

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Pb. 93
4791 LILLESAND
Kun sendt per epost til firmapost@nkom.no; jgr@nkom.no

Date
21/03/2022

Vår ref: 2022-200

NKOMS VARSEL OM VEDTAK OM PRISTAK – KOMMENTARER FRA TELENOR

Telenor viser til Nkoms varsel om vedtak om oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester i marked 3a og 3b datert 4. mars 2022, og oversender kommentarer til varselet innen fristen 21. mars 2022. Telenor anser tilnærmingen Nkom foreslår som urimelig og i strid med lovens formål.

Nkoms fastsatte pristak for kobberaksesser (jf. markedsvedtak 3a og 3b fra 2018) har ikke gitt Telenor dekning for underliggende kostnader for kobberaksessene i denne reguleringsperioden slik det var forutsatt. Slik Nkom nå foreslår å bruke pristaket, er effekten, ut over den forutsigbarheten det gir tilgangsaktører, at kostnadsdrivende regulering ikke påvirker tilgangsprisen og at Telenor alene må subsidiere en stor del av den pålagte kobbervirksomheten i grossistmarkedet. En tungt subsidiert kobberpris, slik varselet legger opp til, vil gi et uheldig signal og påvirke utbygging av moderne løsninger for høyhastighetsbredbånd i hele landet. Slik sett er det en adskillig strengere form for prisregulering enn kostnadsorientering og Telenor stiller spørsmålsteget ved lovligheten av et slikt vedtak.

Oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester bygger på feil premiss og bruk av kostnadsmodellene

Nkom har pålagt Telenor en plikt til å opprettholde og vedlikeholde kobbernettet i en utvidet tidsperiode på mer enn 2,5 år etter at nettet skal være tømt for Telenor slutt kunder (jf Nkoms kobbervedtak av 2. september 2020). Nkom har vurdert tiltaket som nødvendig av hensyn til konkurransen i bredbåndsmarkedet, og mener at det er i henhold til prinsippet om minimumsregulering. Det regulatoriske kravet påfører Telenor merkostnader som det er tvilsomt om inntektene fra grossistkundernes kjøp av de regulerte kobberbaserte tilgangsprodukter vil dekke. Særlig mener Telenor det er urimelig at selskapet alene skal bære merkostnadene relatert til kravet om opprettholdelse og vedlikehold av ubrukt/raflyttet kobberinfrastruktur uten utsikter til inntjening på aksessene. Med en klar forventning om at nettet blir stående uutnyttet i perioden frem til 2025 er det som kjent heller ingen inntekter, men kun betydelige kostnader på Telenors side.

Nkom har dessuten i etterfølgende prosesser (prosesser knyttet til policy for feilretting av grossistaksesser; krav om retting av leveranse kvaliteten, samt forslag om innstramning av unntaket for

nedlegging av aksesser ved forhold utenfor Telenors kontroll) tydeliggjort at ekommyndigheten anser det som forholdsmessig å pålegge Telenor ytterligere drifts- og investeringskostnader av hensyn til konkurransen fra grossistkundene. Disse påleggene kommer i tillegg til kravet til forlenget opprettholdelse og vedlikehold av kobbernett.

Nkoms varsel om vedtak om pristak har tilsynelatende som ett underliggende premiss at prisnivå og prisbaner, beregnet i LRIC-modellen (vAcc 2.3) og fastsatt i markedsvedtakene av 20. desember 2018¹, fortsatt gir modellert operatør kostnadsdekning og en rimelig avkastning på eiendelene som benyttes for å levere de regulerte kobberbaserte grossistproduktene, også når pristakene forlenges frem til 2025 dersom disse inflasjonsjusteres årlig med fastsatt WACC (safeguard cap).

Dette premisset er imidlertid feil gitt realitetene for kobbernettets anvendelse siden 2019. Nkom diskuterer i varslet bare svært kort muligheten for en oppdatert LRIC beregning eller en MEA tilnærming, men forkaster begge alternativene med kompleksitet. Det konkluderes at fordelene med å videreføre pristaket er å unngå at *«stadig lavere volumer slår ut i økte kostnader og tilgangspriser.»*

Telenor deler Nkoms perspektiv om at en full oppdatering av modellene er kompleks og tidkrevende, men dette bør ikke stå i veien for å gjøre enkle grep for å gjøre resultatet mindre galt så lenge det kun er snakk om lett tilgjengelig input i samme modell. En forventning om at resultatet vil gi en høyere tilgangspris bør ikke være til hinder siden dette er økonomiske realiteter. Om kalkulasjonen ikke benyttes til å sette tilgangsprisene vil den likevel kunne være et utgangspunkt som kan danne grunnlag for konstruktive løsninger som er levelige for alle parter. Det vil særlig sette lys på den regulatoriske kostnaden ved å opprettholde et kobbernett uten kunder - den stadig større tomme andelen av kobbernett.

