

Kommunal- og distriktsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår ref.:  
Vår dato: 2023-10-12

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Jan Gerhard Rødal

## Oversendelse av Telenors klage på vedtak om oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester

Vedlagt oversendes klage fra Telenor ASA (Telenor) datert 15. august 2023. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) vedtak 25. juli 2023 om oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester.

Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

### 1 Bakgrunn

Nkom fattet 20. desember 2018 vedtak om utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) og grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b). I vedtakene i Marked 3a og 3b fastsatte Nkom pristak for perioden 2019-2021 for tilgangsprodukter i Telenors kobbernett.

Telenor kunngjorde i slutten av januar 2019 at selskapet har besluttet at kobbernettet skal avvikles innen utgangen av 2022, og at bredbåndkunder som benytter det kobberbaserte aksessnettet, vil få tilbud om erstatningsprodukter i form av fiberbasert eller mobilnettbasert bredbåndsaksess. I vedtak fra 2. september 2020 ble Telenor pålagt å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnettet i en periode på inntil fem år fra vedtaket trådte i kraft, dvs. også etter perioden for tidligere fastsatte pristak. Derfor har Nkom kommet til at det er et behov for å oppdatere prisreguleringen og fastsette pristak for kobberbaserte tjenester til og med 2025.



Nkom varslet 4. mars 2022 nye pristak for fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnettet og tilgang til delakseslinje/SLU i Marked 3a og for ASDL, VDSL og SHDSL Bredbåndsaksess i Marked 3b. Varselet innebar at pristakene ble fastsatt med utgangspunkt i gjeldende pristak fra 2018 vedtaket, basert på LRIC-modellen, og justert med årlig forventet årlig prisstigning ut 2025. Telenor har gitt kommentarer til varselet, og GlobalConnect AS / HomeNet AS (GlobalConnect) og Telia Norge AS (Telia) har kommentert Telenors kommentarer til varselet.

Vedlegg 1: Nkoms varsel om vedtak 4. mars 2022

Vedlegg 2: Kommentarer til Nkoms varsel

På bakgrunn av mottatte kommentarer gjorde Nkom en fornyet vurdering som innebar en begrenset oppdatering av LRIC-modellen som grunnlag for oppdatering av pristakene. Denne oppdateringen er nærmere beskrevet i kapittel 5.2 i vedtaket fra 25. juli 2023. Nkom sendte 20. juni 2023 utkast til vedtak med oppdaterte pristak til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i henhold til konsultasjonsprosedyren fastsatt i ekomloven § 9-3. I løpet av konsultasjonsperioden sendte Telenor kommentarer til Nkoms utkast til vedtak direkte til ESA, og ESA ba deretter om kommentarer fra Nkom til Telenors kommentarer. Etter mottak av Nkoms respons stilte ESA noen oppfølgingsspørsmål som Nkom besvarte. Nkom mottok ESAs kommentarer til utkast til vedtak 17. juli 2023.

Vedlegg 3: Nkoms utkast til vedtak 20. juni 2023

Vedlegg 4: Kommentarer fra Telenor 5. juli 2023

Vedlegg 5: Nkoms respons 7. juli 2023 (notat feilaktig datert 7 June 2023)

Vedlegg 6: Spørsmål fra ESA 13. juli 2023 og Nkoms respons 14. juli 2023

Vedlegg 7: ESAs tilbakemelding 17. juli 2023

Nkom fattet 25. juli 2023 vedtak om oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester i Marked 3a og 3b.

Vedlegg 8: Nkoms vedtak om oppdaterte pristak 25. juli 2023

Telenor klaget på vedtaket.

Vedlegg 9: Klage fra Telenor 15. august 2023

Berørte tilbydere ble varslet om klagen på vedtaket. Klagen ble også lagt ut på Nkoms hjemmeside. Nkom har mottatt kommentarer til klagen fra GlobalConnect og Telia.

