

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

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

2. juli 2021

Kommentarer til varsel om vedtak om prisregulering og krav til regnskapsmessig skille for fast mobilt bredbånd

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") har i brev 11. juni 2021 varslet Telenor ASA ("**Telenor**") om hvilke prinsipper som skal gjelde for marginskvisregulering av fast mobilt bredbånd ("**FMB**") og krav til regnskapsmessig skille. GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**") ønsker med dette å kommentere utvalgte deler av varsllet.

For at en alternativ teknologi skal kunne erstatte de kobberaksessene Telenor er i ferd med å legge ned må nasjonale tilsynsmyndigheter sikre grossistunder tilgang til erstatningsprodukter med likeverdig dekning, produktspesifikasjon, tilleggstjenester og kostnadsnivå.

Når det gjelder den siste faktoren erkjente Nkom allerede i varsel 28. november 2019 at et pålegg om å gi tilgang ville gi den dominerende aktøren et "insentiv til å innføre krav overfor tilgangskjøper som øker etableringsbarrierene for bruk av fast mobilt bredbånd som erstatningsprodukt for kobberbasert bredbånd". I vårt hørings svar 19. desember 2019 var vi derfor tydelige på at Nkom måtte pålegge Telenor formell prisregulering av alle kostnadskomponenter.

Vi understreket dessuten hvor viktig det var at tilsynet påla dette med én gang og ikke utsatte beslutningen til senere. Det finnes etter hvert en rekke eksempler på at tilsynsmyndighetene har brukt svært langt tid til å vedta relativt enkle endringer av reguleringen av både mobilmarkedet og fastnettmarkedene slik det er snakk om her. I etterkant har vi gjentatt denne advarselen både skriftlig og muntlig ved en rekke anledninger og orientert tilsynet om flere konkrete eksempler på overprising. I hørings svaret 3. november 2020 oppfordret vi på nytt Nkom til å lære av historiske feil ved å velge en prisregulering som faktisk fungerer effektivt i markedet.

Vi er derfor skuffet over at Nkom nok en gang velger å ikke følge vår oppfordring om å vedta et effektivt sikkerhetsnett med én gang, men i stedet

bruker hele 7 måneder på å gjennomføre en separat høring av grunnleggende marginskvisprinsipper. De er for øvrig mer eller mindre identisk med dem tilsynet allerede har utarbeidet for andre tilgangsprodukter (eks. VUA fiber).

Mer enn ett og et halvt år etter at Telenor lanserte sitt eget sluttbrukertilbud, står med andre ord konkurrenter i Norge fortsatt uten regulerte priser. Vi blir ikke overrasket om prosessen forsinkes ytterligere. Gitt den tiden det tar å vurdere høringsinnspill, notisere utkastet til vedtak og fatte vedtaket kan det i verste fall prisreguleringen først tre i kraft hele tre år etter Marked 3a- og 3b-vedtakene ble fattet. Nkoms sendretthet har forsterket Telenors "first mover advantage" ved å gi den dominerende aktøren betraktelig bedre forutsetninger for å migrere kobberkunder over på alternativ teknologi enn andre aktører.

Som vi har gitt uttrykk for tidligere støtter GlobalConnect beslutningen om å regulere tilgangsprisene for FMB. Når det gjelder behovet for slik regulering viser vi til våre kommentarer i punkt 2 i GlobalConnects kommentarer 3. november 2020.

Allerede på side 3 i varslet konkluderer Nkom at "det fortsatt er grunnlag for en marginskvisregulering av FMBB." GlobalConnect stiller seg uforstående til beslutningen. Det er samtidig krevende å i imøtegå veivalget, fordi tilsynet avstår fra å gi noen begrunnelse utover å vise til at aktørene får en "samlet og detaljert vurdering" i det endelige vedtaket.¹

De siste ti årene har Nkom, uten hell, gjort en rekke ulike forsøk på å hindre overprising og prisdiskriminering i mobil- og fastnettsmarkedene ved hjelp av marginskvisforbud/-modeller. Fasiten viser at denne typen regulering ikke har gitt andre resultater enn å legitimere høye tilgangspriser tett opp til det maksimalnivået og åpnet for prismodeller som ekskluderer konkurrenter fra bedriftsmarkedet. Både tilsynet og tilgangskjøperne har dessuten brukt store ressurser på å forfølge Telenors tallrike overtredelser. Vi oppfordrer nok en gang Nkom til å revurdere beslutningen med utgangspunkt i objektive markedsdata, i stedet for å nok en gang å kopiere en teoretisk modell som ikke fungerer i praksis. I praksis vil det si å erstatte marginskvisforbudet med et krav om kostnadsorientering basert på pris-minus. Det vil gi et enkelt, godt og effektivt sikkerhetsnett i en kritisk fase.

