Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Nygård 1
4791 Lillesand

Dokumentet er kun sendt pr. e-post til firmapost@nkom.no, med kopi til hans.enger@Nkom.no, inger.vollstad@Nkom.no og kenneth.olsen@Nkom.no

Vår ref.:	**Deres ref.:**	**Dato:**
	1804194	Oslo, 20. januar 2020

Justert varsel om Marked 15-vedtak – kommentarer fra Ice

1. Bakgrunn

(1) Ice Communication Norge AS (Ice) viser til Nasjonal Kommunikasjonsmyndighets (Nkom) varsel om justert Marked 15-vedtak datert 13. desember 2019. Nkom viser til de delene av varslet som omhandler utformeringen av prisreguleringen samt foreslått krav til prisstruktur, ref. kap. 7.2.5 og 7.5. På denne bakgrunn sender Ice med dette sine kommentarer til det justerte varselet.

(2) Ice er i ferd med å bygge ut et tredje mobilnett i Norge, noe som har vært et politisk ønske fra både Regjeringen og Stortinget i lang tid. Utbyggingen er kommet langt, med ca. 90 % befolkningsdekning og 73 % av datatrafikken i eget nett per tredje kvartal 2019. Et tredje mobilnett vil øke samfunnssikkerheten, samtidig som det vil legge til rette for økt konkurranse og bedre tjenester for sluttbrukere, både i offentlig sektor, grossistmarkedet, næringsliv og for privatkundene. Marked 15-reguleringen er et avgjørende virkemiddel for å sikre utrulling av et tredje mobilnett og dermed skape den ønskede konkurransen. Ice har over en lengre periode gitt omfattende innspill til Nkoms arbeid med ny regulering av Marked 15. Det vises til innspill i flere møter samt skriftlig innspill, men da spesielt notatene sendt til Nkom 22. januar 2019, 1. juli 2019, 11. august 2019, 25. oktober 2019 og klage på Telenors prismodell sendt Nkom 8. november 2019. Ice viser i tidligere innspill påpekt et behov for blant annet:

- Strammere regulering av plikten til samlokalisering,
- Ikke-diskriminerende prisstrukturer,
- Tydeliggjøring av forpliktelsene som pålegges i vedtaket,
- Et mer effektivt tilsyn med at forpliktelsene overholdes, og
- Effektiv sanksjonering av overtredelser av de pålagte forpliktelsene.

(3) Ice har i samtlige høringsrunder argumentert for at «*de to store mobiloperatørene i Norge har en kollektivt dominerende stilling i grossistmarkedet og sluttbrukermarkedet, og at disse har en sterk og sammenfallende interesse i år hindre fremveksten av en tredje mobiloperatør med full dekning i eget nett særlig gjennom å vanskeliggjøre utbygging av det tredje mobilnettet.*» [redacted]

(4) Nkoms behandling av nytt Market 15-vedtak har tatt vesentlig lengre tid enn forutsatt. Dette skyldes dels at flere aktører, herunder Ice, har kommet med flere innspill til Nkom i løpet av vurderingsperioden. Likevel har saksbehandlingen tatt svært lang tid, [redacted]

(5) Som Nkom er kjent med løper Ices gjeldende avtale med Telia om nasjonal gjesting ut i mars 2020, med en betinget opsjon på ytterligere et år. [redacted]

(6) [redacted]

(7) [redacted]

[redacted]

(8) På denne bakgrunn vil Ice komme med kommentarer og konkrete forslag til endringer i det varslede vedtaket som kan bidra til konkurranse på mest mulig like vilkår mellom Ice som nasjonal gjester, tilbydere uten eget nett og Telenor og Telia, [redacted]

- Kravet om lineære tilgangspriser må, for å sikre like konkurransevilkår, kun gjelde for nasjonal gjesting for aktører som bygger eget nasjonalt nett.
- Tilgangspriser for nasjonal gjesting skal ikke kunne øke basert på andel egenproduksjon.
- Telenors betalingsvilkår må fastsettes slik at de tilsvarer de betalingsvilkår Telenor gir andre kunder enn tilgangskjøpere og de vilkår selskapet selv aksepterer hos sine leverandører.

2. Tilgangspris for nasjonal gjesting

(9) Nkoms markedsanalyse bekrefter de omfattende konkurranseproblemene som preger det norske mobilmarkedet. Etablering av det tredje mobilnett er identifisert som et avgjørende tiltak for å sikre bærekraftig konkurranse. Likevel foreslår Nkom å tillate Telenor å øke prisene etter hvert som en nasjonal gjester faktisk lykkes med å overføre trafikk til eget mobilnett [redacted]

(10) Dersom en nasjonal gjester inngår avtale med Telenor ser Ice ingen grunn til å tillate Telenor å øke prisene slik reguleringen legger opp til, [redacted] En slik prismodell styrker også markedets mest dominerende aktør økonomisk. Ice ser ingen grunn til at myndighetene skal regulere frem en kompensasjon til Telenor for at en nasjonal gjester raskt utvikler et tredje mobilnett. Dersom myndighetene ønsker ytterligere utbyggingsforpliktelser bør slike avtaler inngås direkte med nasjonal gjester eller regulering utformes mer spesifikt mot dette. Ice vil imidlertid understreke at Ice raskt har bygget et nett med stor dekning og har redegjort for videre rask utbygging de kommende årene, jf. tidligere redegjørelser for Nkom.

