

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Sendes per e-post til: firmapost@nkom.no

7. april 2022

GlobalConnect og Homenets kommentarer til Telenors høringsvar - varsel om prisregulering av kobbertilgang

1 Bakgrunn

GlobalConnect AS og HomeNet AS (i felleskap "**GlobalConnect**") viser til e-post fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") 24. mars 2022. Tilsynet setter her frist til 7. april for å gi innspill til Telenor ASAs ("Telenor") svar på varsel om vedtak om justert pristak i Marked 3a og 3b. GlobalConnect støtter den foreslåtte reguleringen fullt ut. Som en direkte konsekvens av måten Telenor har valgt å legge ned kobbernettets siden 2019, er det justerte pristaket en absolutt forutsetning for å bevare reell konkurranse fremover. Vi ønsker derfor å knytte noen korte kommentarer til Telenors kritikk.

Dette brevet inneholder opplysninger om forretningsforhold som det er av konkurransemessige betydning å holde hemmelig av hensyn til GlobalConnect og som derfor er underlagt taushetsplikt. Vi ber om at tekst markert med grått unntas både offentlighet og partsinnsyn, jf. offentleglova § 13 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2) samt forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b).

2 GlobalConnects kommentarer

2.1 GlobalConnect støtter Nkoms varslede prisreguleringen

Nkom har med hjemmel i ekomloven § 4-9 varslet om at Telenor vil bli pålagt å gi tilgang til LLUB og bredbåndsaksess i tråd med et justert pristak for årene 2022-2025. Tilsynet begrunner dette med utfordringene knyttet til å utarbeide en oppdatert kostnadsmodell for den korte perioden frem til kobbernettets fases ut og behovet for å sikre at Telenor ikke påfører tilgangskjøperne økte kostnader/økte tilgangspriser.

GlobalConnect støtter den varslede prisreguleringen. Reell og effektiv tilgang til Telenors kobbernett frem til 2. september 2025 er en avgjørende forutsetning for fremtidig bærekraftig konkurranse i det norske markedet. Dette skyldes ikke bare

Telenors ensidige beslutning om å legge ned denne helt sentrale infrastrukturen, men selskapets adferd i årene etter at beslutningen ble kjent.

GlobalConnect redegjorde tidlig for hvilke helt sentrale forutsetninger som måtte på plass for at kobbernettet skulle kunne tømmes for grossistkunder uten at konkurransen tok skade. Vi konstaterer at fire år inn i prosessen er disse fortsatt ikke på plass.

GlobalConnect advarte allerede i 2019 om at Telenor hadde lagt en plan for migrering av egne sluttkunder over til relevante erstatningsprodukter. For oss har det sett ut ssom om Nkom lenge stolte på at Telenor var interessert i å få på plass en omforent prosess som også tok hensyn til tilgangskjøperne i nettet. Det viste seg å være en feilvurdering. Fasiten viser at den dominerende aktøren verken har hatt vilje eller insentiv til å etablere en omforent migrasjonsplan som også tok hensyn til tilgangskjøperne. Tvert om har Telenor valgt å omgå pålagte varslingsregler, holde tilbake informasjon tilgangskjøperne har krav på og forfordelt egen sluttbrukervirksomhet.

Den største utfordringen har likevel vært, og er fortsatt, at Telenor ikke frivillig tilbyr relevante erstatningsprodukter med minst like god dekning, prispunkter og funksjonalitet/kvalitet som det tilgangskjøperne har i kobbernettet. GlobalConnect og andre grossistkunder har derfor, i motsetning til Telenors retail-kanal, ikke vært i stand til å konvertere egne sluttkunder til moderne produkter med noen form for forutsigbarhet. Skal vi lykkes med det fremover, er vi helt avhengig av en forutsigbar tilgang til kobberaksesser på samme vilkår som i dag helt frem til 2. september 2025.

Etter sendrektige forberedelser hos Telenor og store utgifter hos oss, har GlobalConnect omsider klart å komme i gang med en reell konvertering av dagens kobberlinjer til VULA. Dette arbeidet går vanligvis langsomt, blant annet fordi Telenor gang på gang avslår å konvertere kobberlinjer selv om vi har fått beskjed om at selskapet kan levere VULA på den aktuelle adressen.