Vedlegg 10: Kommentarer til Telenors klage fra GlobalConnect 7. september 2023

Vedlegg 11: Kommentarer til Telenors klage fra Telia 5. september 2023

## 2 Sammenheng med Nkoms vedtak 2. september 2020

Nkoms vedtak 2. september 2020 (kobbervedtaket) pålegger Telenor å opprettholde kobbernettet til 2. september 2025. I vedtaket fremgår det at Telenors relativt korte tidsplan for nedleggingen, mangelfull informasjon om detaljer i nedleggingsplanene og manglende informasjon om og tilgang til erstatningsprodukter, førte til at eksterne tilgangskjøpere ikke hadde likeverdige mulighet for å ivareta sine interesser som Telenors sluttkundevirksomhet. Nkom påla derfor en forlenget utfasingsperiode for å sikre forutsigbare rammebetingelser for tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Dette var etter Nkoms vurdering nødvendig for å ivareta konkurransen i markeder hvor kobberaksess brukes som innsatsfaktor for bredbåndstilbud til sluttbrukere.

Kobbervedtaket regulerer ikke tilgangsprisen for kobberproduktene. Hensynet om forutsigbare rammebetingelser som er sentralt i kobbervedtaket, gjelder imidlertid også for prisingen av kobberproduktene. Forutsigbarhet har således også vært et sentralt hensyn i Nkoms vedtak om oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester. En kraftig prisøkning på kobberproduktene, slik Telenor argumenterer for i sin klage, ville innebære at den nødvendige forutsigbarheten forsvinner og føre til en vesentlig svekkelse av konkurransevnen til tilgangskjøperne i den siste levetiden for kobbernettet. En slik prisøkning vil dermed også innebære at hensynet bak kobbervedtaket ikke vil kunne fullt ut oppnås. De to vedtakene må derfor ses i sammenheng.

## 3 Telenors klage

### 3.1 Innledning

Telenor er uenig med Nkoms vurderinger i vedtaket, og vedtaket bygger etter Telenors syn på en uriktig forståelse av Kommisjonens anbefaling om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder<sup>1</sup>. I tillegg dekker ikke de vedtatte pristakene Telenors faktiske kostnader under noen rettslig eller økonomisk standard. En slik prisregulering er det ikke rettslig grunnlag for å pålegge. Videre har Nkom ikke hensyntatt at myndighetene har pålagt Telenor å opprettholde kobbernettet i 2,5 år utover den perioden Telenor har planlagt å opprettholde det. Konsekvensen av dette er at Telenor gjennom pristaket pålegges å dekke et betydelig kostnadsunderskudd som følger av Nkoms pålegg om å opprettholde kobbernettet i perioden 2023 til 2025.

Nkom oppsummerer nedenfor de enkelte punktene i Telenors klage og gir sin vurdering av hvert punkt.

<sup>1</sup> [Commission Recommendation of 11 September 2013 on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment \(europa.eu\)](#)

### 3.2 Rettslig utgangspunkt

**Telenor** viser til Kommisjonens anbefaling om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder og påpeker at det er et grunnleggende prinsipp for regulering av priser at prisnivået må gi den regulerte aktøren kostnadsdekning ved å tilby tjenesten. Telenor viser også til artikkel 74 i European Communications Code og mener at Nkom ignorerer konkurranseeffekter og heller ikke gir Telenor mulighet til å få avkastning på investert kapital. De oppdaterte pristakene innebærer at Telenor ikke en gang får dekket bortfallskostnadene knyttet til å tilby kobberbaserte grossistprodukter i Marked 3a og 3b. Etter Telenors syn mangler derfor vedtaket rettslig grunnlag.

Videre viser Telenor til at selskapet er pålagt å årlig rapportere kostnadsregnskap for kobberbaserte tjenester til Nkom. Formålet med kostnadsregnskapet er å følge opp krav til kostnadsorienterte priser. Kostnadsregnskapet viser underskudd i alle årene fra 2018, og prisene oppfyller dermed ikke kravet til kostnadsorientering. Underskuddet har Telenor måttet dekke i sin helhet.

