

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Postboks 93  
4791 Lillesand

Vår dato  
02.07.2021

Vår referanse  
2021-587

Deres dato  
11.06.2021

Deres referanse

Kun sendt elektronisk

Vår saksbehandler  
Terje Nord

## **TELENORS KOMMENTAR TIL VARSEL OM VEDTAK – PRISREGULERING OG KRAV OM REGNSKAPSMESSIG SKILLE FOR FAST MOBILT BREDBÅND**

Telenor viser til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) sitt varsel om vedtak datert 11. juni, 2021. Nkom varsler prisregulering og krav til regnskapsmessig skille for fast mobilt bredbånd (heretter fast trådløst bredbånd - FTB), og gir en redegjørelse for valgte prinsipper og modell som ligger til grunn for den foreslåtte marginskivstesten myndigheten foreløpig har konkludert det er grunnlag for å innføre.

I nærværende brev kommenterer Telenor Nkoms analyse og de foreløpige konklusjonene relatert til behovet for særskilt prisregulering og rapportering av regnskapsmessig skille. Vi påpeker at summen av forpliktelser for å regulere tilgangsprisene er omfattende og komplekse. Mye kompleksitet følger av ulike reguleringstekniske valg Nkom gjør. Telenor foreslår betydelige forenklinger.

Brevet inneholder forretnings sensitiv informasjon merket [**Uoff.**] som bes unntatt offentlighet og partsinnsyn.

### ***Markedsanalysen synes mangelfull***

Telenor støtter Nkoms resonnement rundt behovet for å gjøre en grundigere vurdering av behovet for prisregulering og regnskapsmessig skille for fast trådløst bredbånd (FTB). Dette er en helt naturlig aktivitet både i lys av formuleringen i tilleggsvedtaket og tidligere varsel om at Nkoms foreløpige vurdering var at slik prisregulering anses nødvendig.

Utfordringen Telenor ser ved Nkoms nærværende analyse som ligger til grunn for varslet prisregulering, er at den mangler både rettslig- og faktisk grunnlag. Nkom gir ingen reell begrunnelse for hvorfor man anser at den foreslåtte prisregulering er hensiktsmessig eller nødvendig, all den tid markedetsrealiteten er at det er konkurranse i grossistmarkedet for trådløst bredbånd.

Mangelen på slik grunnleggende analyse av reguleringsbehovet (dvs konkurranseproblemet som skal løses) har også som konsekvens at det foreslås en prisregulering som går betydelig lengre enn nødvendig. Det eksisterer følgelig heller ingen grenser for hva Nkom *kan* anse som hensiktsmessig.

Dette blir synliggjort i Nkoms resonnement rundt behovet for å pålegge både den detaljerte prisregulering i form av ulike marginskvistester og regnskapsmessig skille, samt i forholdsmessighetsvurderingen som gis. Der hvor man skulle forvente å finne en begrunnelse for hvorfor foreslått tiltak løser konkurranseproblemet uten å generere uønskede sideeffekter eller påføre unødvendige ulemper for Telenor, gjøres det alene henvisninger til øvrig regulering Telenor som utpekt aktør med sterk markedsstilling er underlagt. Forholdsmessigheten måles dermed kun ut fra hvilken tilleggsbelastning de nye forpliktelsene etter Nkoms skjønn gir Telenor. Det fremgår at Nkom mener disse er lite byrdefulle for Telenor.

Telenor mener tiden som er gått fra forrige markedsanalyse, antallet vedtak for endringer og tillegg i reguleringen i marked 3a/3b og uttalt målsetning om minimumsregulering tilsier at Nkom må begrunne konklusjonene som trekkes om hensiktsmessigheten av å pålegge prisregulering av FTB. Nkom velger seg stikk motsatt tilnærming. Grunnlaget for å pålegge prisregulering og redegjørelse for kommentarene mottatt på tidligere varsel om prisregulering holdes tilbake, mens arbeidet med konkret implementering av prisreguleringen fortsetter i henhold til prosjektplan avtalt med ekstern konsulent.