(11) Nkom skriver i avsnitt 66: *«Nkom mener reguleringen fremdeles bør ivareta investeringsstigen for å legge til rette for at flere aktører kan bidra til konkurranse basert på ulik grad av egen infrastruktur.»* Ice har så langt investert flere milliarder kroner i egen infrastruktur. En nasjonal gjester som Ice har betydelig høyere kostnader enn en MVNO, med doble kostnader i forstand av både gjestingskostnader og kostnader ved investering og drift av eget nett. For å sikre likere konkurransevilkår i markedet og at aktører skal kunne klatre på investeringsstigen må tilgangsprisene for nasjonal gjesting være signifikant lavere for nasjonal gjester enn for en MVNO. Dette må også sees i sammenheng med avsnitt 420 i Nkoms reviderte varsel, hvor Nkom skriver at grossistprisene skal sees i sammenheng med grossistprisene for internasjonal gjesting og påpeker at «*[d]isse er per i dag på et lavere nivå enn i Telenors gjeldende grossistpriser*». Ices erfaring er også at tilgangsprisene for nasjonal gjesting er langt høyere enn priser for internasjonal gjesting. Ice imøteser Nkoms initiativer for at priser for nasjonal gjesting bringes ned mot

priser for internasjonal gjesting. Foreliggende utkast til regulering bidrar imidlertid lite til dette. I avsnitt 426 skriver Nkom at «*Tilgangsprisene for nasjonal gjesting reguleres med utgangspunkt i de regulerte prisene for MVNO-tilgang.*» Ice ser at det kan være hensiktsmessig at prisene for nasjonal gjesting kan «*ta utgangspunkt i*» priser for MVNO-tilgang, men i så tilfelle må Nkom pålegge Telenor at det skal gis et avslag for nasjonal gjester sammenliknet med MVNO-prisene, som følge av at en nasjonal gjester har «doble» kostnader mens en MVNO ikke har slike kostnader.

(12) Ice kan heller ikke se at det er et rimelig kostnadsargument for økning i tilgangsprisene med økende egendekning jf. Nkoms drøfting av dette i gjeldene prinsipper for marginskvistest og revidert varsel kapittel 7.5.5 og avsnitt 506 og 523. Nkom varsler at Telenor kan øke tilgangsprisene med 20 % siden Ices egendekning allerede overstiger 50 %. Når egendekningen overstiger 90 % «*vil Nkom vurdere om det kan tillates noe høyere tilgangspris*». Dette synes å være en delvis videreføring av gjeldende vedtak, der priser kan økes med 20 % ved 50 % egendekning og med hele 90 % med 80 % egendekning. Premissene som Nkom legger til grunn for å vedta en mulighet til å øke prisene ved økt egendekning er imidlertid feilaktige, og det er vanskelig å se noen begrunnelse for de nivåer som er satt, verken for terskler for egendekning eller økning i prisen.

- For det første vil merkostnadene ved å gi tilgang for nasjonal gjesting typisk være lavere i spredtbygde strøk fordi allerede utbygd kapasitet har lavere kapasitetsutnyttelse, slik at tilgang for gjesting dermed i mindre grad belaster eksisterende kapasitet og krever kapasitetsutvidelse.
- For det andre er det en feilaktig forutsetning at gjestetrafikken ved høy egenandel trafikk i hovedsak kommer i spredtbygde strøk. [redacted] Det vises til tidligere redegjørelse for problemer med hand-over som medfører betydelig omfang gjesting også i sentrale strøk. Trafikk i sentrale strøk skyldes også problemer med å fylle enkelte områder. [redacted] Når Nkom i avsnitt 440 skriver «*Det er først når tilgangskjøpet* ***er begrenset til områder hvor kostnadene er høyere*** *enn hva en nasjonal gjennomsnittspris tilsier, at Nkom åpner for at tilgangsprisen kan økes sammenliknet med nasjonale tilgangspriser for MVNO-tilgang*» (uth. her) og deretter i påfølgende avsnitt åpner for at Telenor kan øke prisene med 20 % ved 50 % egendekning uten ytterligere betraktninger eller undersøkelse av faktum blir resultatet feil. Nasjonal gjesters andel egendekning er derfor et svært lite treffsikkert mål for å vurdere når tilgangskjøpet er «*begrenset til områder hvor kostnadene er høyere*». Om Nkom mener dette er målet, må en eskalering av tilgangsprisen heller reserveres for geografiske områder eller basestasjoner der det kan dokumenteres at Telenors driftskostnader er vesentlig høyere enn gjennomsnittet. For ordens skyld presiseres imidlertid at Ice mener det ikke er grunnlag for en økning i tilgangspriser ved økt egendekning, og det vises i denne sammenhengen også til Ices brev til Nkom 25. oktober 2019.
- For det tredje har Telenor over lengre tid mottatt økonomisk støtte fra statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter til utbygging av både fiber- og mobilinfrastruktur i ulønnsomme områder. Det inkluderer også utbygging som skjer etter tildeling av frekvenser der prisen er redusert som følge av forpliktelser til utbygging i spesifikke områder.
- For det fjerde er Telenors dekningsposisjon også en viktig del av deres markedsførings- og lønnsomhetsstrategi, og brukes aktivt for å sikre selskapets posisjon i markedet. Ice kan i lys av dette ikke se at Telenors kunder bør faktureres avhengig av hvilken del av Telenors nett som