#### **Nkoms vurdering**

Nkom er uenig med Telenor i at vedtaket mangler rettslig grunnlag. Nkom mener at et viktig hensyn er forutsigbarhet for tilgangskjøperne i kobbernettets gjenstående levetid. Dette tilsier at utfasingen av kobberbaserte tjenester og overgangen til erstatningsprodukter bør skje på en måte som ikke innebærer at konsekvenser av stadig lavere volumer i kobbernettet slår ut i uforholdsmessig høye kostnader og tilgangspriser. Dette er også i tråd med fortalen punkt (25) i Kommisjonens anbefaling om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder:

*“A costing methodology that leads to access prices replicating as much as possible those expected in an effectively competitive market is appropriate to meet the objectives of the Regulatory Framework. Such a costing methodology should be based on a modern efficient network, reflect the need for stable and predictable wholesale copper access prices over time, which avoid significant fluctuations and shocks, in order to provide a clear framework for investment and be capable of generating cost-oriented wholesale copper access prices serving as an anchor for NGA services, and deal appropriately and consistently with the impact of declining volumes caused by the transition from copper to NGA networks, i.e. avoiding an artificial increase in wholesale copper access prices which would otherwise be observed as a result of customers migrating to the NGA network of the SMP operator.”*

Nkoms LRIC-modell følger prinsippene som fremgår av Kommisjonens anbefaling om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder. I tråd med denne anbefalingen hensyntar LRIC-modellen etterspørsel knyttet til både kobberaksesser og relevante fiberaksesser. Kommisjonen fremhever også behovet for stabile og forutsigbare kobberpriser over tid. Nkom mener dette bør

gjelde også i slutfasen av kobbernettets levetid. De grunnleggende prinsippene i LRIC-modellen bør derfor videreføres, og dette vil sikre relativt stabile og forutsigbare priser for kobberproduktene.

Telenors anførsler på dette punktet er for øvrig de samme som ble fremført overfor ESA i konsultasjonsperioden. ESA har vurdert Telenors anførsler og viser bl.a. til tilgangsdirektivet artikkel 13, som inneholder tilsvarende bestemmelser som artikkel 74 i European Communications Code. Videre fremhever ESA at kostnadsmetoden som beskrives i anbefalingen om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder, hensyntar prinsippet om kostnadsdekning. ESA konkluderer med at Nkoms tilnærming er i tråd med prinsippet om kostnadsdekning og skriver bl.a. følgende:

*“When setting out the principles for an appropriate costing methodology, the Non-discrimination and Costing Recommendation takes due account, among other things, of the principle of cost recovery.*

*After carefully considering Telenor’s remarks, ESA considers that Nkom has provided convincing clarifications and assurances that the proposed approach is in line with the principle of cost recovery. The partial update of the LRIC model takes into account the development in demand for both copper and fibre since the inception of the model and includes adjustments for inflation and an update of the WACC following a sound approach and based on reliable sources. Moreover, ESA notes that Nkom has duly explained why alternative approaches, such as a complete overhaul of the LRIC model and the modern equivalent asset method, would not be appropriate, considering the technical and resource challenges and the short remaining lifespan of the copper access obligation.”*

Vi viser for øvrig til vedtaket kapittel 2.3 og 5.2.

Når det gjelder bruken av kostnadsregnskap i reguleringen, har Telenor i fotnote 3 i klagen vist til punkt 639 i Nkoms Marked 3a-vedtak der det fremgår at hovedformålet med kostnadsregnskap som oftest vil være oppfølging av et krav om kostnadsorienterte priser. Punkt 639 gir imidlertid bare en generell beskrivelse av hva kostnadsregnskap **som oftest** benyttes til. Begrunnelsen for å pålegge kostnadsregnskap i Marked 3a er en annen og fremgår i punkt 640 og 641 (tilsvarende fremgår også i punkt 450 og 451 i Marked 3b-vedtaket):

*«640. Pristaket for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett er med dette vedtaket basert på modellerte kostnader fra Nkoms LRIC-modell. Tidligere var pristaket delvis basert på informasjon fra kostnadsregnskap fra Telenor. Selv om metoden for fastsettelse av pristak nå er endret, vil informasjonen som et kostnadsregnskap gir, være viktig for Nkom når det om noen år skal gjennomføres en oppdatert*

*markedsanalyse med eventuell tilhørende vurdering av særskilte forpliktelser i dette relevante markedet.»*