Det er høyst uklart om Telenors sluttbrukervirksomhet opplever de samme hindringene. Selskapets konverteringstakt på egne sluttkunder tilsier at dette ikke er tilfellet, noe Nkom burde belyse nærmere. Sett i lys av historikken tyder mye på at praksisen er bevisst.

Uavhengig av årsak, er resultat at vi uansett ikke er i stand til å migrere ut av kobbernettet på kort og mellomlang sikt.

Våre interne beregninger viser at vi ved utgangen av 2022 fortsatt vil ha over [redacted] aktive kobberaksesser i drift. Trolig er vi nødt til å beholde en betydelig andel av disse helt frem til nedstengingsdatoen i 2025. Det skyldes ikke et ønske om å bli værende i kobbernettet, men at Telenor ikke stiller relevante erstatningsprodukter til rådighet.

GlobalConnect betjener i all hovedsak bedriftskunder som normalt kjøper tilgang på enkeltadresser over hele landet. I de fleste tilfellene er det ikke regningsssvarende å etablere egne fiberaksesser frem til lokasjonen samtidig som Fast mobilt bredbånd ikke gir tilfredsstillende kvalitet. Vi har samtidig bundet oss til å levere tjenester på alle

lokasjoner. Det er dermed kritisk å opprettholde kobberaksessen på dagens betingelser frem til VULA er på plass.

Dersom Nkom skulle åpne for at Telenor øker prisene på LLUB og/eller bredbåndsaksess, vil det i praksis påføre oss en direkte kostnadsøkning vi normalt ikke kan videreføre til sluttkunden. Samtidig vil vi være forpliktet til å opprettholde leveransen i overskuelig fremtid uten muligheter for å migrere til ny teknologi. I sum vil dette ikke bare forverre dagens krevende situasjon, men frata oss evnen til å investere i eget nett samtidig som den dominerende aktørens superprofitt øker.

Andre former for prisregulering enn de Nkom foreslår i varslet vil med andre ord skade den bærekraftige konkurransen. Vi ber derfor om at Nkom fatter vedtak i tråd med varslet.

2.2 GlobalConnect er uenig i premisset for Telenors kritikk

GlobalConnect er verken overrasket over at den dominerende aktøren ønsker å øke tilgangsprisene på kobber eller over at Telenor motsetter seg det varslede pristaket. Vi har i flere år advart Nkom om at dette ville skje så fort Telenors migrering av egne slutt kunder nærmet seg slutten (i 2022).

Det grunnleggende premisset for Telenors kritikk er en påstand om at det fastsatte pristaket for kobberaksesser ikke har "gitt Telenor dekning for underliggende kostnader for kobberaksessene i denne reguleringsperioden slik det var forutsatt" (side 1). GlobalConnect er grunnleggende uenig i dette udokumenterte premisset.

Det norske kobbernettet ble som kjent etablert langt tilbake i tid. Det er mange år siden Telenor foretok nevneverdige investeringer. Infrastrukturen er for alle praktiske formål fullt nedskrevet og Telenor påføres ikke faste kostnader ved å opprettholde den. GlobalConnect har videre problemer med å se hvilke relevante variable kostnader som skal ha gjort det ulønnsomt å gi tilgang.

Ettersom infrastrukturen er i ferd med å legges ned utfører Telenor ikke systemutvikling eller endringer i nettet. Flere tilsynssaker har dessuten avdekket at den dominerende aktøren kun i begrenset omfang utfører feilretting. Kostnadene til å drive eksisterende støttesystemer slik som KAPAKS eller administrere et fåtall tilgangskjøpere er dessuten marginal. Telenor påføres heller ikke utgifter til drift eller vedlikehold av de passive kobberaksesser som ikke er i bruk.

Samtidig har Telenor en ikke ubetydelig inntekt fra tilgangskjøperne. GlobalConnect leier alene mer enn [REDACTED] kobberbaserte aksesser og vil trolig bli tvunget til å opprettholde tilgangen for en større andel av disse helt frem til kobbernettet legges ned i 2025.