benyttes. Ice ser heller ingen grunn til at kundene til en nasjonal gjester skal rammes på en slik måte.

- For det femte vil økte kostnader ved økt egendekning bidra til å redusere konkurransedyktigheten til det tredje nettet og svekke utbyggingsincentivene. Ved å overstige terskelverdier øker kostnaden for tilgangskjøper vesentlig, da påslagene har tilbakevirkende effekt (en økning i egendekning fra 49,9 % til 50,1 % vil lede til ca. 20 % økning i det *samlede* utlegget). Dette vil i seg selv medføre at utbygging kan holdes tilbake for ikke å overstige tersklene og dermed bremse utbygging. Nkom legger også opp til en usikker situasjon der en ytterligere tilstramming i tilgangsprisene ved egendekning over 90 % fremstår sannsynlig, men uvisst til hvilket nivå. Samtidig innebærer oppjusteringen i tilgangspriser til økte inntekter for hovedkonkurrenten Telenor. Dersom Nkom er bekymret for incentiver til at det tredje nettet skal bygges ut til 100 % dekning finnes andre og mer målrettede virkemidler for å sikre dette. Virkemidlene benyttet i auksjon #28 (700 MHz og 2,1 GHz) er et eksempel.
- For det sjette har en nasjonal gjester som Ice betydelige merkostnader sammenliknet med tjenestetilbydere og MVNOer. Påslag i gjestepriser for å bygge egen dekning forsterker dette, og svekker dermed Ice i konkurransen med tjenestetilbydere og MVNOer (og selvfølgelig også med Telenor og Telia).
- Til slutt ønsker Ice å minne om at Telenor ikke opererer med differensierte priser for innplassering i master i distriktene eller ulønnsomme områder.

(13) På denne bakgrunn må Nkom i et endelig vedtak gjøre det klart at Telenors priser for nasjonal gjesting *ikke kan avhenge av tilgangskjøpers andel av egenproduksjon*. Telenor skal oppfylle sin plikt til å tilby grossistavtale til nasjonal gjester så lenge myndighetene anser det som nødvendig for å oppnå målet om bærekraftig konkurranse. Dersom myndighetene ønsker å stimulere nasjonal gjester til utbygging må det finnes andre ordninger som ikke innebærer økt profitt for Telenor, som allerede har skyhøye marginer.

(14) Ice foreslår derfor at drøftingen i kapittel 7.5.5 og avsnitt 506 og 523 endres slik at det fremgår at Telenor ikke kan gradere tilgangspriser for nasjonal gjesting ut fra tilgangskjøpers grad av egendekning. Subsidiært foreslår Ice at det kun er når Telenor kan dokumentere overfor Nkom at premisset i avsnitt 440 («*når tilgangskjøpet er begrenset til områder hvor kostnadene er* [vesentlig] *høyere enn hva en nasjonal gjennomsnittspris tilsier*») er oppfylt at Nkom vil vurdere grunnlaget for en eventuell økning i tilgangspriser for nasjonal gjesting, og at en slik økning uansett også må vurderes på bakgrunn av konkurransedyktigheten til det tredje nettet og incentiver til videre utbygging av det tredje nettet. I så fall er det kun når driftskostnadene er vesentlig høyere som følge av at nasjonal gjester benytter en del av den ledige kapasiteten på den/de spesifikke basestasjonene en slik oppjustering skal kunne vurderes, og at det må være et vesentlighetskrav (jf. ord i klammer i sitatet). For å skape forutberegnelighet må det også fremgå at slik justering av tilgangsprisene ikke skal kunne medføre en større justering enn 10 %. En måte å sikre dette kan være at differensierte tilgangspriser knyttes til dataforbruk i spesifikke områder og basestasjoner, og ikke som et generelt påslag på forbruk både i grisgrendte og tettbygde strøk. I et slikt tilfelle må Nkom på forhånd definere spesifikke områder eller basestasjoner hvor prisen kan økes, og Telenor måle dataforbruket for nasjonal gjester sine kunder på disse stedene.