*641. Andre priselementer enn månedsprisene for lokal, fysisk, tilgang til kobbernett underlegges krav om kostnadsorientering. Kostnader knyttet til etablering for lokal, fysisk tilgang er ikke omfattet av de modellerte kostnadene fra Nkoms LRIC-modell. Nkom anser det derfor som nødvendig at Telenor utarbeider kostnadsregnskap for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett, herunder tilgang til delaksesslinjer. Videre anser Nkom det som nødvendig at Telenor leverer en tilleggsrapport til kostnadsregnskapet med en splitt mellom abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester for lokal, fysisk, tilgang til kobberbaserte aksessnett.»*

Hensikten med kostnadsregnskapet er i dette tilfellet altså ikke å følge opp en kostnadsorientert pris på LLUB og Bredbåndsaksess, slik Telenor synes å hevde. Prisreguleringen av disse produktene er derimot utelukkende basert på resultatene fra LRIC-modellen. Dette gir Telenor kostnadsdekning i henhold til prinsippene i modellen, jf. også ESAs vurdering gjengitt over.

### 3.3 Markedsutviklingen

**Telenor** viser til Nkoms siste markedsanalyse hvor det bl.a. fremgår at markedssituasjonen i Norge er annerledes enn i de fleste andre europeiske markeder og at volumet fra kobberbasert bredbånd ikke hensyntas i analysen.

Videre fremhever Telenor at den faktiske utviklingen i det norske markedet står i sterk kontrast til forutsetningene som legges til grunn i Nkoms LRIC-modell. Telenor mener at markedsutviklingen før Telenor annonserte sin beslutning tidlig i 2019 allerede var avvikende fra det som ble forutsatt i Nkoms 2018-modell. Nkoms påstand om at det er beslutningen om å nedlegge kobbernett som har medført en annen markedsutvikling enn forutsatt, er derfor basert på feil faktisk grunnlag.

Telenor mener også at Nkoms fremstilling om at Telenor selv har valgt å legge ned kobbernett, uten forutgående diskusjon med tilgangskjøpere eller Nkom, er unyansert og lite treffende for informasjonen som var tilgjengelig for Nkom og tilgangsaktørene før beslutningen om nedleggelse ble tatt. Telenor viser bl.a. til at diskusjoner i Nkoms Bredbåndsforum om modernisering av kobbernett ikke førte frem, og til informasjon formidlet i møte mellom Telenor, Nkom og Samferdselsdepartementet i oktober 2018.

**GlobalConnect** mener dagens situasjon er et direkte resultat av Telenors ensidige valg og beslutninger knyttet til nedleggelse av kobbernett. Telenor hadde på beslutningstidspunktet lagt en plan for migrering av egne sluttbrukere over til relevante erstatningsprodukter frem mot 2023. Planen verken omfattet, eller tok hensyn til, konkurrerende tilgangskjøpere. Telenor har konsekvent nektet å tilby relevante erstatningsprodukter med minst like god dekning,

prispunkter og funksjonalitet/kvalitet som det tilgangskjøperne fikk i kobbernettet. Konsekvensen har vært at det har vært unødvendig tidskrevende å konvertere kobberkunder.

### ***Nkoms vurdering***

Nkoms nye analyse av bredbåndsmarkedet som ble sendt på høring 15. juni 2023, er fremoverskuende og hensyntar ikke kobberbasert bredbånd siden kobbernettet skal legges ned om forholdsvis kort tid. Det fremgår imidlertid av analysen at Nkom tar sikte på at gjeldende regulering for de kobberbaserte tjenestene videreføres inntil kobbernettet avvikles. Dette forventes å skje ved at Nkom fastsetter en overgangsperiode når tidligere regulering oppheves, tilsvarende som har vært gjort når regulering i andre markeder har blitt opphevet. Den fremoverskuende markedsanalysen fra juni 2023 er således ikke relevant for forpliktelsene som er fastsatt i vedtakene i Marked 3a og 3b fra 2018 og nødvendige tilleggsvedtak i tilknytning til 2018-vedtakene.

