

Broadnet AS
Rølfsbuktveien 4
Postboks 1, Fornebu
NO-1330 Fornebu

BROAD|NET
Fiber - the business revolution

Org NO 890 164 072 MVA

broadnet.no

Post- og teletilsynet
Postboks 93
4791 LILLESAND

Var referanse
D-12-00471

Mottakers referanse

Dato/Sted
Fornebu, 02.11.2012

Antall vedlegg

VARSLER OM VEDTAK I GROSSISTMARKEDENE FOR LLUB (MARKED 4) OG BREDBÅNDSAKSESS (MARKED 5)

Vi viser til Post- og teletilsynets (PT) sine varsler av 28.09.12 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og om pålegg av særskilte forpliktelser i grossistmarkedene for LLUB og i bredbåndsaksess, samt markedsanalyser av nevnte markeder.

Broadnet vil nedenfor gi enkelte kommentarer til varslene om vedtak. Med mindre annet framgår er kommentarene felles for marked 4 og marked 5.

1. Markedsavgrensning

Broadnet er enig i at markedene geografisk må defineres som nasjonale markeder, slik at de relevante geografiske markedene for henholdsvis LLUB og bredbåndsaksess er Norge.

Vi slutter oss til PTs vurdering om at konkurranseforholdene er tilstrekkelig homogene over hele landet. Det foreligger ikke forhold som tilsier en oppsplitting av landet i ulike geografiske markeder, og det er vanskelig å se noen naturlige geografiske avgrensningskriterier. Vi kan ikke se at det er andre momenter utover de forholdene som er drøftet av PT i markedsanalysen som trekker i retning av en annen geografisk avgrensning enn et nasjonalt marked.

Broadnet kan heller ikke se at PTs konklusjon, som er basert på en ex-ante vurdering av markedene, er i strid med Konkurransetilsynets konklusjon i vurderingen tilsynet foretok i forbindelse med Telenors oppkjøp av LOS Bynett og Bynett Privat. Dette var en ex-post vurdering av markedet basert på LOS Bynetts og Bynett Privats konkrete nett.

Videre er Broadnet enig i at begge markedene må omfatte både eksternt og internt salg/bruk. Dette er nødvendig for at analysen skal gi et riktig bilde av Telenors markedsstilling og konkurransesituasjonen i markedene. Følgelig er det viktig å inkludere både eksternt og internt salg/bruk for å kunne pålegge mest mulig relevante forpliktelser ut fra aktuelle konkurranseproblemer.

2. Konkurranseproblemer og særskilte forpliktelser

2.1 Tilgangsforspliktelser

Som det framgår av PTs høringsdokumenter tilbyr ikke Telenor fiberbaserte produkter i marked 4 og marked 5 i dag, og en tilgangsforspliktelse relatert til fiber innebærer at Telenor nå skal utvikle forslag til konkrete produkter.

Denne konkrete produktutviklingen er av stor betydning for hvor reell Telenors forpliktelse til å gi tilgang til sitt fibernet blir. Telenors utforming av produktene er også av vesentlig betydning for konkurransesituasjonen i markedet og fremtidig utvikling av denne, herunder i hvilken grad tilgangsforspliktelser sammen med øvrige forpliktelser bidrar til fiberinfrastrukturkonkurranse. Broadnet mener derfor at det bør gjennomføres en separat høring om Telenors forslag til fiberbaserte produkter når forslagene foreligger, slik at det kan belyses hvilke konkurransemessige konsekvenser produktene kan medføre og om produktene er i samsvar med Telenors forpliktelser i markedene.

Utgangspunktet for Telenor utvikling av fiberbaserte produkter må være mest mulig unbundling. PT skriver at grossistproduktene må utformes slik at tilgangskjøpere har mulighet til å tilby tilsvarende tjenester som Telenor i sluttbrukermarkedet. Broadnet er enig i dette, men påpeker også at grossistproduktene må være utformet slik at tilgangskjøpere kan konkurrere på grossistnivå. Både for konkurranse på sluttbruker- og grossistnivå er det en viktig forutsetning at produktene er mest mulig unbundet, samt at hvert produkt/element er riktig priset ut fra kravet om kostnadsorienterte priser. Dersom Telenors produkter utformes slik at ulike elementer bundles vanskeliggjør det andre aktørers mulighet til å gi konkurrerende tilbud. Dette svekker konkurransen og dermed andre aktørers insentiv til å bygge alternativ fiberinfrastruktur. Av hensyn til konkurransen og fiberutbyggingen bør derfor Telenor pålegges å gjøre produkter tilgjengelig så langt ut i nettet som mulig, dvs. på lokalt nivå.