### ***Varslet prisregulering og kravet om regnskapsmessig skille for FTB***

Telenor anførte i brev av 3. november 2020 at det ikke er grunnlag for prisregulering av FTB. Vi kan ikke se at Nkom i nærværende varsel om vedtak har imøtegått hverken markedsrealitetene Telenor påpeker eller belyst at kriteriene loven angir faktisk er til stede.

Telenor opprettholder av den grunn synspunktet om at det ikke er grunnlag for å prisregulere FTB i marked 3b. Telenor mener fortsatt en hensiktsmessig og proporsjonal oppfølging av markedsvedtakets krav til ikke-diskriminerende pris vil oppnås ved et krav om å rapportere et regnskapsmessig skille for produktet. En for streng prisregulering vil svekke investeringsincitamentene i ny moderne infrastruktur, og medføre risiko for en tilgangspris som ligger under kostnadsnivå.

Dersom Nkom likevel holder fast ved sin foreløpige konklusjon om prisregulering mener Telenor at Nkom må justere flere forhold.

Totalt foreslår Nkom å pålegge Telenor fire ulike tiltak (i praksis seks ulike kontroller) for å følge opp forbudet mot marginskvis. Periodisk marginskvistest på porteføljen (hele og flaggskip) samt bruttomargintest på alle enkeltprodukter, krav om ex ante margintest for både flaggskip og øvrige produkter ved prisendringer samt krav om regnskapsmessig skille. Tiltakene skal ifølge Nkom sikre at forbudet mot å sette tilgangskjøper i en marginskvis overholdes av Telenor uten at det reflekteres over hvordan tiltakene enkeltvis eller samlet bidrar til å løse et konkurranseproblem, eller hva det faktisk er som utløser behovet Nkom angir som begrunnelse for ytterligere tiltak. Resultatet blir at man fraviker vesentlig fra en marginskvistest utformet i henhold til felles-europeiske anbefaling. I det følgende gir Telenor noen kommentarer til de ulike tiltakene Nkom varsler.

### ***Kravet til bruttomargin for alle enkeltprodukter***

Nkom skriver i varselets kapittel 2 at for å sikre at tilgangskjøpere ikke ekskluderes fra deler av sluttbrukermarkedet, mener Nkom det er nødvendig å sette krav til positiv bruttomargin for alle enkeltprodukter i sluttbrukermarkedet. Det er vanskelig å se resonnementet for at eventuelt negativ margin på en hastighet har utestengende effekt i deler av sluttbrukermarkedet. Alle deler av

sluttbrukermarkedet kjøper flere hastigheter, og negativ margin på en hastighet vil ikke medføre at noen del av sluttbrukermarkedet (som inneholder en kombinasjon av hastigheter) blir negativ. En eventuell negativ margin på ett testet produkt vil innebære behov for større positiv margin på andre testede produkter. Det er vanskelig å se at dette har negativ effekt for tilgangskjøper. Antagelig har det heller positiv effekt, da tilgangskjøper vil kunne vri salgsinnsatsen mot produktene med høyest margin, og derved ha en produktsammensetning med høyere margin enn for Telenors portefølje.

Nkom hevder videre feilaktig at porteføljetilnærmingen innebærer at det er liten sannsynlighet for at produkter rettet mot bedriftsmarkedet blir inkludert i testen. Det er upresist siden det er Nkoms egne utvalgskriterier og ikke porteføljetilnærmingen i seg selv som avgjør dette.

Sist, men ikke minst er det uklart hvilket konkurranseproblem som skal løses med kravet til positiv bruttomargin. Telenor har vært underlagt krav til ikke-diskriminerende priser siden 2. september 2020, og Telenor oppfordrer Nkom til å konkretisere hvilket konkurranseproblem som er observert siden kravet til ikke-diskriminerende priser ble innført, og som vil bli løst ved innføring av kravet til positiv bruttomargin for alle enkeltprodukter.

#### *Kravet til ex ante marginskvistest*

Nkom innfører et nytt krav til ex-ante test som innebærer at dersom Telenor skal foreta prisøkninger eller andre endringer på ett eller flere flaggskipprodukter må Telenor først dokumentere for Nkom at økonomisk replikerbarhet er ivaretatt. Det er vanskelig å se behovet for å dokumentere margin hvis Telenor øker sluttbrukerprisen, det må jo innebære at marginen uansett øker.

