

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Vår dato
09.02.2021

Vår referanse
2021-127

Deres dato
19.01.2021

Deres referanse
2100282-1-

Kun sendt elektronisk

Vår saksbehandler
Terje Nord

TELENORS KOMMENTAR TIL VARSEL OM VEDTAK – PRINSIPPER FOR MARGINSSKVISTEST FOR VULA FIBER OG KRAV TIL BRUTTOMARGIN

Telenor viser til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) sitt varsel om vedtak datert 19. januar 2021. I nærværende brev kommenterer vi konklusjonene Nkom gjør relatert til endringer i prinsippene til grunn for marginskvistesten, innskjerpingen av kravet til bruttomargin og den foreslåtte endringen relatert til nytt krav om ex ante testing av alle endringer i Telenors sluttbrukertilbud. Innledningsvis gir Telenor noen overordnede betraktninger til Nkoms analyse og påpeker at Nkoms forslag vil innebære at færre norske husholdninger får tilbud om fiber og et økt behov for offentlig tilskudd.

Analysen synes mangelfull

Telenor følger Nkoms resonnement rundt behovet for å gjøre en fornyet vurdering av prinsippene til grunn for marginskvistesten for VULA. Dette er naturlig både i lys av produktoppdateringene, formalitetene rundt hvilket markedsvedtak som er styrende for reguleringen av VULA produktet og Nkoms beslutning om å innføre pristak for VULA ODP priser.

Nkom legger betydelig vekt på at Telenors prosess med å sanere kobbernettene kan gi utfordringer for konkurranse i enkelte markedssegmenter. Nkom peker på Telenors grossistkunders utfordringer i bedriftssegmentet og ønsket om «en effektiv og realistisk regulering» for et viktig erstatningsprodukt når endringene begrunnes og konklusjon trekkes i forhold til endrede prinsipper for marginskvistest og behov for skjerpet krav til bruttomargin.

Avslutningsvis konkluderer Nkom med at en hensiktsmessig måte å hensynta ESAs kommentar til kobbervedtaket av 2. september, er å kombinere dagens ex post margintest med et nytt krav til ex ante margintest basert på dagens ex post marginskvistest. Det ESA peker på i sin kommentar til kobbervedtaket er at Nkom bør vurdere en ny type marginskvistest. Den kan imidlertid ikke forstås som en oppfordring til å pålegge en ex-ante margintest i tillegg til en ex-post test. Nkom har heller ikke utredet, analysert eller vurdert konsekvensene av det nye kravet (som kan sies å innføre en ex ante priskontroll på sluttbrukerpriser), herunder hvordan dette kravet påvirker det underliggende reguleringsprinsippet og formålet om å bevare mest mulig prisingsfleksibilitet.

Telenor er grunnleggende uenig i Nkoms markedsanalyse i marked 3a/3b og har relatert til samme uenighet i mange sammenhenger påpekt det vi mener er blindsoner i Nkoms analyse av

konkurransoeffektene av prosessen med å sanere kobbernettet. Telenor har ikke blitt hørt av Nkom som til tross for Telenors forsøk på å peke på markedsempiri, har fattet en rekke inngrepende vedtak for å korrigere og gjøre tillegg til markedsvedtaket. Det synes som analysen i varselet ser bort fra Nkoms egne vedtak som allerede er ment å bøte på konkurranseproblemet det henvises til.

Telenor registrerer at Nkoms varsel om endringer i de økonomiske testene for VULA i marked 3a følger en analyse som har konkludert med at de økonomiske testene i reguleringen skal bidra til økt konkurranse i bedriftssegmentet. Det gjøres imidlertid ingen utredning eller analyse av hvorfor ikke gjeldende prinsipper er tilstrekkelige. Ei heller foretas det en vurdering av om endringene er egnet til å avhjelpe det konkurranseproblemet de er ment å avhjelpe, og heller ikke en vurdering av om det er forholdsmessig eller nødvendig å pålegge endringene for hele markedet, eller om dette faktisk kan ha uheldige sideeffekter.

Varselet om vedtak vil innebære en redusert avkastning på kommersiell fiberutbygging samt et økt behov for tilskudd på ikke-kommersiell fiberutbygging. Etter Telenors analyser vil mellom 2000 og 6000 husstander, som i dag er uten 100Mbit/s dekning, falle utenfor kommersielle rammer for lønnsom utbygging. En ytterligere konsekvens av varselet er at det i tillegg vil det være behov for mellom 12 og 24 millioner kroner årlig i økt tilskudd for å opprettholde vår nåværende utbyggingsfart på offentlige tilskuddsprosjekter.