Telenor bemerker særlig at Nkom i forkant av markedsvedtakene i 2018 gjorde en oppdatering av LRIC-modellen fra 2012 (v1.7. til vAcc2.3). Mot slutten av revisjonen, dvs. sommeren 2018, ble markedsmodulen oppdatert med forventet utvikling basert på seneste tilgjengelige markedsempiri hentet fra ekomstatistikken for 2017. Nkom skriver i marked 3a vedtakets pkt. 223 at *«Ettersom det i dette vedtaket er modellerte kostnader som danner grunnlaget for fastsettelsen av pristak, og de modellerte kostnadene øker de nærmeste årene, har Nkom kommet til at det er mest hensiktsmessig at pristaket for kommende reguleringsperiode reflekterer den årlige, modellerte kostnadsøkningen»*. Videre beskriver Nkom i sitt varsel om vedtak om justert pristak overordnet både markedssituasjon og forventet trafikkutvikling for de aktuelle kobberbaserte tjenestene. Det fremstår derfor underlig at ikke en tilsvarende svært enkel oppdatering av markedsmodulen også nå anses egnet og relevant for å beregne nytt prisnivå og prisbaner frem til september 2025.

¹¹¹ Telenor vil for ordens skyld minne om at Telenor påklaget Nkoms justering av prinsipp for verdifastsettelse av eiendeler underveis i levetiden (jf klagens kap 4.2.1), men dette er ikke sentralt for denne kommentaren til varsel om vedtak.

Oppdaterte pristak for kobberbasert tilgang gir ikke Telenor kostnadsdekning og synes å være i motstrid med Nkoms egne reguleringsprinsipper

Telenor har gjennomført noen overordnede beregninger av tilgangskostnadene for kobberaksesser ved å benytte Nkoms LRIC-modell vAcc2.3. Denne LRIC-modellen var et av vedleggene til markedsvedtaket av 20. desember 2018. Telenors beregninger inkluderer den faktiske kundeutviklingen i etterkant av markedsvedtaket 2018. Beregningene viser at den faktiske kundeutviklingen har gitt en signifikant høyere kostnad per kobberaksess enn hva Nkoms forutsatte kundeutvikling ga som resultat. Den faktiske kundeutviklingen medfører at Telenor ikke har oppnådd kostnadsdekning i årene etter forrige markedsvedtak, og at Telenor heller ikke vil oppnå kostnadsdekning fremover med de foreslåtte tilgangspriser.

Telenors beregninger har også avdekket at det ikke er LRIC-modell vAcc2.3 som har blitt benyttet til å fastsette pristaket og prisbanen i 2018-vedtaket, men en modifisert modell som Telenor ikke har hatt tilgang til. Telenor ber Nkom klargjøre hvilke forutsetninger som er endret i Nkoms «interne» modell, og som har resultert i en annen LRIC-kostnad enn hva som fremgår av LRIC-modell vAcc2.3. Videre ber Telenor om at Nkoms «interne» LRIC-modell oversendes Telenor.

Telenor har rapportert kostnadsregnskap for kobberaksesser i årene etter markedsvedtaket 2018. Også disse rapportene dokumenterer at Nkoms fastsatte pristak for kobberaksesser ikke har gitt Telenor dekning for underliggende kostnader for kobberaksessene, og at Nkoms pristak for kobberaksesser har vært fastsatt lavere enn underliggende kostnader og derved under kostnadsorienterte priser.

Nkom retningslinjer for virkemiddelbruk vektlegger for øvrig at kostnadsorientering er den strengeste formen for prisregulering som kan pålegges SMP aktøren. Tilsvarende finner vi at både EU-kommisjonen og BEREC gir anbefalinger og retningslinjer om hva de anser som mest egnede tilnæringsmåte for å fastsette tilgangspriser, og at det for kobberbasert tilgang entydig er anbefalt en LRIC-basert tilnærming for å gi tilgangskjøpere korrekte buy/ build signaler. Det henvises videre særskilt til det Nkom selv skriver om bruken av maksimalpriser der det særlig fokuseres på egenskapen denne formen for prisregulering gir til å gi gode incentiveeffekter ved at den regulerte aktøren selv får beholde gevinsten av kostnadsreduksjoner bare man holder seg innenfor pristaket. Slik Nkom nå foreslår å bruke pristaket, er effekten, ut over den forutsigbarheten det gir tilgangsaktører, at kostnadsdrivende regulering ikke påvirker tilgangsprisen og at Telenor alene må subsidiere en stor del av den pålagte kobbervirksomheten i grossistmarkedet. Slik sett er det en adskillig strengere form for prisregulering enn kostnadsorientering og Telenor stiller spørsmålstegn ved lovligheten av et slikt vedtak.

