

Stein Ove S. Gordner

Advokat

Post- og teletilsynet
Postboks 93
4791 Lillesand

Oslo 30.11.2012

Høringsuttalelse fra Telio Telecom AS til varsel om vedtak i marked 4 og 5.

”Varsel om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og om pålegg av særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksess nett (marked 4)”
og

”Varsel om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og om pålegg av særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (marked 5)”.

I. Innledning

Det vises til varsel om markedsregulerende vedtak fra Post- og teletilsynet (PT). Frist for å inngi eventuelle synspunkter er satt til den 2.november 2012, og disse høringskommentarene er således rettidig.

II. Generelt

Telio vil innledningsvis gjerne fremheve at de generelt sett er svært fornøyd med det varslede vedtaket. Vi vil innledningsvis gi en kort oversikt over de deler av vedtaksvarselet som vil bli kommentert.

III. Forhold som vil bli kommentert nærmere

Generelt og på en rekke områder finner Telio at det er grunn til å være tilfreds med den foreslåtte reguleringen. Imidlertid er Telio også av den oppfatning at PT på enkelte områder med stor fordel kunne ha gått noe lenger enn hva som synes å ligge i den varslede reguleringen. Det går ofte relativt lang tid fra en regulering til det samme forholdet eventuelt reguleres på nytt. Det burde derfor legges opp til en progressiv regulering slik at de tiltak som iverksettes nå kan virke i lang tid før tiltakene må anses utdatert.

Stein Ove Salicath Gordner

Advokat

Telio har valgt først å kommentere den delen av den foreslåtte reguleringen som i størst grad avviker fra Telios oppfatning av hva som vil være mest hensiktsmessig.

- Prisregulering, prisnivå og beregningsmetoder
- Tilgang, (avgrensing mv)

Dernest vil Telio kort gi sine bemerkninger til de deler av varselet hvor den foreslåtte reguleringen synes å være mer sammenfallende med Telios syn, men hvor Telio likevel mener det kan være behov for justeringer i, eller presiseringer til den foreslåtte reguleringen.

- Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling
- Krav til ikke diskriminering
- Krav om transparens
- Krav om kostnadsregnskap
- Produktutvikling (tidsrammer mv)

IV. Prisreguleringen

1. Generelt

Telio mener det er alt for mye som peker klart i retning av at det er tatt for høye priser for aksessnett i Norge, og at denne praksisen åpenbart vil kunne fortsette også etter den nå foreslåtte reguleringen. Telio mener dette er særdeles alvorlig, og ser ikke at de foreslåtte prisene eller de foreslåtte metodene for ytterligere prisfastsetting er tilfredsstillende. Til syvende og sist er det sluttkundene, og i stor grad vanlige forbrukere, som blir sittende med regningen for denne overprisen. Dette er således ikke i overenstemmelse med lovgivningens overordnede hensikt.

For grossistkundene er det også problematisk fordi det skaper og opprettholder en uønsket skjevhet i markedet.

Generelt mener Telio det kan være grunn til å gå bort fra noen av de metodene for fastsettelse av «riktige priser» som har vært benyttet, eller i alle fall å benytte andre metoder sammen med disse. Telio er av den oppfatning at en sammenligning av prisene med hva det samme koster i andre land vil være fruktbart. En slik «benchmarking» bør kunne danne et naturlig nivå for prisene også her i landet. Flere elementer bør kunne trekkes inn som en del av vurderingen. Dersom den regulerte tilbydere opererer i andre nasjonal markeder bør det legges vekt på hvilke priser tilbydere er i stand til å tilby der. Markedsadferden der vil kunne være en klar indikator på hvor prisnivået reelt sett skal ligge her.

2. Pris for tilgang til kobberbasert LLUB

Pt foreslår å senke prisen for LLUB via kobbernett fra 95 til 85 kroner. Dette synes å være en rent skjønnsmessig fastsatt reduksjon. Det er vanskelig å lese hva PT bygger sin skjønnsutøvelse på. Telio mener det ikke er noe reelt grunnlag for at prisen på dette produktet skal ligge vesentlig høyere enn i andre nærliggende land «Benchmarking» ville her lede til et annet resultat, og etter all sannsynlighet være riktigere enn det rene skjønn.

Stein Ove Salicath Gordner

Advokat

I dag ligger Telenors pris ca. 55 % høyere enn gjennomsnittsprisen i Europa. Det er det selvsagt ingen grunn til, og PT har derfor også foreslått at prisen skal reduseres. Som det fremgår fremstår den svært begrensede reduksjon om uforklarlig. Det foreslås som nevnt en reduksjon ned til 85 kroner pr måned. Dersom et gjennomsnitt mellom Danmark og Sverige legges til grunn er Norge fortsatt ca. 25 % høyere enn disse landene, og fortsatt ca. 45 % høyere enn gjennomsnittet i Europa. Etter Telios oppfatning er det ingen god grunn for denne prisforskjellen.