Ved den kommende overgang fra kobbernett til fibernet er det et potensielt problem at kobbernettet ikke oppgraderes og vedlikeholdes med den konsekvens at vi ikke har mulighet til å opprettholde avtalt tjenestekvalitet og hastighet mot våre kunder. Telenor har allerede senket investeringene i utbedring av kobbernettet, samtidig som utnyttelsesgraden av kobbernettet har økt, bl.a. gjennom introduksjon av

VDSL. Vi frykter at dette allerede nå medfører økt feilfrekvens for etablerte kunder, og at feilfrekvensen for disse kundene vil øke hvis Telenor står fritt til å fortsette å øke utnyttelsesgraden.

Vi mener at etablerte tjenester må ha prioritet, slik at hvis det oppstår feil på etablerte samband må Telenor være forpliktet til å redusere støynivået som følger av VDSL og eventuelle andre nye teknologier for å opprettholde etablerte tjenesters kvalitet og hastighet. Dagens praksis er at feilsituasjoner på etablerte samband rettes ved å redusere hastigheten på etablerte samband. Dette bør være siste utvei etter at Telenor først reduserer antall nye støykilder i de aktuelle kabler, f.eks. nye VDSL og ADSL 2+ samband. Alternativt må Telenor være forpliktet til å oppgradere kobbernettet for å opprettholde kvalitet og hastighet på etablerte samband.

Vi opplever slike problemer nå, både på bitstrømaksess-produktene og i noe grad på LLUB. Dette problemet vil trolig øke i omfang fremover, men mindre Telenor endrer praksis. Forpliktelsene Telenor pålegges bør utformes slik at disse problemstillingene elimineres.

2.2 Pris- og regnskapsregulering

Ut fra utviklingen i Telenors kostnadsregnskap i perioden 2009-2011 er Broadnet enig i at det er grunnlag for å redusere pristaket for LLUB fra kr. 95,- til kr. 85,-.

2.3 Ikke-diskriminering

Broadnet anser en forpliktelse om ikke-diskriminering for å være av stor betydning i marked 4 og marked 5. Betydningen forsterkes av at markedene nå omfatter fiberbaserte produkter. Fiberutbyggingen i Norge er fortsatt i innledningsfasen, og pålegg om ikke-diskriminering er nødvendig for å hindre at Telenors opptreden sementerer markedet slik at konkurransen og utbygging av alternativ fiberinfrastruktur svekkes.

Den konkrete utformingen av forpliktelser relatert til transparens blir på denne bakgrunn av sentral betydning for å sikre at ikke-diskrimineringsforpliktelsen overholdes og konkurranseproblemer forhindres.

2.4 Offentliggjøring og standardtilbud

Som PT skriver er det i marked 4 et potensielt konkurranseproblem at endringer i aksessnettet ikke varsles i tilstrekkelig god tid. PT foreslår at Telenor i sitt standardtilbud pålegges å innta en bestemmelse om varslingsplikt ved vesentlige endringer i aksessnettet. Broadnet forutsetter at varslingsplikten er

generell og omfatte alle større endringer i aksessnettet, uavhengig av om de aksesser grossistkunden leier på det aktuelle tidspunktet berøres av endringen eller ikke. Varslet må således gis til alle aktører uavhengig av om disse har kunder i området eller ikke. I tillegg er det viktig at det gis nøyaktig informasjon om hvilke adresser slike endringer omfatter, inkludert hva som vil skje med eksisterende teknologi. I varslingsplikten bør det inngå plikt til å gi oversikt over utrullingsplaner for ny teknologi spesifisert for område og adresser.

Tidligere ga Telenor alternative aktører tilgang til en oversikt over alle sine fiberpunkter. PT bør derfor vurdere å pålegge Telenor og tilgjengeliggjøre en applikasjon for fiberaksesser som tilsvarer Kapaks-applikasjonen som benyttes for kobberpunkter i dag.

For å kunne foreta relevant planlegging er det nødvendig for alternative aktører å få varsler om Telenors endringer i aksessnettet i god tid i hele det geografiske området hvor Telenor tilbyr LLUB. En varslingsfrist på 6 måneder er for kort. Det er ikke mulig å bygge et alternativt nett på 6 måneder. Varslingsfristen bør derfor være minimum 3 år.

For å sikre forutsigbarhet og ikke-diskriminering bør Telenors standardtilbud, inkludert priser, være like i hele det geografiske markedet. Vi oppfatter varselet om vedtak slik at Telenor ikke har adgang til å tilby entrepriseprising i marked 4, verken for kobber- eller fiberbaserte produkter. Dette er av sentral betydning for at Telenor ikke skal benytte sin dominerende posisjon som leverandør av kobberbaserte produkter til å sementere markedet i forbindelse med sluttkunders konvertering til fiberbaserte produkter. Dersom Telenor får adgang til å sementere markedet på denne måten vil det få negative konsekvenser for den fremtidige konkurransen i markedet, og følgelig svekke alternative aktørers mulighet til å bygge alternativ fiberinfrastruktur. For sluttbrukerne kan det bety mindre variert tjenestetilbud og høyere priser.