Når det gjelder den faktiske utviklingen for antall kobberaksesser, er figuren øverst på side 5 i Telenors klage misvisende. Grunnlaget for de to linjene i figuren er ulikt. Den øverste røde linjen er basert på tall hentet fra 2018-versjonen av modellen og viser totalt antall aktive kobberlinjer. Dette inkluderer linjer som brukes til 1) tale og bredbånd, 2) kun tale, 3) kun bredbånd, og 4) overføringskapasitet (leide linjer). Alle tall inkluderer Telenors sluttbrukersalg og grossistsalg. Tallene for 2015-2017 er faktiske tall som er innhentet fra Telenor, mens tallene for 2018 og videre er prognoser for videre utvikling. Den nederste blå linjen er basert på utvalgte tall som Telenor har hentet fra Nkoms ekomstatistikk. Her inngår imidlertid bare totalt antall kobberlinjer som brukes til bredbånd, mens linjer som brukes til 2) kun tale og 4) overføringskapasitet ikke er inkludert. Telenors sammenligning er dermed ikke relevant, og Nkom er derfor ikke enig i at markedsutviklingen frem til 2018 var avvikende fra det som ble forutsatt i Nkoms 2018-modell.

Nkom mener fortsatt det er riktig å si at beslutningen om å legge ned kobbernettet ble tatt ensidig av Telenor uten at tilgangskjøperne eller Nkom var involvert i denne beslutningen. Diskusjonene i Bredbåndsforum i 2016 og 2017 handlet om modernisering av kobbernettet og ikke om nedleggelse av kobbernettet eller tidspunkt for dette. Nkom var i 2018 kjent med at Telenor vurderte fremtiden for kobbernettet, men var ikke involvert i konkrete diskusjoner med Telenor om nedleggelse eller tidspunkt for dette. Heller ikke tilgangskjøperne ble involvert forut for Telenors beslutning.

I etterkant av beslutningen om å legge ned kobbernettet har Telenor også hatt mulighet til å påvirke tempoet i utfasingen av kobbernettet ved å tilby relevante erstatningsprodukter, men har så langt ikke presentert noen tilfredsstillende migrasjonsplan som forutsatt i kobbervedtaket 2. september 2020. Muligheten for Telenor til å fremlegge en slik migrasjonsplan og dermed påvirke endelig sluttidspunkt for nedleggelsen er fortsatt til stede. Vi viser også til Nkoms vedtak 8. juni 2023 angående opphør av tilgang til tomme sentraler i kobbernettet.

### 3.4 LRIC-modellen og fastsettelse av pristakene mangler rettslig grunnlag

**Telenor** mener at det er oppsiktsvekkende at den justerte LRIC-kostnadene er oppjustert med kun 15-20 % når volumet i kobbernettet er redusert med over 90 % i forhold til det som ble forutsatt i 2018-modellen. Telenor mener LRIC-modellens forutsetninger og prinsipper ikke kan gi kostnadsdekning for Telenor fordi det i modellen forutsettes at kobbernettet også får inntekter fra fiberkunder. Dette er åpenbart ikke tilfelle i praksis. Nkoms påstand om at de regulerte priser gir kostnadsdekning i henhold til modellens forutsetninger er derfor uriktig. Modellen gir riktignok en tilgangspris som i henhold til modellens forutsetninger er kostnadsbasert, men siden antallet kunder som faktisk betaler denne tilgangsprisen er betydelig lavere enn det som ligger til grunn i Nkoms beregninger, oppnår ikke Telenor kostnadsdekning.

Ved å modellere ett effektivt nett sikrer man at felleskostnader og kostnader knyttet til felles driftsmidler/aktiva deles på tvers av fiber og kobber. Etter Telenors syn er dette forståelig. Det som imidlertid gjøres i Nkoms modell, er at også kostnader som ikke er felles, men som er spesifikke for kobber, også deles på tvers av fiber og kobber. Konsekvensen av dette er at LLUB-prisen ikke en gang dekker bortfallskostnaden for kobber. Telenor mener dette er i strid med prinsipp A20 i modellen som sier følgende: *“The costs of access connections will be determined through the recovery of the total cost of an architectural deployment over the active access connections in that architecture.”* Det fremgår videre av modelldokumentasjonen at kobbernettet er en arkitektur og at kobberkundene følgelig er «active access connections in that architecture». Følgelig sier prinsipp A20 at inntekter fra kobberkunder skal dekke kobberkostnadene.

