODPer med minst 100 tilknyttede abonnemeter, synes Telenor i klagen å se bort fra store deler av Nkoms argumentasjon for denne endringen. Som det fremgår av kapittel 2.1 i Nkoms varsel om vedtak og kapittel 2.3 i vedtaket, er ODP-vedtaket, hvor Telenor pålegges å redusere ODP-prisene, en sentral forutsetning for endringen. ODP-vedtaket innebærer at terskelen for å gå inn i nye områder for nye og eksisterende tilgangskjøpere er redusert siden de faste kostnadene ved ODP-tilknytning er redusert. Videre lister Nkom i vedtaket opp flere andre forhold som trekker i samme retning, herunder behovet for å benytte VULA fiber som erstatningsprodukt ved sanering av kobbernettet, forventning om fremtidig vekst, økt antall bedriftsabonnement som kan gi økt lønnsomhet, og faktisk etablering på ODPer under 1000 tilknytninger. Det er altså ikke slik at økt antall bedriftsabonnement i PON-nettet er den sentrale grunnen til endringen, slik Telenor synes å legge til grunn.

Telenor påpeker at utvalgskriteriene for flaggskipproduktene innebærer at bedriftsabonnement ikke inngår i margintesten og at det dermed ikke er sammenheng mellom Nkoms begrunnelse for endret ODP-størrelse og data i marginmodellen. Også på dette punktet synes Telenor feilaktig å legge til grunn at økt antall bedriftsabonnement i PON-nettet er hovedgrunnen til endret ODP-størrelse. Telenor har rett i at bedriftsabonnement normalt ikke vil inngå i porteføljen av flaggskipprodukter og at marginskvistesten dermed i hovedsak vil være innrettet mot privatsegmentet. Det at bedriftsabonnement normalt ikke inngår i porteføljen av flaggshipsprodukter betyr imidlertid ikke at disse produktene ikke inngår i vurderingen og innretningen av reguleringen. Dette er også bakgrunnen for at Nkom har fastsatt strengere krav til bruttomargin i bedriftssegmentet, slik at testene samlet sikrer replikerbarhet i både privat- og bedriftssegmentet.

Nkom er enig med Telenor i at en etablering med 15 kunder på en ODP ikke nødvendigvis alltid vil kunne være lønnsom. Samtidig vil en effektiv, alternativ tilbyder vil kunne ha ulike grunner til etablering på en ODP. I noen tilfeller vil etablering være nødvendig for å ivareta eksisterende kunder, f.eks. større bedriftskunder med lokasjoner i ulike geografiske områder. Som Nkom har vist til i vedtaket, vil også forventninger om vekst kunne tilsi at en tilbyder ønsker å etablere seg på mindre ODPer. Lavere faste kostnader for ODP-tilknytning, slik ODP-vedtaket har ført til, innebærer også at terskelen for etablering er betydelig redusert. Samlet sett mener Nkom forutsetningene om 15 % markedsandel og etablering på ODPer med minst 100 tilknytninger er realistiske.

Når det gjelder hvilke signaler vedtaket gir med hensyn til neste reguleringsperiode, mener Nkom det ikke er grunnlag for å si at den vedtatte prisreguleringen vil påvirke Telenors eller andre fiberaktørers investeringsinsentiver i vesentlig negativ retning. Investeringsviljen blant norske fiberaktører er fortsatt høy, særlig i lys av at kobbernettet vil forsvinne, og det er fortsatt usikkerhet om hvordan en eventuell fremtidig regulering av bredbåndsmarkedet vil bli innrettet. Den gjeldende reguleringen av Telenor er innrettet etter dagens markedssituasjon og gir ikke nødvendigvis føringer for eventuell fremtidig regulering, som må vurderes ut fra markedssituasjonen på det aktuelle tidspunktet, i et fremoverskuende perspektiv.

Nkom legger etter dette til grunn at myndigheten har fattet et gyldig vedtak i denne saken. Nkoms vedtak er ikke mangelfullt utredet og summen av Telenors innsigelser tilsier heller ikke ugyldighet. Telenor har etter det vi kan se, heller ikke fremført andre ugyldighetsinnsigelser som det er nødvendig å ta stilling til.

### 3 Oppsummering og innstilling

Etter vurdering av Telenors anførsler, har Nkom ikke funnet grunnlag for endring eller oppheving av vedtak av 23. august 2021. Nkom viser for øvrig til de vurderinger som er foretatt i vedtaket 23. august 2021 og fastholder de standpunkter som fremkommer der. Det har etter Nkoms oppfatning heller ikke i ettertid fremkommet nye opplysninger som skulle tilsi en endret konklusjon fra Nkoms side.

Nkom innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

**«Klagen av 13. september 2021 fra Telenor vedrørende Nkoms vedtak av 23. august 2021 om prinsipper for marginskvistest for VULA fiber og skjerpede krav til bruttomargin tas ikke til følge.»**



I henhold til veiledende regler<sup>1</sup> for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak etter ekomloven, punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor. innen en frist på to uker.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger  
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Nkoms varsel om vedtak 19. januar 2021
- Vedlegg 2: Kommentarer til Nkoms varsel
- Vedlegg 3: Nkoms utkast til vedtak 15. juni 2021
- Vedlegg 4: RFI frå ESA 30. juni 2021
- Vedlegg 5: Nkoms svar på RFI 5. juli 2021
- Vedlegg 6: ESAs tilbakemelding av 9. juli 2021
- Vedlegg 7: Nkoms vedtak 23. august 2021
- Vedlegg 8: Klage fra Telenor 13. september 2021
- Vedlegg 9: Kommentarer fra RiksTV 8. oktober 2021

Mottakere:

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET, Postboks 8112 DEP, 0032 OSLO

Kopi til:

TELENOR ASA, Postboks 800, 1331 FORNEBU

---

<sup>1</sup> «Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Post- og teletilsynet etter ekomloven.»