Telenor mener Nkom, i lys av tiden som er gått fra forrige markedsanalyse, nye vedtak for endringer og tillegg i reguleringen i marked 3a/3b og ut fra hensynet til minimumsregulering, bør bedre begrunne konklusjonene som trekkes hva gjelder endringer i prisreguleringen av VULA i marked 3a-vedtaket.

Kommentar til gjennomgangen av prinsipper for marginmodell

Telenor mener Nkom gjør en ryddig og transparent gjennomgang av prinsippene og foreslått revisjon.

Endringene som følger av referanser til nytt produktnavn og nytt markedsvedtak kommenteres ikke.

Telenor oppfatter at Nkoms marginmodell er ment å vise et realistisk marginbilde for en effektiv, alternativ aktør, og at modellen gir et godt bilde av forventede inntekter og kostnader for denne tilgangskjøperen. Telenor mener derfor det vil være naturlig og riktig å legge Nkoms marginmodell til grunn når Nkoms forslag til endrede prinsipper skal vurderes.

Prinsipp 1

Nkom viser til ODP-vedtaket hvor Telenor ble pålagt å redusere ODP-prisene, og hevder at dette har redusert terskelen for å gå inn i nye områder, samt at vedtaket muliggjør migrasjon av slutt kunder fra kobber til fiber for grossistkunder med et begrenset antall slutt kunder. Nkom mener at ODP-vedtaket gjør det realistisk at effektive, alternative tilbydere vil kunne etablere seg på ODP-er med et mindre antall tilknyttede abonnementer enn dagens forutsetning på 1000, og foreslår å sette grensen til 100 abonnenter.

Nkom har benyttet egen marginmodell til å utføre en sensitivitetsanalyse, og har beregnet marginen for en tilbyder som er etablert på en større andel av Telenors PON-nett. Telenor har gjennomført den samme sensitivitetsanalysen i Nkoms marginmodell, og mener Nkoms marginmodell

dokumenterer at en effektiv, alternativ tilbyder ikke vil ha økonomisk insentiv til å etablere seg på så små ODPer som Nkom foreslår i prinsipp 1. Nkoms marginmodell dokumenterer at marginalkostnadene ved å etablere seg på liten ODP klart overstiger inntektene fra de kundene en tilgangskjøper vil få fra den samme ODPen.

Dette innebærer at en effektiv, alternativ tilbyder, ikke vil etablere seg på ODPer med ned til 100 tilknytninger. Også med de nye ODP-prisene viser Nkoms marginmodell at for alle ODPer med færre enn 1000 abonnement overstiger marginalkostnaden ved å etablere seg på en ODP inntektene fra kundene på den samme ODPen. Etter Telenors syn innebærer dette at grensen for antall abonnement på en ODP ikke kan settes lavere enn dagens nivå, da Nkoms egen marginmodell dokumenterer at etablering på mindre ODPer ikke er realistisk.

Prinsipp 3

Nkom mener at det i et kobbersaneringsperspektiv, hvor tilgangskjøpere skal kunne migrere kunder fra kobber til fiber, er nødvendig å sikre at det alltid er minst ett enkeltstående flaggskipprodukt i porteføljen. Nkom foreslår å utvide prinsipp 3 med følgende tekst:

Porteføljen med flaggskipprodukter skal inneholde minst ett enkeltstående produkt. Dersom et slikt produkt ikke inngår basert på utvelgelsen av de kommersielt mest attraktive produktene, skal det største enkeltstående produktet legges til i porteføljen.

Det gis følgende begrunnelse:

I et kobbersaneringsperspektiv, hvor tilgangskjøpere skal kunne migrere kunder fra kobber til fiber, mener Nkom det er nødvendig å sikre at det alltid er minst ett enkeltstående flaggskipprodukt i porteføljen. Nkom har mulighet til å definere inn andre produkter i porteføljen med flaggskipprodukter, men ser behov for at det går eksplisitt frem av prinsippet at minst ett enkeltstående produkt skal inngå i porteføljen med flaggskipprodukter.

Nkom begrunner ikke hvorfor kobbersaneringen skal medføre behov for å sikre at det alltid er minst ett enkeltstående flaggskipprodukt i porteføljen. Telenor antar at Nkom legger til grunn at kobberkunder som hittil ikke har kjøpt TV over kobberlinjen, heller ikke vil gjøre dette over en fiberaksess. Dette er stikk i strid med hva Telenor erfarer i markedet.