(15) [redacted]

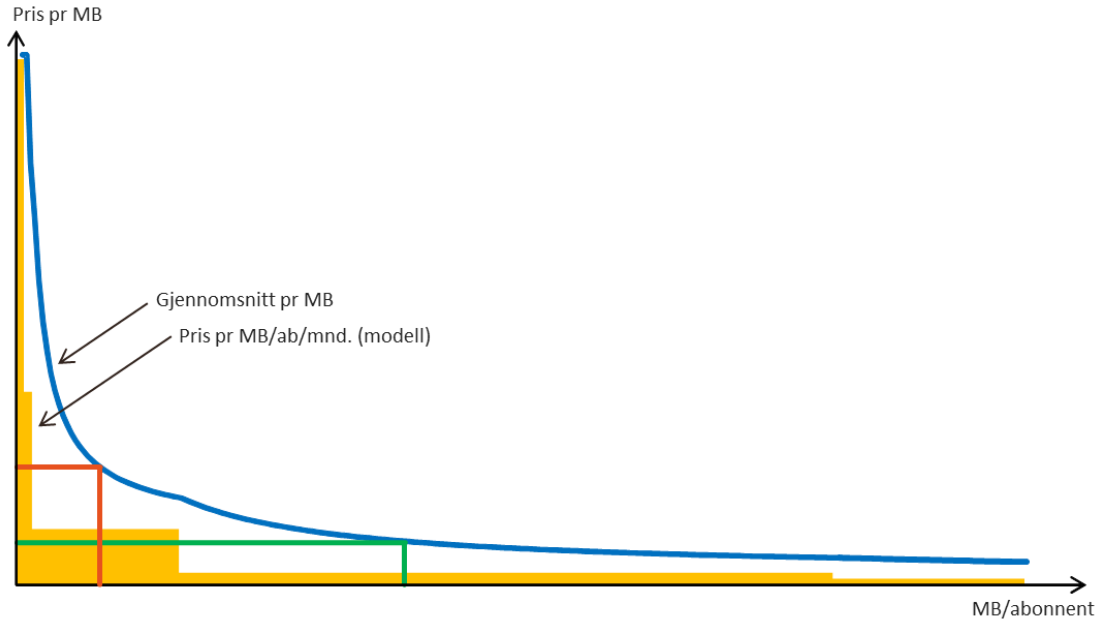
3. 7.2.5 – Ikke-diskriminerende prisstrukturer

3.1 Tillatte prismodeller

(16) Nkom drøfter i kapittel 7.2.5 hvilke prisstrukturer Telenor pålegges å tilby for grossisttilgang. Nkom har siden det opprinnelige varselet til vedtak av 31. mai 2019 endret de varslede forpliktelsene, slik at Telenor nå pålegges å tilby prisstruktur med lineær prising, jf. avsnitt 308, 319, 331 (syvende kulepunkt) og 520. Ice har argumentert for at Telenor må pålegges å tilby prisstrukturer for nasjonal gjesting som ikke inneholder prisstrukturer som har tilsvarende virkning som SIM-avgift, som er forbudt under 2016-vedtaket [redacted], noe som åpenbart ikke stimulerer til utbygging av et tredje nett som myndighetene sier er det viktigste virkemiddelet for å oppnå bærekraftig konkurranse i Norge.

(17) Etter det Ice kan se gjelder det varslede pålegget om å tilby lineære priser alle tilgangsformer. Ice mener pålegget om å tilby lineære priser kun må gjelde nasjonal gjesting. Årsaken er den vesentlige forskjellen i behov og økonomiske forutsetninger for en operatør med høy produksjon i eget nett og en aktør som kjøper all trafikk fra Telenor. En aktør som kjøper all trafikk har ingen egne kostnader relatert til eget radionett og kjøper all trafikk fra Telenor. Selv med ikke-lineære priser og høye priser på lavt forbruk, vil en operatør uten eget nett likevel ende med relativt lave gjennomsnittspriser. For en operatør som Ice, med høy andel egentrafikk, vil imidlertid dagens prismodell innebære at gjennomsnittsprisen for tilgang øker raskt med økende andel egentrafikk.

(18) Figuren under illustrerer forskjellen. I figuren illustrerer de gule områdene en prismodell med ikke-lineære priser per abonnent og sterkt fallende priser med økende volum per måned. Den blå linjen viser gjennomsnittsprisen for en abonnent ved ulikt forbruk av data (MB). En tenkt tilgangskjøper uten eget nett kjøper all trafikk fra Telenor og ender opp med en relativt lav gjennomsnittspris (eksemplifisert ved de grønne linjene). En operatør som Ice produserer imidlertid det meste av trafikken i eget nett og kjøper derfor vesentlig mindre volum per abonnent med tilsvarende totalt forbruk per måned (røde linjer). Ice vil følgelig ende opp med en vesentlig høyere gjennomsnittspris med ikke-lineære priser. *I tillegg* kommer eventuell oppjustering av prisene for høy andel egentrafikk (jf. over).