GlobalConnect har påpekt svakheter i Nkoms regulering av Marked 3a og 3b helt siden vedtakene ble fattet i desember 2018. Så langt har vi ikke blitt hørt. Resultatet er at to og et halvt år inn i kobbersaneringen står de tilgangskjøperne som konkurrerer med Telenor om bedriftskunder i praksis uten tilgang til reelle erstatningsprodukter. Vi har derfor naturligvis begrenset tro på at Nkom tar våre oppfordringer til følge. Sett i lys av dette, vil vi derfor nøye oss med å påpeke følgende mangler ved de foreslåtte marginskvisprinsippene:

¹ Se side 3 i varsel om vedtak.

- De foreslåtte marginskvisprinsippene og bruttomargintesten vil ikke sikre at en effektiv, alternativ tilbyder kan konkurrere med Telenor om bedriftskunder. Nkom legger skjematisk opp til en porteføljetilnærming tilsynet selv erkjenner åpner for at Telenor setter priser som gjør at tilgangskjøpere som kun betjener bedriftsmarkedet må selge med tap. Dette har til illustrasjon allerede skjedd gjentatte ganger i mobilmarkedet. Det fremstår på side 4 i varslet som om dette er et bevisst og villet valg fra Nkoms side til tross for at underliggende direktivene stiller krav om at nasjonale tilsynsmyndigheter sikrer effektiv konkurranse i hele, ikke bare deler, av nedstrømsmarkedet.
- Et krav om en "positiv bruttomargin" hindrer ikke Telenor i å ekskludere tilgangskjøpere fra hele eller deler av bedriftsmarkedet – tvert om. Tvert om gir Nkom her Telenor en direkte oppfordring å sette priser som gir andre aktører en nullmargin i dette segmentet.
- Nkom stiller heller ikke strengere krav til bruttomargintest for å kompensere for den ekskluderende prissettingen som med all sannsynlighet vil finne sted fremover for aktører som konkurrerer om bedriftskunder.
- I stedet for å hindre slik ekskluderende prising med en gang, forbeholder Nkom seg retten til å "kunne endre bruttomargin på et senere tidspunkt" (se side 4 i varslet). All praksis i mobil- og fastnettmarkedene de siste ti årene dokumenterer at tilsynet svært sjeldent følger opp slike ord med handling. I de få tilfellene der reguleringen faktisk strammes inn, tar endringen så langt tid at skaden allerede har skjedd.
- ESA har gitt Nkom en klar oppfordring til å innføre en ex-ante margintest. Formålet er å gjøre forpliktelsen mer effektiv gjennom en forutgående, reell, kontroll. Skal et ex-ante regime få noen praktisk innvirkning på Telenors prissetting må reguleringen stille krav om at Nkom *aktivt godkjenner Telenors nye tilgangspriser før de trer i kraft*. Også på dette punktet foreslår tilsynet en avvikende løsning som uthuler reguleringen til fordel for den regulerte aktøren. Ifølge varslet kan Telenor lovlig iverksette prisendringer når den dominerende aktørene har sendt "nødvendig dokumentasjon på bestått marginskvistest og/eller bruttomargintest" (se side 9). Det skal ikke stille noe krav om at tilsynet aktivt godkjenner prisendringen basert på en gjennomgang, kontroll eller verifisering av den dokumentasjonen Nkom har mottatt. GlobalConnect kan ikke se at den foreslåtte papirøvelse vil være noe mer effektiv enn det mangelfulle ex-postregimet tilsynet har praktisert frem til Tilsynet forklarer heller ikke hvorfor det er fortsatt er så viktig for Nkom å ikke føre aktivt kontroll med den dominerende aktøren.

- Nkom må sikre at modellen tar høyde for at alle konstandselementene som grossistkundene er avhengig av å kjøpe for å kunne benytte tjenesten er tatt med herunder colo, backhaul til NNI pkt, simkort avgift etc.

En foreløpig prisregulering binder ikke tilsynet. Om nødvendig vil Nkom i etterkant kunne stramme til, myke opp eller endre prisreguleringen basert på de erfaringene myndighetene gjør seg med reguleringen.

* * *

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede på telefon (930 81 017) eller e-post (metjoh@globalconnect.no).

Med vennlig hilsen

GlobalConnect AS



Mette E. Johansen

Head of Group Legal & Regulatory