Nkom begrunner ikke hvorfor det er forholdsmessig å pålegge Telenor en slik ex-ante test/ dokumentasjonskrav ved prisjusteringer, eller hvilket konkurranseproblem dette kravet er ment å løse. Det vises kun til en uttalelse fra ESA som gjelder et vedtak om kobberbasert tilgang og ESAs observasjon omkring fibermodellen som eventuelt, hvis grunnlaget er til stede i det norske fibermarkedet, bør vurderes *skiftet* fra ex post til ex ante kontroll. For FTB legger Nkom opp til ex ante kontroll i tillegg til ex post.

Premisset er at Nkom er enig med ESA i at Telenors kunngjøring i januar 2019, om nedleggelse av kobbernett, vil øke konkurransen om fiberbaserte produkter. All logikk tilsier at økt konkurranse medfører behov for mindre regulering, men her er det tilsynelatende motsatt. Dette øker ifølge ESA og Nkom behov for regulering for å sikre at tilgangskjøpere, som i det aktuelle vedtaket allerede er sikret tilgang til kobbernett i 5 år, ikke utelukkes fra fiberkonkurransen. Dette er feil fokus. Reguleringen skal sikre konkurransen, ikke aktørene som konkurrerer.

Dokumentasjonskravet relatert til at nye priser i seneste modell skal vise positivt resultat i seg selv er ikke urimelig, og det er positivt at Nkom ikke legger opp til en godkjenningsordning før endringen kan effektueres. Det er derimot uproporsjonalt å pålegge dokumentasjon ved prisendring, andre endringer i produktene på toppen av halvårlige ex post tester, innrapportering av data og eventuelt også rapportering av regnskapsmessig skille med krav til revisjon.

Nkom kan når som helst be Telenor dokumentere at det regulatoriske kravet til margin er oppfylt, og Telenor mener det ville være mer forholdsmessig at Nkom forespør slik dokumentasjon ved mistanke om utilstrekkelig margin relatert til en konkret prisjustering.

### *Kravet til å rapportere regnskapsmessig skille*

Nkom pålegger regnskapsmessig skille med bakgrunn i at enkelte av Telenors produkter i sluttbrukermarkedet ikke nødvendigvis vil inngå i margintesten (gjelder fra høsten 2022).

Ved halvårlig marginskvistest på porteføljen av flaggskipprodukter (som ved de to første kjøringene gjøres på hele porteføljen), samt krav til bruttomargintest på alle øvrige produkter, er det vanskelig å se at et pålegg om regnskapsmessig skille kan gi Nkom ny relevant informasjon og også at et slikt pålegg er forholdsmessig.

### *Telenors anbefaling*

Telenor mener det ikke bør innføres prisregulering for FTB i marked 3b siden det er konkurranse i grossistmarkedet. Kravet til ikke-diskriminerende prising for regulert tilgang vil kunne sikres gjennom regnskapsmessig skille

Dersom Nkom opprettholder kravet til innføring av en marginskvistest, foreslår Telenor at alle Telenors sluttbrukerprodukter for trådløst bredbånd inngår i marginskvistesten på varig basis, ikke kun for de to første gangene. Dette vil skape forutsigbarhet for Telenor med hensyn til hvilke produkter Nkom vil teste, og derved forutsigbarhet for de pålagte forpliktelser. Videre vil en marginskvistest av alle Telenors sluttbrukerprodukter etter Telenors syn fjerne behovet for regnskapsmessig skille og bruttomargintest, og derved redusere ressursbruken til regulatorisk rapportering.