(19) Det følger av figuren at en operatør med høy egenproduksjon under dagens praksis for ikke-lineær prising fra Telenor og Telia derfor ender opp med vesentlig høyere gjennomsnittlig tilgangspris enn aktører uten eget nett for en sluttbruker med samme dataforbruk. Derfor har Ice tatt til orde for at Telenor må pålegges å tilby lineære tilgangspriser for nasjonal gjesting.

(20) Nkom må i reguleringen ta hensyn til at operatører med eget nett har en annen kostnadsstruktur med vesentlig høyere kostnader. Drift av nett innebærer betydelige investeringer og faste driftskostnader; kostnader aktører uten eget nett ikke har. En operatør uten eget nett vil ved lineære tilgangspriser derfor gis en mulighet til å prise abonnementsplaner med lave volumer til svært lave priser, uten å ta risikoen av å bygge ut eget nasjonalt nett og uten å se hen til de betydelige faste kostnadene som påløper ved drift av nettet. Pålegg om lineære prisplaner for tilgang må i et endelig vedtak derfor kun gjelde nasjonal gjesting, ikke tjenestetilbyder- eller MVNO-tilgang.

(21) I et endelig vedtak må derfor avsnitt 308, 319, 331 og 520 endres slik at det er tydelig at plikten til å tilby nasjonale priser kun gjelder tilgang for nasjonal gjesting. Videre må det være klart at lineære priser tilbudt ved nasjonal gjesting ikke kan være høyere enn gjennomsnittlig tilgangspris for MVNO-tilgang for en sluttbruker med samme dataforbruk. Syvende kulepunkt i avsnitt 331 bør følgelig endres til: følgende to kulepunkter (endringer i kursiv):

- Telenor skal tilby en tilgangsavtale, jf. kapittel 7.2.5, med trafikkavhengige (variable) tilgangspriser for hver tilgangsform *uten fastpriskomponent per SIM*. Tilgangsavtale med fastpris per SIM kan tilbys som et alternativ, men slik prisstruktur eller prisstruktur med tilsvarende effekt kan ikke være eneste tilbudte prisstruktur.
- *Avtale om nasjonal gjesting skal tilbys med t*rafikkavhengig (variabel) pris *som* skal være lineær i den forstand at den ikke kan variere med trafikkvolum per SIM *eller abonnent*. *Lineær (variabel pris) skal ikke være høyere enn gjennomsnittlig pris tilbudt for MVNO-tilgang målt for en gjennomsnittlig abonnent.*

(22) Dersom Nkom skulle komme til at det er behov for ytterligere utredning av et krav om lineære priser på abonnementsnivå før vedtak er det viktig at Nkom tar grep for å sikre at Ice likevel ikke ender opp med vesentlig høyere gjennomsnittlig tilgangspris per abonnement enn MVNOer eller tjenestetilbydere. For eksempel kan Nkom pålegge at prismodeller for nasjonal gjesting skal tilbys slik at intervallene i den ikke-lineære prismodellen justeres tilsvarende andel egenproduksjon (som et eksempel: [redacted]

3.2 Øvrige merknader til avsnitt 7.2.5 om ikke-diskriminerende prisstruktur

(23) Nkom skriver i avsnitt 304 at «*betalingsplikten **bør** knyttes til tilgangskjøpers bruk av nettet*» og at «*Telenor ikke **bør** kunne stille krav om SIM-avgift skal være en komponent i tilgangskjøpers betaling for tilgang til mobilnettet»* (uth. her). Som tidligere påpekt av Ice er det viktig å sikre en klar og effektiv regulering og minimere bruken av begreper som «bør». Ice foreslår derfor ordet «bør» i setningene sitert endres til «skal».

(24) Nkom skriver i avsnitt 306: *« Utbyggingstakten for en kjøper av nasjonal gjesting vil imidlertid være styrt av en rekke forhold, som tilgang til finansielle ressurser og gode lokasjoner for basestasjoner. Den dekningen som oppnås i den senere delen av en utbygging, kan dessuten forventes å være mer tidkrevende enn i den tidligere fasen. Det kan heller ikke utelukkes av nye netteiere vil måtte basere seg på nasjonal gjesting i enkelte områder på permanent basis. Nkom mener derfor at prisstrukturen i en avtale om nasjonal gjesting skal utformes slik at besparelser ved å flytte trafikk over i eget nett i størst mulig grad kan realiseres underveis i utbyggingen (…)»* Som Nkom kjenner til har en nasjonal gjester dobbel kostnadsstruktur på nettverkssiden i utbyggingsperioden. Nasjonal gjester betaler en variabel pris per minutt/sms/megabyte for bruk av konkurrentens nett samtidig som selskapet bygger opp en stor base av faste kostander som kreves av en selvstendig mobiloperatør (i form av en stor teknisk organisasjon, et nettverk av basestasjoner, eget kjernenett, egne IT-systemer, transmisjonsavtaler etc). Det meste av dette er kostnader en tjenesteleverandør eller MVNO vil ha i vesentlig mindre grad. Det er derfor viktig at besparelser ved å flytte trafikk til eget nett kan faktisk kan realiseres, som Nkom selv påpeker. Dagens prismodeller og deler av Nkoms foreslåtte regulering motvirker imidlertid dette (jf. over). Ice mener prinsippet må være førende for utformingen av regulering, og foreslår også at siste setning i sitatet over endres til «*Nkom mener derfor at prisstrukturen i en avtale om nasjonal gjesting skal utformes slik at besparelser ved å flytte trafikk over i eget nett **skal kunne realiseres gjennom hele** utbyggingen*» (forslag til endring uthevet).