Telenor henviser videre til formuleringen «*avoiding an artificial increase in wholesale copper access prices*» i punkt 25 i fortalen i Kommisjonens anbefaling om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder. Telenor mener at Kommisjonen med dette ikke utelukker at kobberprisen øker som følge av et fallende antall kobberkunder, det er «kunstige» økninger som skal unngås. Etter Telenors syn er en rimelig tolkning av dette at operatører ikke nødvendigvis kan forvente full dekning av kapitalkostnader (som i sin helhet er knyttet til «sunk cost»), men at bortfallskostnader fortsatt må dekkes. Tilgangspriser som kun dekker bortfallskostnader, er ikke å anse som kunstig høye.

Telenor mener at LRIC-modellen viser at bortfallskostnadene relatert til kobbernettet er ca. 185 millioner kroner per år. Telenors interne beregninger viser en lavere kostnad. Dersom kostnadene fordeles på 31 000 gjenværende aksesser i kobbernettet, gir begge beregninger en vesentlig høyere månedlig kostnad per aksess enn det fastsatte pristaket. I tillegg er det sannsynlig at det vil være en stabil nedgang i antallet aktive kobberaksesser frem til kobbernettet legges ned, noe som betyr at bortfallskostnader per aksess vil øke de neste årene. Siden det oppdaterte pristaket ikke gir dekning av bortfallkostnadene, mener Telenor at de regulerte grossistprisene for kobber fastsettes på et nivå som innebærer predasjonsprising. I tillegg er pristaket i strid med tilgangsdirektivet paragraf 13 og dermed ekomloven § 4-9.



Telenor påpeker at Nkom ikke har offentliggjort hva som er forventet utvikling i antallet aktive kobberlinjer i kommende periode. Telenor har derfor lagt til grunn et scenario med en lineær nedgang i antallet aktive linjer fra 31 000 i januar 2023 til 15 000 i september 2025 og beregnet at Telenor vil få et stort underskudd og at tilgangskjøperne bare dekker en liten andel av bortfallskostnadene relatert til kobbernettet. For at pristaket skal være lovlig, må det være kostnadsorientert og gi kostnadsdekning i det minste av bortfallskostandene.

På bakgrunn av dette mener Telenor at vedtaket er ugyldig. Departementet må endre den vedtatte prisreguleringen slik at pristaket er kostnadsorientert og dekker de underliggende faktiske kostnadene ved tilby grossistproduktene. Under enhver omstendighet må pristaket justeres slik at det dekker Telenors bortfallskostnader.

**GlobalConnect** mener det er verken faktisk eller rettslig grunnlag for å omgjøre avgjørelsen og oppfatter klagen fra Telenor som et forsøk på en omkamp. Telenor er godt kjent med hvor viktig de aktuelle aksessene er for konkurransen i bedriftsmarkedet og at konkurrentene benytter dem fordi det ikke finnes reelle alternativer. Dersom klagen tas til følge, vil tilgangskjøperne bli påført et betydelig tap eller tvunget til å overføre kundeforholdet til Telenor. Dette vil være i strid med ekomloven § 3-4 tredje ledd og Norges EØS-rettslige forpliktelser ettersom reguleringen i så fall ikke er «egnet til å fremme bærekraftig konkurranse». Reell tilgang på forutsigbare og rimelige prisvilkår helt frem til 2. september 2025 er en avgjørende forutsetning for at Telenors konkurrenter skal klare å beholde en viktig kundemasse og migrere dem over på annen infrastruktur. Det gjelder spesielt i bedriftsmarkedet. Her finnes det ingen reelle alternativer til Telenors kobbernett. Andre tilbydere trenger derfor tid til å få plass løsninger som sluttkundene kan migreres over til.

GlobalConnect mener Telenor vil få dekket sine kostnader med god margin. Kobbernettet er for lengst nedskrevet. Det gjøres ingen nye investeringer i nettet og driftskostnadene er marginale. I klagen fremlegger Telenor teoretiske kostnadsberegninger hvor selskapet selektivt endrer på forutsetninger og prinsipper i LRIC-modellen. Samtidig dokumenterer ikke Telenor eventuelle reelle kostnader. Beregningen av de estimerte «bortfallskostnadene relatert til fortsatt drift» fremstår ikke som troverdige. Samtidig har Telenor en ikke ubetydelig inntekt fra tilgangskjøperne.