### ***Kommentarer til prinsipper for marginskvistest***

#### *Justert EEO og effektiv størrelse på modellert aktør*

Nkom gjengir korrekt at utgangspunktet er SMP-tilbyderens nedstrømskostnader, men at EU anbefalingen viser til to unntak:

- Når etablering eller vekst tidligere har blitt forhindret
- Når det finnes indikasjoner på at tilgangskjøpere ikke har incentiver til å øke sin størrelse, dokumentert ved lavt antall aksesser og begrenset geografisk utbredelse

Ingen av disse situasjonene er til stede for trådløst bredbånd, og avvik fra prinsippet om at det skal tas utgangspunkt i SMP-tilbyderens nedstrømskostnader (EEO) er ikke berettiget. Dette bør gjenspeiles i prinsippene.

Telenor antas å ha bredde- og stordriftsfordeler. Helt konkret hevdes det at Telenor bruker sitt integrerte kjernenett og distribusjonskanaler for å tilby trådløst bredbånd. Når det gjelder kjernenettet, benyttes dette til produksjon av wholesaleproduktet, og tilgangskjøpere trenger ikke å kopiere Telenors kjernenett. Distribusjonskanaler har frem til utløpet av første kvartal 2021 vært kundeservice og telemarketing, og Telenor kan ikke se at det er angitt hvilke bredde og stordriftsfordeler Nkom ser at Telenor har i disse kanalene. Til tross for den manglende begrunnelse for bredde- og stordriftsfordeler legger Nkom til grunn at justeringer av Telenors nedstrømskostnader er nødvendig.

Nkom har vurdert markedsandelen for den modellerte aktøren, og slår fast at for [REDACTED] av Telenors kunder på trådløst bredbånd som ikke har utendørsantenne i dag, vil det påløpe en byttekostnad tilsvarende prisen for etablering av løsning med utendørs antenne. I følge Nkom gjør

dette det vanskelig for tilgangskjøpere å tilby attraktive tilbud til disse [redacted] eksisterende kundene. Nkom mener derfor at kravet om utendørsantenne tilsier en lavere markedsandel for den modellert aktøren. Nkom hevder videre at eksisterende kunder med utendørsantenne som også må bytte antenne trekker i retning av lavere markedsandel for modellert aktør.

Det synes som om Nkom konkluderer med samme effekt for begge kundegrupper, at nødvendig bytte av antenne representerer en ikke ubetydelig byttebarriere. Nkom synes å se bort fra at det ikke er det å bytte antennen fysisk som skaper byttebarrieren, men hvordan et slikt antennebytte er priset overfor sluttbruker. Det er prisen til kunden som bestemmer om dette er en byttebarriere. Hvis prisen er lav eller null, slik situasjonen er i dagens marked, er ikke dette noen byttebarriere for kundene. Lave priser på etablering/installasjon innebærer at det ikke er vesentlige byttebarrierer for kundene som allerede har et trådløst bredbåndprodukt, og at alle kunder (både nye og etablerte) er tilgjengelige for tilgangskjøpere.

Nkom antar videre at eksisterende kunder på trådløst bredbånd vil utgjøre en betydelig andel av det totale antall bredbåndskunder i Telenors nett om 2-3 år. Det er uklart hva Nkom legger i begrepet betydelig, men det er forventet at antall trådløst bredbåndskunder vil øke vesentlig de kommende årene, noe som medfører at det vil være mange nye kunder å konkurrere om. Dette forholdet sammen med lave byttebarrierer medfører at antagelsen om en markedsandel på kun 15% av faktiske trådløse bredbåndskunder i Telenors nett er basert på sviktende forutsetninger og fremstår som urimelig lav.

Telenor ber Nkom tilpasse modellen til EU-kommisjonens anbefaling, og eventuelt dersom effektivitetsjustering gjøres i modellen, legger til grunn en vesentlig høyere markedsandel for modellert aktør.

#### *Skalajusteringer og forutberegnelighet*

I tillegg til effektiv størrelse for modellert aktør legges det opp til at Nkom skal gjøre justeringer av kostnadsposter der det er avvik i rapporterte kostnader fra henholdsvis Telenor og utvalget av aktører Nkom vil innhente informasjon fra. Tilnærmingen til nedstrømskostnadene og prinsippet om justering ved mer enn 10% avvik er kjent fra fibermodellen. De øvrige aktørene Nkom forespør om data kan og vil ha ulik fordeling/vektning av faste engangskostnader, faste løpende kostnader og variable kostnader enn Telenor. Nkom sier man vil gjøre en vurdering av datagrunnlaget slik at det blir mulig å sammenligne kostnadsdataene for de ulike aktørene. Dette blir svært skjønnsmessig og uforutsigbart når ingen metodikk er angitt av Nkom.