(25) I avsnitt 304-308, 319, 332 og 520 drøfter Nkom trafikkpriser på SIM- og abonnementsnivå. Det er uklart om dette er en tilsiktet distinksjon. I 2020 og i økende grad i fremtiden har kundene typisk flere SIM per abonnement, f.eks. til telefon, nettbrett, PC og bil, med en felles datakvote uten ekstra inntekter for nasjonal gjester/MVNO/tjenestetilbyder per SIM. Nkom bør i endelig vedtak benytte «abonnement», da det vil det klargjøre at Telenor uavhengig av prismodell skal prise/fakturere per abonnement og ikke per SIM. Ice foreslår derfor at begrepene «SIM» endres til «abonnement», i punkt 308, 319, 331 og 520.

4. Merknader til kapittel 7.5

4.1 Premisser for prisregulering

(26) Nkom drøfter i avsnitt 416 og 417 formålet med prisregulering, herunder en mulig målkonflikt mellom incentiver til investering i infrastruktur (herunder utbygging av det tredje mobilnettet) og effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur. I 417 skriver Nkom: *«Videre er reduserte sluttbrukerpriser en ønsket effekt av prisregulering på grossistnivå, samtidig må ikke presset i sluttbrukermarkedet bli så hard at det vanskeliggjør Ice' mulighet til å konkurrere i sluttbrukermarkedet i en fase hvor selskapet er avhengig av å bygge opp en kundemasse, og dermed svekke selskapets økonomiske muskler til å investere i nett.»*

(27) Ice slutter seg til dette utgangspunktet. Som drøftet innledningsvis og over er det imidlertid flere forhold rundt den pågående revisjonen av Marked 15-reguleringen som leder til nettopp slike virkninger. Slik utkastet til regulering er utformet, med bruttomargintest på produktnivå for tjenesteleverandører kombinert med flat tilgangspris for MVNOer og tjenesteleverandører uavhengig av forbruk og at bla. mobile bredbånd blir testet sammen med mobilabonnement, vil det kunne skape prisstrukturer som gjør det mindre attraktivt å ta ytterligere risiko ved å investere i egen infrastruktur.

(28) [redacted]

(29) [redacted] Som Nkom drøfter i avsnitt 416 og 417, må reguleringen bedre balansere hensynet til investeringsincentiver og ikke minst muligheten for at det tredje nettet skal kunne investere i videre utbygging og være konkurransedyktig mot kortsiktige konkurransehensyn. Hensynet til rask og effektiv utbygging av det tredje nettet må imidlertid være det sentrale målet, da det bidrar til å sikre effektiv og bærekraftig konkurranse på varig basis. Foreliggende forslag, kombinert med forsinket vedtak, gjør ikke det.

4.2 Differensierte marginskvistester

(30) I kapittel 7.5.3 drøfter Nkom differensiert marginskvistesting. Nkom konkluderer i avsnitt 430 med at hvert enkelt produkt i testen skal bestå marginskvistest for tjenestetilbydertilgang. Nkom begrunner dette i avsnitt 429: «*Nkom legger derfor til grunn at en effektiv tjenesteleverandør er innrettet mot å tilby produkter i avgrensede deler av sluttbrukermarkedet*.» Ice er ikke enig i dette premisset. Ice ser at en

tjenesteleverandør kan ha noe lavere terskel for å tre inn i markedet ved å fokusere på privat- eller bedriftsmarkedene, som også testes separat. Innfor disse markedene viser imidlertid tilbudene fra tjenestetilbyderne at de tilbyr et komplett spekter av abonnement, se vedlegg. At tjenesteleverandørene for eksempel innenfor bedriftsmarkedet ikke nødvendigvis tilbyr fullt spekter av bedriftsløsninger kan ikke inntas i marginskvisreguleringen all den tid det er forbruk på data, tale og sms, og kostnadene til dette er driverne for marginskvistest for tjenesteleverandøravtale. En tjenesteleverandør kan, når de tilbyr et komplett spekter av abonnement, taktisk og strategisk velge å differensiere lønnsomheten per prisplan, på samme måte som en MVNO (og en MNO). Ice ser derfor ingen grunn til at marginskvistest for tjenesteleverandører skal avvike fra test for MVNO-tilgang. Marginskvistester for tjenestetilbydertilgang bør derfor utføres som full marginsskvistest, ikke for hvert enkelt produkt.