2.3 Nkom både kan og bør pålegge det justerte pristaket

I høringssvaret argumenterer den dominerende aktøren dels for at Nkom ikke *kan* pålegge et justert pristak, dels for at tilsynsmyndighetene ikke *bør* gjøre det av hensyn til konkurransen. GlobalConnect er uenig med Telenor på begge punkter.

Begge de alternative vilkårene for å pålegge Telenor et justert pristak med hjemmel i ekomloven § 4-9 er oppfylt. Det hersker ingen tvil om at selskapet kan opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå som følge av manglende konkurranse i et marked. Selskapet har SMP. Migreringen har bare forsterket denne effekten. Dessuten er tilgangskjøpere i praksis tvunget til å kjøpe tilgang i kobbernettet hos Telenor frem til infrastrukturen legges ned.

Telenor er vertikalt integrert og har ikke bare insentiver, men mulighet til å etablere prisklemmer for andre tilbydere i fravær av et pristak. Som det fremgår over er tilgangskjøpere slik som GlobalConnect ikke i posisjon til å velte en eventuell prisøkning over på store bedriftskunder og andre sluttbrukere. Fjernes pristaket vil kostnadene øke og marginen reduseres tilsvarende.

Høringssvaret etterlater inntrykk av at Nkom er forpliktet til å fastsette en bestemt metode for prisregulering frem til kobbernettet legges ned, nærmere bestemt kostnadsorientering beregnet gjennom en LRIC-modell. GlobalConnect er heller ikke enig i denne rammen.

For det første stiller ikke ekomloven § 4-9 første og andre ledd krav om at den nasjonale tilsynsmyndigheten å bruke en bestemt metode for prisregulering når infrastrukturen skal fases ut. Kommisjonens og ESAs anbefalinger om kostnadsorientert prisregulering basert på LRIC gjelder situasjoner der kobbernettet skulle bestå. Formålet med denne tilnærmingen har vært å gi riktige investeringsinsentiver inn i fremtiden. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende i overgangsperioden frem til infrastruktur legges ned.

Tvert om skal Nkom i en slik situasjon sikre at den dominerende aktøren ikke undergraver det regulatoriske sikkerhetsnettet gjennom å endre nettverksarkitektur med mindre partene blir enige om en omforent migrasjonsplan. Dette kommer blant annet til uttrykk i punkt NGA;

"39. Existing SMP obligations in relation to Markets 4 and 5 should continue and should not be undone by changes to the existing network architecture and technology, unless agreement is reached on an appropriate migration path between the SMP operator and operators currently enjoying access to the SMP operator's network. In the absence of such agreement, NRAs should ensure that alternative operators are informed no less than 5 years, where appropriate taking into account national circumstances, before any de-commissioning of points of interconnection such as the local loop exchange. This period may be less than 5 years if fully equivalent access is provided at the point of interconnection

Som det fremgår over vil den prisreguleringen Telenor ber om i høringssvaret ramme tilgangskjøperne hardt. Ikke bare vil nære konkurrenter måtte betale mer for nøyaktig samme tjenesten i et presset marked, de blir trolig tvunget til å si opp aksessen (og miste kunder) før det er mulig å konvertere kunden til alternativ teknologi. Den dominerende aktøren vil på sin side oppnå en tilfeldig gevinst, samtidig som kobbernettet tømmes for tilgangskjøpere lenge før den sluttdatoen Nkom har satt, 2. september 2025.

På bakgrunn av det som fremgår over, mener GlobalConnect at Nkom både kan og bør vedta det varslede, justerte pristaket. Dersom Nkom likevel velger å ta Telenors kritikk til følge, må det i så fall skje ved at den dominerende aktøren kun gis mulighet til å øke kobberprisen på de konkrete adressene der Telenor har tilgjengeliggjort relevante erstatningsprodukter.

3 Avsluttende kommentarer

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede på telefon +47 93 08 10 17 eller e-post metjoh@globalconnect.no.

Med hilsen

GlobalConnect AS og Homenet AS



Mette E. Johansen

Head of Group Legal & Regulatory