PT oppfordres til i å basere prissetting, særlig der hvor det kommer inne et visst element av skjønn, å benytte sammenlignende metodikk som grunnlag.

3. Regulerede priser for fiberbasert LLUB

Det fremgår av vedtaksvarselet at PT har konkludert med at prisreguleringen i marked 4 skal baseres på kostnadsorienterte priser. Prinsipielt sett er Telio enig i at kostnadsorienterte priser vil være et godt reguleringsmål. Imidlertid er Telio, basert på erfaring, redd for at en slik regulering i realiteten vil lede til uriktige og for høye priser. Telio mener at det også for fiberbasert LLUB vil være mulig å fastsette et pristak blant annet basert på «benchmarking» med øvrige nordiske land. Selv om det er krevende å fastsette slik maksimalpris mener Telio det vil være en sikrere metode enn kostnadsorientering.

Telio ser at det også er forbundet med en viss grad av usikkerhet å basere maksimalpriser på slike sammenlignende øvelser, og at det vil kunne være krevende for PT å gjennomføre dette. Telio mener ikke nødvendigvis at PT skal basere prisfastsettelsen utelukkende på «benchmarking». Telio tror imidlertid at det vil bli en riktigere prosess, dersom resultatet av slike sammenligninger utgjør et utgangspunkt. Det vil da være opp til den tilbyderen som eventuelt er uenig å dokumentere hvorfor prisen i Norge skal være høyere enn i andre land.

Normalt er det kundene som må dokumenter at en pris i grossistmarkedet er for høy og derfor skal være lavere enn hva den faktisk er. Slike bestrebelsler fører ofte (-st) ikke frem. Ved å snu bevisbyrden ville PT sannsynligvis treffe en mer riktig pris, samtidig som den aktuelle tilbyderen ikke er helt avskåret fra å kunne legitimere en fortsatt høyere pris i Norge enn i andre land.

4. Prisregulert Bredbåndsaksess

Telio har det samme synet på prisreguleringen av aksess via bredbånd, som for de foregående, og vil oppfordre PT til å se mer hen til prisnivået i andre sammenlignbare land, og legge resultatet til grunn for en maksimalprisregulering.

Telio mener dette vil kunne gi grossistmarkedet riktige priser, lavere priser, forutsigbare priser, uten unødvendige forsinkelser som skyldes omfattende prosesser med beregning av kostnadsregnskap og de facto mer eller mindre kostnadsorienterte priser.

V. Avgrensing av tilgangsplikten mot Telenors kabel-TVnett

Som det fremgår ser Telio med tilfredshet på at det åpnes for en utvidet tilgangsplikt. Særlig synes det viktig for et fremtidig velfungerende marked at det varsles plikt for å gi tilgang til

Stein Ove Salicath Gordner

Advokat

Telenors fiberoptiske aksessnett. Telio er således i all hovedsak enig i de reguleringsforslag som er varslet både for marked 4 og 5.

Imidlertid har PT tilkjennegitt at det kan være aktuelt å avgrense tilgangsplikten mot Telenors kabel-TVnett. Utviklingen har gått og går fortsatt mot en klar økning i bredbånd over Kabel-TV-nettet. Telio kan vanskelig se de reelle begrunnelsene for å gjøre en teknologisk motivert avgrensning mot dette nettet. Kabel-TV-nettet utgjør i dag en betydelig del av bredbåndsmarkedet, og skiller seg ikke på mange måter fra det øvrige bredbåndsnettet. Uansett skal i utgangspunktet reguleringen være teknologi nøytral, og slik Telio ser det kan det i et hvert tilfelle ikke være tilstrekkelig signifikante skiller mellom Kabel-TV-nettet og bredbåndsnettet for øvrig til at det kan være legitimt å skille dette ut.

VI. Utpeking av tilbyder med sterk markedsrett

Telio er enig med PT i at det er riktig å utpeke Telenor som en tilbyder med sterk markedsstilling i de aktuelle markedene. Det kan ikke være særlig grunnlag for tvil om at dette er basert på en riktig vurdering. Videre mener Telio at PT bygger på korrekte analyser når PT utpeker Telenor til å være den eneste tilbyderen med sterk markedsstilling i dagens situasjon.

VII. Ikke diskriminering

Det er en naturlig del av reguleringen av en tilbyder med sterk markedsstilling, at de tilgangspåleggelses osv. som pålegges vedkommende aktør kombineres med konkretiserende regulering så som at tilbud ikke må være diskriminerende, verken internt eller eksternt. PT har i vedtaksvarslenes kapittel 7.4 gjennomgått og konkludert når det gjelder dette spørsmålet. Telio er således enig med PT i at Telenor pålegges en slik ikke-diskrimineringsplikt som foreslått.

VIII. Transparens

Telio er i hovedsak enig med PT i de vurderinger og konklusjoner som gjøres. Imidlertid er Telio redd for at reguleringen, slik den foreslås, kan innebære at situasjonen på enkelte områder kan bli for lite forutsigbar for de som opererer i grossistmarkedet.