GlobalConnect viser også til at ESA har vurdert og tilbakevist Telenors hovedanførsler. ESA sier seg enig i at Nkoms avgjørelse er både hensiktsmessig, nødvendig og innenfor de EU-rettslige føringene.

**Telia** viser til at de allerede har migrert mange kunder og jobber med å finne alternativer for de gjenværende, men det er fortsatt behov for at kobbernettet opprettholdes ut vedtakstiden. Telia mener Telenor i realiteten prøver seg på en omkamp av kobbervedtaket ved å argumentere for at prisene i den gjenværende perioden skal mer enn seksdobles sammenlignet med Nkoms

vedtak, slik at tilgangskjøperne tvinges over på andre løsninger før utløpet av vedtakstiden. Med en slik pris vil Telia ha store direkte tap da kosten for aksess vil bli høyere enn avtalte sluttkundepriser. En modell der kostprisen i en nedleggingsfase skal deles på antall aksesser, gir svært urimelige resultater. En slik prisøkning vil etter Telias syn nettopp innebære en slik «artificial increase» i tilgangsprisen som nevnes i avsnitt 25 i fortalen til anbefalingen fra 2013.

### **Nkoms vurdering**

Telenor mener det er oppsiktsvekkende at LRIC-kostnadene øker såpass lite, gitt den store nedgangen i antall kobberaksesser sammenlignet med det som ble anslått for 2023 i 2018-modellen. Det er riktig at den forholdsvis beskjedne økningen skyldes at kostnadene i modellen fordeles over både kobber- og fiberaksesser. Telenor mener at de faktiske inntektene fra de gjenværende kobberaksessene fullt ut skal dekke Telenors bortfallskostnader ved å opprettholde kobbernettene. Et slikt prinsipp ville ført til urealistisk høye kobberpriser, noe Telenors anslag også illustrerer. Vi vil igjen henvisne til prinsippene i Kommisjonens anbefaling om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder og at det er riktig å legge disse til grunn i LRIC-modellen som danner grunnlag for pristakene. Vi viser også til at ESA eksplisitt har støttet Nkoms tilnærming, jf. kapittel 3.2 over.

Når det gjelder prinsipp A20 i modellen, er dette utelukkende ment å beskrive hvordan kostnad per linje skal beregnes i modellen. Prinsippet må ses i sammenheng med prinsipp A18, som beskriver at «*a single efficient NGA network for copper and NGA access products*», skal modelleres. Det er kostnadene for en slik sammensatt arkitektur som skal fordeles på totalt antall aktive linjer som inngår i denne arkitekturen, dvs. både gjenværende kobberlinjer og relevante fiberlinjer, i tråd med Kommisjonens anbefaling om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder.

Nkom er uenig med Telenor i at den siterte formuleringen i punkt 25 i fortalen i Kommisjonens anbefaling om ikke-diskriminering og kostnadsmetoder tilsier at bortfallskostnader knyttet til kobbernettene må dekkes, og at dette må skje ved at kostnadene fordeles kun på de gjenværende kobberaksessene. Tvert imot er det sentrale prinsippet i anbefalingen at kostnadene må fordeles både på kobber- og fiberaksesser, slik Nkoms LRIC-modell gjør. Dette sikrer at grossistprisene for kobber blir forutsigbare og stabile og «*deal appropriately and consistently with the impact of declining volumes caused by the transition from copper to NGA networks*».

Når det gjelder forventet videre utvikling for antall kobberaksesser, har Nkom i LRIC-modellen oppdatert tallene for utvikling av kobberaksesser og fiberaksesser med faktiske tall til og med 2022 og prognoser for perioden 2023 – 2025.

Oppsummert er Nkom uenig med Telenor i at pristakene må fastsettes slik at Telenors bortfallskostnader blir fullt ut dekket av inntekter fra de gjenværende kobberaksessene for at vedtaket ikke skal være ugyldig. Vi viser også til Nkoms vurderinger i kapittel 3.2 over.