Telenor antar prinsippet om at standardiserte privat- og bedriftsprodukter inngår betyr at et TV-produkt vil være omfattet dersom det inngår i porteføljen. Dette bør klargjøres (prinsipp 2).

Når det gjelder utvelgelse av flaggskipprodukter (prinsipp 3) angis det hva som normalt vil bli definert som flaggskipprodukter, men det åpnes for å avvike fra disse kriteriene basert på en skjønnsmessig vurdering av viktighet. I prinsipp 4 sies det at det er Telenors abonnementsfordeling som danner utgangspunktet for abonnementsfordelingen i modellen, men at Nkom skjønnsmessig vil kunne fastsette antall abonnement for egendefinerte flaggskipprodukter og dermed produktenes betydning i testen ut fra et framoverskuende perspektiv. Nkom angir hverken tidshorisont eller kriterier for slik anvendelse.

Det er uklart hvordan og hvor langt inn i fremtiden Nkom tenker å fastsette abonnementsstall og lage egne flaggskip som skal testes. Formuleringene bør fjernes eller i det minste tydeliggjøres.

Prinsipielt mener Telenor at siden Nkom vil teste alle produkter i de to første rundene, og i varselet heller ikke utelukker å fortsette med dette, bør prinsipp 3 og 4 forenkles og formuleres ut fra dette utgangspunktet (test kjøres på alle produkter og i henhold til faktisk abonnementsfordeling).

Telenor har kommentarer til noen av prinsippene, metodikk, og valg av verdier som er benyttet i marginskvismodellen. Telenor vil komme tilbake til Nkom med kommentarer på disse detaljene i en egen prosess.

#### *Konkurransesensitiv informasjon*

Telenor forutsetter at uoffisielle tall og opplysninger som gis i forbindelse med rapporteringer og møter med Nkom blir behandlet konfidensielt. Telenor har ved flere anledninger erfart at konkurransesensitiv informasjon Telenor har gitt til Nkom som tydelig er merket som forretningshemmeligheter, likevel er gitt fra Nkom til Telenors konkurrenter. Det seneste eksempelet er at Nkom synliggjør andelen kunder med og uten utendørs antenne for trådløst bredbånd.

Dette er meget uheldig og ikke minst skadelig både for konkurransen og for tilliten til at myndighetene kan bevare taushet om slik informasjon. Telenor er pålagt å rapportere omfattende og detaljerte opplysninger om egen forretningsvirksomhet til Nkom, og er bekymret for at Nkom ikke i tilstrekkelig grad har interne kontrollmekanismer på plass for å sikre at utlevering av slik informasjon ikke skal skje. Vi ber derfor om å bli kontaktet i forkant av at opplysninger Telenor har utlevert til Nkom planlegges utlevert til tredjeparter, slik at vi kan gå igjennom informasjonen og sikre at informasjon som er underlagt taushetsplikt ikke utleveres.

#### ***Kommentar til Nkoms vurdering av forholdsmessighet***

Nkom konkluderer med at det er forholdsmessig å pålegge Telenor en marginskvistest, og er av den oppfatning at testen i tilstrekkelig grad ivaretar Telenors investeringsincentiver. Det er uklart hvorfor Nkom mener testen ivaretar Telenors investeringsincentiver. Det bemerkes videre at Nkom også bør vurdere hvordan prisreguleringen påvirker de øvrige nettoperatorenes investeringsincentiver.