4.3 Andre merknader til kapittel 7.5

(31) Nkom drøfter krav til retting i kapittel 7.5.8.3. I avsnitt 473 skriver Nkom: *«Tilgangsprisene bør reduseres til et riktig nivå så raskt som mulig, ettersom for høye tilgangspriser reduserer tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere i sluttbrukermarkedet. Samtidig bør Telenor få noe tid til å vurdere hvordan selskapet vil rette seg etter vedtaket, herunder innretningen på reduksjonen av grossistpriser. Nkom har vurdert det som rimelig at grossistprisene normalt må rettes innen ti virkedager fra rettevedtaket ble fattet.»* Ice ser ingen grunn til at tilgangspriser ikke skal rettes. Ordet «bør» i første setning må derfor erstattes med «skal» slik at setningen starter med «*Tilgangsprisene **skal** reduseres til et riktig nivå så raskt som mulig (…)*» (endring uthevet).

(32) I kapittel 7.5.8.4 drøfter Nkom tilbakebetaling ved overpris, og Nkom skriver i avsnitt *475: «Det følger av ekomloven § 10-12 at tilbyder som har betalt for høy pris i forhold til en slik prisforpliktelse som Telenor blir pålagt i dette vedtaket, kan kreve overprisen tilbakebetalt. Etter anmodning fra den berettigede vil Nkom i hvert enkelt tilfelle konkret vurdere om det skal fattes enkeltvedtak om tilbakebetaling av overprisen. De mest sentrale kriteriene i vurderingen er overprisens størrelse og om det i tidligere periode har blitt tatt for lav pris. Loven trekker imidlertid ikke opp noen formell nedre grense for når Nkom kan pålegge tilbakebetaling av overpris.»* Telenor bør ikke gis incentiver til å spekulere i marginskvistestene og størrelse på tilbakebetalingen. Det bør derfor være et krav om automatisk og umiddelbar tilbakebetaling av all overpris. Som Nkom selv påpeker har Telenor tilgang til disse marginskvismodellene, og kan selv avgjøre om de setter seg i marginsvis eller ikke før de eventuelt lanserer nye produkter. Ice kan heller ikke se at det har relevans i vurderingen om Telenor har tatt «for lav pris». Telenor står selvsagt fritt til å tilby tilgang til lavere pris enn regulert. Dette er et valg selskapet selv tar, og kan tenkes å gjøre ut fra ulike strategiske vurderinger. Dette momentet bør derfor uansett trekkes ut av vurderingen.

(33) I 7.5.10 drøftes prisregulering for samlokalisering. I avsnitt 495 skriver Nkom *«Nkom legger i denne sammenheng til grunn at den som anmoder om en innplassering som innebærer endringstiltak, må dekke den totale kostnaden for tiltaket, selv om tiltaket skulle medføre at det også blir noe ledig kapasitet på den aktuelle lokasjonen. Telenor skal imidlertid som et utgangspunkt velge det enkleste og rimeligste tiltaket for å utvide kapasiteten dersom det er flere alternativer, jf. kapittel 7.1.5. Dersom Telenor velger tiltak som også har en egennytte for Telenor, skal anleggsbidraget reduseres tilsvarende.»* Ice blir i mange tilfeller pålagt å betale for å forlenge Telenors master siden det ikke er plass til flere antenner i masten (eller utvide hytte). I tillegg blir Ice også ofte pålagt å betale for Telenors flytting av utstyr fra eksisterende plassering til øverste plassering i den nye forlengede masten, som gir Telenor bedre dekning. Ved tilfeller der Telenor velger å ta i bruk ny kapasitet ved kapasitetsutvidelser må derfor

Telenor dekke en andel av dekningsbidraget. Det fremgår videre av revidert utkast avsnitt 156 at Telenor i slike tilfeller «*selv [må] ta hele kostnaden for eventuell flytting av utstyr*». Ice mener dette også bør fremgå tydelig i kapittelet om prisregulering for samlokalisering. Slik ordlyden i avsnitt 495 nå er (at anmoder må «*dekke den totale kostnaden for tiltaket*»), kan det tolkes som at anmoder også må betale Telenor eller andres flyttekostnader. Ice foreslår derfor at det tydelig spesifiseres at dersom Telenor selv eller en av deres øvrige kunder i masten skal benytte seg av den nye delen av masten, må Telenor eller annen kunde selv betale sin del av anleggsbidraget i tillegg til fullt ut å betale for flytting av eget utstyr. Dette må gjelde både når masten forlenges og dersom Telenor en gang i fremtiden skulle benytte seg av plassen.