Produktporteføljen på fiber i privatmarkedet består i hovedsak av bredbånd- og TV-tjenester. Taletjenester er i denne sammenheng et marginalt produkt. Hele [redacted] av nysalget er dual-play bredbånd + TV.

Bredbånd- og TV-tjenesten blir mer integrerte produkter da stadig mer av TV-tjenesten er strømmeinnhold, samt at mange funksjoner selv for vanlige TV-kanaler (start forfra, arkiv) er strømming. Dette gjør at for å benytte alle tjenester/funksjoner på TV-tjenester må kunden ha bredbånd. Vi erfarer derfor at kundene ønsker en leverandør for bredbånd- og TV-tjenester, og dette vitner vår store andel dual-play kunder om.

Vi kan derfor ikke se at det av konkurransemessige hensyn er nødvendig at det til enhver tid skal inngå et enkeltstående produkt i porteføljen med flaggskipprodukter.

Markedsvirkeligheten er at [redacted] av alle nye fiberkunder kjøper 2 eller flere produkter over fiberaksessen. Et prinsipp om alltid å inkludere et enkeltstående produkt i margintesten bygger

således på feil fakta, og er slik Telenor oppfatter pålegget ment å løse et konkurranseproblem som ikke eksisterer. Prinsippet fremstår således som uforholdsmessig.

Innføring av dokumentasjonskrav om bestått marginskivstest

Telenor mener som nevnt ovenfor at Nkom ikke kan benytte ESAs kommentar til notifiseringen av kobbervedtaket som eneste grunnlag og vurdering for å innføre endringen. Heller ikke i forholdsmessighetsvurderingen gjør Nkom annen vurdering enn at endringen er nødvendig for å sikre at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis og at byrden for Telenor er liten fordi vi kjenner bruken av modellen. Nkom innfører dessuten forpliktelsen til en ex-ante godkjenning av sluttbrukerprisene på en annen måte enn det ESA foreslår.

ESA påpeker i sin kommentar at Nkom bør vurdere å endre marginstesten fra en ex-post til en ex-ante marginskivstest, ref:

«the Authority invites Nkom to consider whether it is appropriate to move from an ex post to an ex ante marginsqueeze test for this wholesale access service.»

Det Nkom gjør i varselet er å innføre en ex-ante test i tillegg til en ex-post test. Dette er en betydelig mer inngripende forpliktelse. Nkom foretar ingen reell selvstendig vurdering og begrunner heller ikke hvorfor et slikt krav innføres, annet enn at Nkom finner det «hensiktsmessig». SMP-forpliktelser som pålegges må være egnet til å avhjelpe det eller de konkurranseproblem som er identifisert og som forpliktelsen er ment å bøte på. I tillegg må forpliktelsen være forholdsmessig. Nkom foretar ingen av disse vurderingene i varselet. Nkom har heller ikke beskrevet hvordan den nærmere kontrollen skal foregå, tidsaspektet etc, med den følge at en eventuell innføring av en ex post marginskivstest fremstår som meget uforutsigbar.

Etter Telenors syn innebærer en ex-ante kontroll av Telenors sluttbrukerpriser i kombinasjon med en ex-post test en mye mer inngripende forpliktelse enn det som ligger i 3a vedtaket i dag. En slik de facto regulering av Telenors sluttbrukerpriser krever at Nkom foretar en grundig analyse og identifisering av hvilke konkurranseproblem forpliktelsen er ment å avhjelpe. Nkom må også analysere og begrunne hvorfor ikke en ex-post marginskivstest er tilstrekkelig. I tillegg må det foretas en vurdering av konsekvensene for Telenor utover kun å angi at Telenor kjenner innholdet av ex-post testen og derfor får forpliktelsen tilnærmet ingen konsekvenser. Når Nkom foreslår en forhåndskontroll av Telenors sluttbrukerpriser må konsekvensene både for Telenor og markedet som sådan utredes grundig. Dessuten må en slik forpliktelse utformes på en måte som innebærer at avklaringen hos Nkom må skje hurtig innenfor et perspektiv på et par dager. I tillegg må innholdet av forpliktelsen være klart og tydelig angitt, herunder hvordan godkjenningen skal foregå. Etter Telenors syn vil forpliktelsen begrense fleksibiliteten til raskt å kunne være innovativ, møte endringer i sluttbrukermarkedet og introdusere nye produkter.. I tillegg skaper den stor forretningsmessig usikkerhet fordi forpliktelsen er uklar.