Regulerte tilgangspriser kan ikke fastsettes lavere enn underliggende produksjonskostnader

Nkom adresserer selv i kobbervedtaket at tidsperioden for pålegget om tilgang strekker seg ut over markedsvedtakenes antatte gyldighetsperiode, men mener at dette er uproblematisk blant annet

fordi det gir Nkom tid til å gjennomføre nye markedsanalyser og utpeke eventuelle nye SMP-operatører og -forpliktelser.

I varslet om vedtak neglisjerer Nkom totalt at reguleringen relatert til opprettholdelse av tilgang til kobbernettene har en reell kostnadsside. Ei heller diskuteres det at prisingen av kobberbasert tilgangsprodukter langt under faktiske kostnader også har andre effekter enn kun den antatte positive forutsigbarheten for tilgangskjøpere som har en rett til å få kjøpe de kobberbaserte grossistproduktene fra Telenor i hele perioden frem til 2. september 2025.

Telenor vil særlig vektlegge det uheldige signalet en tungt subsidiert kobberpris, slik varselet legger opp til, vil gi for utbygging av moderne løsninger for høyhastighetsbredbånd i hele landet. Telenor vedlegger rapporten «SHAPING POLICIES TO SUPPORT INVESTMENT IN VERY HIGH CAPACITY NETWORKS» utarbeidet av Frontier Economics for Etno i januar 2022 for å underbygge at foreslått Nkom tilnærming er langt unna det som anbefales av de anerkjente økonomene bak rapporten. Den klare anbefalingen for kobbernettene er som følger i rapporten:

There should be a clear migration path to VHCN from copper networks. Such a plan will boost incentives to invest in VHCN; will support environmental goals by avoiding the environmental costs of needlessly running double networks; and ultimately will bring consumer benefits.

A clear migration path should allow an incumbent operator to give notice, with an agreed period of 1-2 years that:

- it will stop offering legacy services to new retail and wholesale customers (with wholesale access seekers thus also required to only offer services to their new customers through VHCN) by the agreed date, and
- as from that date, the incumbent and access seekers shall determine a plan to migrate existing wholesale legacy customers to the VHCN network.

During transition, there should not be an 'automatic' requirement to price legacy products at cost oriented prices. NRAs should provide some flexibility to incumbent operators in order to set prices in a way which encourages migration towards VHCN in locations where this is possible and allows SMP operators to recover legacy costs.

Telenor erkjenner at denne anbefalingen er et stykke unna den virkeligheten Nkom har fastsatt. Telenor legger imidlertid til grunn at Nkom uansett ikke har til hensikt å forkaste prinsippet om at regulerte tilgangspriser ikke kan fastsettes lavere enn underliggende produksjonskostnader, slik dette har vært forankret i både norsk og europeisk ekom-lovgivning og praksis gjennom om lag 25 år.

Avsluttende kommentar knyttet til de foreslåtte pristakene i marked 3a og 3b

Kompromisset slik Telenor vurderer det kan være å gi legitimitet til et vedtak om pristak i marked 3a ved å beregne tilgangspris basert på oppdatert etterspørsel i aksessmodellen og der tom/raflyttet og ikke gjenbrukbar infrastruktur sjablongmessig fjernes fra kostnadsbasen. Telenor må i så tilfelle også tillates å sanere tom/raflyttet infrastrukturen.

Forutsatt at pristaket for Operatøraksess i marked 3a justeres ved å oppdatere aksessmodellen, anser Telenor at kostnadstilleggene for Nkoms foreslåtte pristak for WS DSL produktvariantene i marked 3b vil kunne anvendes. Uten slik justering må imidlertid også disse maksimalprisene justeres før et vedtak om priser og prisbaner i perioden 2022-2025 kan fattes, da fortrinnsvis basert på Telenors faktiske kostnader.

Med hilsen Telenor



02/2022
Terje Nord
Direktør regulatorisk og myndighetskontakt

1 vedlegg