Videre viser Nkom til at Telenor har et opplegg for nødvendig rapportering av data til Nkom for fiber, og at et lignende opplegg kan benyttes for trådløst bredbånd, og at dette vil bidra til å redusere byrden for Telenor. Der er uklart for Telenor hvilken del av rapporteringen for fiber Nkom mener kan gjenbrukes i rapporteringen for trådløst bredbånd. Det er ikke selve «opplegget» som krever ressurser i en datainnsamling, men selve datainnsamlingen i form av organisering av arbeidet, fordeling av oppgaver, avklaring og identifikasjon av forespurt informasjon, kvalitetskontroll av identifiserte data fra ulike deler av organisasjonen, sammenstilling av innsamlet informasjon, samt besvaring av oppfølgingsspørsmål fra Nkom.

Alle disse oppgavene må utføres for marginleveransen for trådløst bredbånd, uten noen synergier av at Telenor også leverer data i en fiberleveranse. I forlengelsen av dette kan det nevnes at det ville vært ønskelig fra et praktisk ståsted om ikke dataleveranser for ulike reguleringsformål overlapper i tid siden det ofte er samme ressurser som må foreta og kvalitetssikre datainnsamlingene.

Etter Nkoms syn er det heller ikke særlig byrdefullt å pålegge Telenor regnskapsmessig skille, da Telenor allerede har et «opplegg» for å gjøre dette i fibermarkedet, og at Telenors ressursbruk vil være forholdsvis begrenset sett opp mot nytteverdien.

Nytteverdien synes å bortfalle ved justering av porteføljetesten slik Telenor foreslår overfor. Det er i tillegg uklart for Telenor hvilken ressursbruk Nkom forventer at Telenor må legge ned i en oppstilling for trådløst bredbånd. Telenor kan imidlertid ikke se at det er noen synergier mellom regnskapsmessig skille for fiber og trådløst bredbånd. I et regnskapsmessig skille for FTB må Telenor identifisere de relevante inntektene fra finansregnskapet, tilhørende varekost for produktene i finansregnskapet, identifisere sluttbrukerkostnader for produktene, relevante nettverkskostnader som vil påløpe for tilgangskjøper, samt tilhørende kapitalbinding i sluttbrukerdelen av verdikjeden og for nettverksutstyr. Også arbeidskapital vil tilordnes produktet. I dette arbeidet vil ingen del av arbeidet for et regnskapsmessig skille på fiber kunne gjenbrukes, og «opplegget» for et regnskapsmessig skille for trådløst bredbånd vil starte med «blanke ark».

### *Avsluttende kommentarer*

Det er uheldig at Nkom foreløpig konkluderer med prisregulering og krav om regnskapsmessig skille for FTB i marked 3b uten forutgående analyse. Henvisning til tidligere markedsanalyser forut for henholdsvis 2018 vedtakene i marked 3, eller vurderinger i tilleggsvedtaket av 2. september 2020 i marked 3b, forsvarer ikke en slik intervensjon på et grossistprodukt som leveres i konkurranse med andre aktører.

Når Nkom i praksis både utvikler og legger til rette for å pålegge Telenor etterlevelse av en justert EEO modell med store frihetsgrader for skjønnsbaserte justeringer, mangler den forutsigbarhet som kjennetegner en effektiv regulering.

Telenor mener det ikke bør innføres prisregulering for FTB i marked 3b siden det er konkurranse i grossistmarkedet. Kravet til ikke-diskriminerende prising for regulert tilgang vil kunne sikres gjennom regnskapsmessig skille.

Dersom Nkom likevel opprettholder sin foreløpige konklusjon om å pålegge prisregulering i form av forbud mot marginskvis, bør modell og test som implementeres følge en EEO tilnærming. Prinsippene i vedlegget må følgelig etter Telenors syn revideres.

Telenor foreslår i tilfelle prisregulering pålegges, vesentlige forenklinger i foreslåtte forpliktelser ved at alle Telenors sluttbrukerprodukter for trådløst bredbånd inngår i testen på varig basis. Dette vil skape forutsigbarhet og vil redusere ressursbruk. Med en porteføljetest på alle produkter vil behovet for bruttomargintester og regnskapsmessig skille bortfalle.

Telenor er positive til en oppfølgende dialog om hele eller deler av innspillet.

Med hilsen  
Telenor Norge AS



Siri Kalager  
Leder myndighetskontakt og regulatorisk