I marked 5 har PT åpnet for at Telenors standardtilbud kan inneholde «prisberegningmetoder for eventuelle tilbud uten fast pris». Broadnet er skeptiske til entrepriseprising, og mener dette kan legitimere diskriminering mellom ulike aktører. Entrepriseprising kan gjøre at Telenor bundler kjøp i konkurranseutsatte områder til leveranser i områder med de facto monopol, og at Telenor på den måten styrker sin markedsposisjon i forhold til andre aktører i områder med begynnende konkurranse.

Et tenkt tilfelle er der Telenor legger ned kobbernettet i områder uten infrastrukturkonkurranse i utkantstrøk og konkurranseutsatte områder i bystrøk samtidig. Entrepriseprising vil kunne brukes av Telenor til å gi rabatter til grossistkunder som forplikter seg til å konvertere alle kobberaksesser i begge typer områder til Telenor. En slik fremgangsmåte vil gi grossistkunder som kjøper alt hos Telenor en fordel fremfor aktører som må kjøpe høyt prisede utkantaksesser hos Telenor (pga. fravær av andre aktører), og som enten bygger selv eller leier av andre i konkurranseutsatte områder. Dette vil gi Telenor

vesentlige fordeler i konkurranseutsatte områder, og styrke Telenors dominerende stilling ytterligere og innebære en horisontal overføring av markedsmakt mellom geografiske områder.

Også bundling mot andre konkurranseutsatte tjenester som Telenor tilbyr vil ha tilsvarende konsekvenser. Telenor vil gjennom entrepriseprising og bundling ha mulighet til å overføre markedsmakt til områder med fungerende konkurranse, f.eks. til kapasitetsmarkedet mellom de større byene i Norge. På denne måten vil Telenor gjennom entrepriseprising og bundling kunne overføre markedsmakt vertikalt.

Vi mener at det ikke skal være adgang til entrepriseprising av tjenester i marked 4 og 5. Det er etter vår vurdering nødvendig for å hindre en slik negativ utvikling.

Dersom entrepriseprising aksepteres bør det derfor være en forutsetning at prisberegningemetodene er så detaljerte at PT har reell mulighet til å føre tilsyn med at ikke-diskrimineringsbestemmelsen er overholdt. I tillegg må metoden utformes slik at kravet til kostnadsorienterte priser overholdes, og at det kan kontrolleres at prisene som Telenor tilbyr er i henhold til prisreguleringskravene.

2.5 Regnskapsmessig skille

Etter Broadnets vurdering er prisdiskriminering/krysssubsidiering mellom Telenors virksomhet i grossistmarkedene og Telenors sluttbrukervirksomhet, herunder diskriminering mellom ekstern og intern virksomhet, et potensielt konkurranseproblem.

Etter vår oppfatning bør derfor Telenor pålegges forpliktelser om regnskapsmessig skille mellom grossistvirksomheten og sluttbrukervirksomheten. Dette er nødvendig for at PT skal kunne føre tilsyn med at forpliktelsen om ikke-diskriminering overholdes. Øvrige forpliktelser som foreslås i forslagene til vedtak vil etter det vi kan se ikke kunne bidra til å bøte på ovennevnte konkurranseproblem.

Vi kan ikke se at forpliktelsen er uforholdsmessig. I marked 5 er denne forpliktelsen allerede etablert. Telenor har således allerede etablert metodikken for gjennomføring, og kan uten problemer av betydning videreføre denne til marked 4.

3. Oppsummering

Broadnet slutter seg til PTs vurdering om at marked 4 og marked 5 må defineres som nasjonale markeder.

En utvidelse av tilgangsplikten til også å gjelde fiber må følges opp med en særskilt høring om Telenors forslag til fiberbaserte produkter. Utgangspunktet for de fiberbaserte produktene må være mest mulig unbundling, og at hvert produkt/element er priset ut fra kravet om kostnadsorienterte priser. Selv om tilgangsplikten utvides må Telenor opprettholde tilfredsstillende kvalitet på kobbernettet.

For å hindre diskriminering og legge til rette for infrastrukturbygging vil Telenors varslingsplikt ved endringer i aksessnettet være vesentlig, og varslingsplikten bør utvides og detaljeres utover det som framgår av PTs varsel om vedtak. En varslingsfrist på 6 måneder er for kort. Videre vil entreprisprising etter vår vurdering ha negativ virkning på den framtidige konkurransesituasjonen i markedene. Det bør derfor ikke være adgang til entreprisprising, eventuelt må offentliggjort prisberegningsmodell ha stor detaljgrad.

Vi ber PT hensynta våre kommentarer i det videre arbeidet med utforming av Telenors forpliktelser Telenor i marked 4 og marked 5.

Med vennlig hilsen

for

Tore Røraas

Direktør for Produkt og Forretningsutvikling