(34) Ice foreslår derfor følgende reviderte tekst for avsnitt 495: «*Nkom legger i denne sammenheng til grunn at den som anmoder om en innplassering som innebærer endringstiltak,* ***i utgangspunktet*** *må dekke den totale kostnaden for tiltaket, selv om tiltaket skulle medføre at det også blir noe ledig kapasitet på den aktuelle lokasjonen. Telenor skal imidlertid som et utgangspunkt velge det enkleste og rimeligste tiltaket for å utvide kapasiteten dersom det er flere alternativer, jf. kapittel 7.1.5.* ***Dersom Telenor eller andre brukere av infrastrukturen tar i bruk den utvidede kapasiteten ved utbygging skal anleggsbidraget fordeles på de nye brukerne. Telenor (eller andre brukere) må uansett ta hele kostnaden ved flytting av utstyr. Dersom utvidet kapasitet tas i bruk på et senere tidspunkt skal en relativ andel av dekningsbidraget tilbakebetales til den som i utgangspunktet finansierte dette.*** *Dersom Telenor velger* ***større*** *tiltak* ***enn nødvendig*** *som også har en egennytte for Telenor, skal anleggsbidraget reduseres tilsvarende.*» (forslag til endring uthevet)

5. Merknader til øvrige deler av varselet

5.1 Regnskapsmessig skille

(35) I avsnitt 378 drøfter Nkom behov for regnskapsmessig skille for nasjonal gjesting, og skriver at det ikke vil være slikt behov *«før Telenor eventuelt får en slik tilgangsanmodning».* [redacted] Det er dermed ingen grunn til å vente med å pålegge regnskapsskille for nasjonal gjesting. Telenor må derfor pålegges regnskapsmessig skille umiddelbart.

5.2 Garantier og depositum

(36) Nkom skriver i kapittel 7.1.7.1 om garantier og forskuddsbetaling: *«En dominerende aktør vil kunne bruke krav om garantier, forskuddsbetaling og lignende for å gjøre det unødvendig tyngende for konkurrenter å inngå avtaler. Samtidig vil Telenor ha en beskyttelsesverdig interesse i å kunne sikre seg mot tap. Eventuelle krav fra Telenor om sikkerhetsstillelse i tilknytning til avtale om regulert tilgang skal stå i forhold til den forretningsmessige risikoen selskapet utsettes for ved å gi den konkrete tilgangen. Det utelukker ikke at Telenor kan stille krav om garantier for at avtaleparten dekker for eksempel løpende trafikkostnader, men innebærer at slike krav skal være forholdsmessige. Vilkår om at selskap som anmoder om tilgang både skal betale forskudd for leie og stille bankgarantier, vil etter Nkoms vurdering normalt være et uforholdsmessig krav.»*

(37) Som eneste aktør i markedet benytter Telenor seg i omfattende grad av garantier og korte betalingsfrister. Telenor krever depositum i sine standardavtaler for tjenestetilgang, samtrafikk, samlokasjon etc. som eneste aktør i bransjen. Telenors interesse for å sikre seg mot tap anerkjennes, men Telenors marginalkostnader ved å tilby tilgang er nær null. Ved manglende betaling vil Telenor således ikke ha lidd et direkte økonomisk tap, kun en tapt inntekt. Å være utfordrer i mobilmarkedet er svært

kapitalkrevende, og med dette hemmer Telenor effektivt og bevisst utfordrernes konkurransekraft. Betydelige garantibeløp og korte betalingsfrister vil båndlegge betydelig kapital, noe som er kritisk i den utbyggingsfasen Ice er inne i. Ice foreslår derfor at Telenor pålegges at selskapet ikke kan bruke krav om garantier. Dersom det skal tillates, bør slike krav fra Telenor i det minste være på samme nivå som hos andre kunder av Telenor på samme størrelse, og på samme nivå som Telenor aksepterer i større løpende driftskontrakter hos sine leverandører.

(38) Ice mener derfor at avsnitt 181 må endres til *«En dominerende aktør vil kunne bruke krav om garantier, forskuddsbetaling og lignende for å gjøre det unødvendig tyngende for konkurrenter å inngå avtaler. Eventuelle krav fra Telenor om sikkerhetsstillelse i tilknytning til avtale om regulert tilgang skal stå i forhold til det nivået Telenor har på andre kunder på samme størrelse og nivået Telenor selv aksepterer i større løpende driftskontrakter hos sine leverandører. Vilkår om at selskap som anmoder om tilgang både skal betale forskudd for leie og stille bankgarantier, vil normalt være uforholdsmessig.»*

– – –

Denne uttalelsen inneholder enkelte forretningshemmeligheter jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Slike opplysninger er merket med gul bakgrunn i denne uttalelsen og skal unntas offentlighet og partsinnsyn, jf. hhv. offentleglova § 13 og forvaltningsloven § 19. Vi ber om å bli kontaktet dersom Nkom ønsker begrunnelse for at de avmerkede opplysningene utgjør forretningshemmeligheter, og uansett at det ikke gis partsinnsyn eller offentliggjøres opplysninger markert som forretningshemmeligheter før Ice er gitt mulighet til å gi slikt innspill.

Med vennlig hilsen,

Eivind Helgaker
Administrerende direktør
Ice Communication Norge AS

Vedlegg: Abonnementsoversikt (PDF)