Vurderingen til grunn for innskjerpet krav til bruttomargin

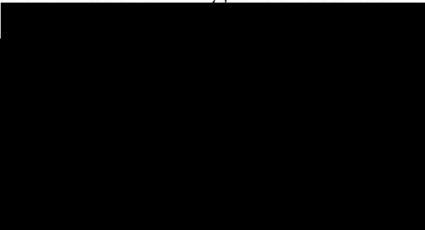
Nkom varsler et pålegg om minimum 25% bruttomargin for alle enkeltstående bredbåndsprodukter. Konsekvensen av å innføre et slikt krav vil være at Telenors prisingsfleksibilitet i privatmarkedet begrenses, uten at kravet er egnet til å løse det påståtte konkurranseproblemet i bedriftsmarkedet.

Nkom synes å starte analysen ut fra et perspektiv om at Telenors fibernett i perioden som kommer

vil gi større dekning for bedrifter enn tilfellet har vært frem til nå. Dermed trekkes en konklusjon om behov for sikring av økonomisk replikerbarhet i bedriftsmarkedet. Det fremheves at bedriftsprodukter så langt ikke har inngått i marginskvistesten, men at kravet til positivt resultat (>0) alltid er bestått av Telenor med god margin, men at Telenors regnskapsmessige skille i marked 3b for bedriftssegmentet i 2019 viste et negativt resultat.

Basert på denne analysen og Telenors rapportering av bruttomargin på de enkeltående fiberprodukter som ikke inngår i flaggskipproduktene, fastsetter Nkom et sjablongmessig krav om minst 25% bruttomargin.

I marked 3a vedtaket følger forpliktelsen til å sikre positiv bruttomargin i punkt 579. Her fremgår blant annet at «Nkom vil også gjennomføre bruttomargintester etter metoden som er beskrevet i kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket». Når Nkom nå innfører et krav om 25 % bruttomargin er dette en ny og annen margintest enn det som er lagt til grunn at skulle innføres i markedsvedtaket. Etter Telenors syn har Nkom ikke anledning til å innføre en ny og strengere margintest uten at Nkom foretar en grundig analyse og identifisering av hvilke konkurranseproblem denne nye forpliktelsen er ment å avhjelpe. Nkom må også analysere og begrunne hvorfor en bruttomargintest slik som ligger i marked 3a vedtaket i dag, ikke er tilstrekkelig.

Nkoms begrunnelse for innføringen av en strengere bruttomargintest er at det var negativt resultat i regnskapsmessig skille rapporteringen for 2019 i bedriftssegmentet. 

Alle bedriftsprodukter i siste marginskvistest hadde en positiv bruttomargin over 25%. Det foreslåtte kravet til bruttomargin på 25% får derved ingen betydning for marginbildet i bedriftsmarkedet. Nytt krav til positiv bruttomargin på 25% fremstår derfor som klart uforholdsmessig, og er ikke egnet til å bøte på Nkoms påståtte konkurranseproblem i bedriftsmarkedet, samtidig som det vil medføre negative konsekvenser i privatmarkedet.

Avsluttende kommentar

Nkom trekker konklusjoner om behov for endringer av prinsippene som er styrende for prisreguleringen av VULA i marked 3a på mangelfull analyse. Som Telenor har gjort rede for over vil Nkoms forslag innebære at færre norske husholdninger vil få tilbud om fiber, og det vil føre til et økt behov for offentlig tilskudd da flere områder vil bli ulønnsomme å bygge ut. De foreslåtte justeringer i prinsippene er ikke tilstrekkelig utredet eller begrunnet, de er heller ikke forholdsmessige eller i henhold til prinsippet om å velge minimumsregulering. Kjernen i forholdsmessighetsprinsippet og prinsippet om minimumsregulering er at det ikke skal pålegges mer inngripende plikter enn nødvendig. Telenor mener Nkom bør avstå fra å innføre en mer inngripende regulering og i stedet videreføre de gjeldene prinsipper for marginskvistest og gjeldende bruttomargintest for VULA i marked 3a frem til nye markedsvedtak er implementert i bredbåndsmarkedene.

Med hilsen
Telenor Norge AS



Siri Kalager
Leder myndighetskontakt og regulatorisk