Som en naturlig del av reguleringen foreslås det at Telenor, både i marked 4 og 5, pålegges å offentliggjøre nærmere bestemte nøkkelindikatorer. Telio kan imidlertid ikke se at PT har tatt sikte på at Telenor i denne sammenhengen skal skille ut egen virksomhet fra totaltallene. Et slikt skille vil etter Telios oppfatning gjøre det langt enklere å sikre mot en eventuell forskjellsbehandling av hhv eksterne og interne kunder. Telio vil derfor oppfordre PT til å ta høyde for dette i den endelige reguleringen.

Videre har PT for begge markedene foreslått at Telenor skal utarbeide nødvendige standardtilbud for den foreslåtte tilgangen, og samtidig offentliggjøring av disse tilbudene. Dette er også en høyst naturlig og nødvendig del av reguleringen, som Telio stilles seg bak. Erfaring har imidlertid vist at det kan være nødvendig at PT på dette området (som på mange

Stein Ove Salicath Gordner

Advokat

tilsvarende reguleringsområder) med fordel kan være relativt konkrete i sin regulering. Dette kan sannsynligvis best gjøres ved en gjennomgang av tilbudene, hvor PT samtidig helt konkret vurderer om kompensasjonsordninger, responstider, varslingsfrister osv er hensiktsmessige og tilfredsstillende. For kundene er det ikke tilstrekkelig at det åpnes for ast uenighet kan bringes inn for PT for avgjørelse. Dette vil lett være både tid- og kostnadskrevende, og PT må så langt mulig sørge for at slike spørsmål er forhåndsavklart.

IX. Kostnadsregnskap

Innledningsvis skal det bemerkes at Telio har synspunkter på prisfastsettelse og beregningsmodeller som vil bli kommentert nedenfor. Her vil Telio kort kommentere det generelle kravet om kostnadsregnskap. PT foreslår en plikt for Telenor til å føre kostnadsregnskap for tilbudte tjenester i begge markedene. Telio er enig i at dette er en nødvendig del av de generelle forpliktelsene som følger med reguleringen og utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling.

Imidlertid stiller Telio seg helt uforstående til PTs forslag om at 2015 skal være første rapporteringsår for kostnadsregnskapet hva angår Bredbåndsaksess og LLUB basert på fiber. Det er vanskelig å se noen reel begrunnelse for en slik utsettelse. Telio har forståelse for at det kan kreve noe innsats og derfor også ta noe tid, å få etablert et godt nok grunnlag for et kostnadsregnskap, men mener det her er lagt inn en alt for lang «slakk» for Telenor.

Dersom det blir aktuelt å gi Telenor en slik friperiode, må PT sørge for at det gjennom denne perioden foreligger et annet grunnlag for kontroll av kostnader og priser.

Som det fremgår over mener Telio generelt at «benchmarking» i kombinasjon med enkelte andre prisfastsetningsmetoder kan være hensiktsmessig og Telio mener det også vil kunne være en hensiktsmessig metode for kontroll av prisene i en slik periode som nevnt over i dette punktet.

X. Produktifisering

Avslutningsvis i denne gjennomgangen vil Telio gi uttrykk enighet med PT når det kommer til behovet for å utvikle hensiktsmessige produkter i de markedene som skal tilgangsreguleres. Telio vil likevel fremholde at det er behov for at denne produktutviklingen skjer i samråd med kundene i grossistmarkedet. Naturlig nok skal Telenor langt på vei ha rett til selv å foreslå produktifiseringer, og disse skal aksepteres av PT. Som et ledd i godkjennelsesprosessen må like naturlig kundesiden delta. Telio er red for at det på denne måten kan gå unødige mye tid, og mener derfor det mest hensiktsmessige var om grossistmarkedets aktører, evt via PT, var delaktig i selve utviklingsprosessen.

XI. Avslutning

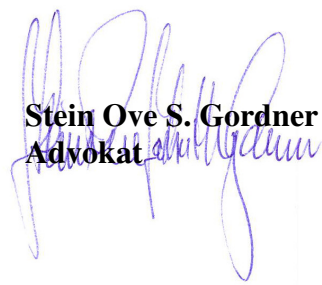
Helt til sist vil Telio igjen gi uttrykk for tilfredshet med hovedlinjene i den foreslåtte reguleringen. Det som er viktig for Telio, og som vi har ønsket å fremheve i denne høringsuttalelsen er at når disse markedene (marked 4 og 5) nå skal reguleres og til dels

Stein Ove Salicath Gordner

Advokat

rereguleres er det viktig at PT velger prinsipper som vil gi riktigst mulige priser og best mulige produkter innen kortest mulig tid. Vi tror at dette ganske åpenbart vil være viktig for å få en mest mulig effektiv utnyttelse av nåværende og fremtidig infrastruktur til beste for alle deler av det norske telekommunikasjonsmarkedet.

Med vennlig hilsen


Stein Ove S. Gordner
Advokat