### 3.5 Pristakene påvirker investeringsinsentivene negativt

**Telenor** mener subsidiering av kobberaksessene medfører at kobber fremstår relativt sett mer gunstig enn det ville ha gjort i fravær av subsidiene. Det medfører at noen kunder velger kobber der de hadde foretrukket fiber eller fast trådløst bredbånd i fravær av kobbersubsidien. Det igjen påvirker investeringer i ny infrastruktur, samt begrenser tilgangskjøpernes insentiver til å ville ønske å tilby sine slutt kunder alternative produkter. Det er åpenbart sløsing, i samfunnsøkonomisk forstand, at kundene ikke står overfor riktige prissignaler og at de derfor blir hengende i kobbernettet, og bidrar til økte driftskostnader, i en lengre periode enn de ellers ville gjort. Det resulterer i et betydelig samfunnsøkonomisk tap.

**GlobalConnect** har problemer med å forstå Telenors anførsel knyttet til tilgangskjøpernes investeringsinsentiver. Etter hvert som kobbernettet legges ned vil GlobalConnect investere i alternativ infrastruktur for å beholde kundemassen der det er mulig. Verken VULA fiber eller fast trådløst bredbånd er reelle alternativer for mange kunder. Trolig vil en betydelig andel av de gjenværende kobberaksessene måtte betjenes helt frem til nedstengingsdatoen i 2025. Det skyldes ikke et ønske om å bli værende i kobbernettet, men fraværet av relevante erstatningsprodukter.

**Telia** er uenig i at tilgang til kobber ødelegger investeringsviljen og konkurransesituasjonen. Nedlegging av kobbernettet i 2025 gir i seg selv tilstrekkelig motivasjon for å migrere kunder over på nye løsninger.

#### ***Nkoms vurdering***

Nkom er uenig med Telenor i at en forholdsvis lav pris for tilgang til kobbernettet vil gi uheldige insentiver for investeringer i ny infrastruktur. Gjeldende prisregulering har gitt høye og varige investeringer i særlig fibernet. En vesentlig økning i pristak for kobber nå, hvor man er svært nær en sluttdato, vil ikke påvirke investeringer i ny infrastruktur. Det vil derimot kunne bidra til en uforholdsmessig stor økning i kostnader for tilgangskjøpere og deres slutt kunder og medføre redusert konkurransekraft for tilgangskjøperne. Tilgangskjøperne står også i fare for å miste sine kunder dersom de «tviholder» på kobberbaserte løsninger lengre enn nødvendig.

Erfaringen så langt er at tilbydere som har hatt stort omfang av kobberbaserte kunder, bl.a. Telenor og NextGenTel, har tapt markedsandeler de siste årene etter hvert som alternative løsninger fra andre tilbydere har blitt tilgjengelige. Det er ingen grunn til å tro at kundene videre fremover ønsker å opprettholde kobberbasert bredbånd dersom det finnes alternativer.



Gjenværende kobberaksesser vil i stor grad være tilfeller der det er utfordrende å etablere alternative løsninger, og den forlengede levetiden for kobbernettene er pålagt for å gi tilgangskjøperne og deres kunder tilstrekkelig tid til å migrere til nye løsninger.

Telenor har gitt tilsvarende kommentarer i høringen og direkte til ESA. Nkom viser til i den forbindelse til våre vurderinger i kapittel 2.4 i vedtaket og kapittel 3 i Nkoms notat sendt til ESA 7. juli 2023 (notatet er feilaktig datert «7 June 2023»). Nkom viser også til at ESA har støttet Nkoms syn om den reduserte betydningen av kobberprisene for insentiver til investeringer i ny infrastruktur:

*“That being said, ESA finds it reasonable to assume, as Nkom does in the draft measure under assessment, that in the current decommissioning phase the effect of copper access pricing on operators’ investment decisions is reduced significantly.”*

## 4 Oppsummering og innstilling

Nkom har ikke funnet grunnlag for endring eller oppheving av vedtak av 25. juli 2023 og viser ellers til de vurderinger som er foretatt i vedtaket og fastholder de standpunkter som fremkommer der. Nkom innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

**«Klagen av 15. august 2023 fra Telenor vedrørende Nkoms vedtak av 25. juli 2023 om oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester tas ikke til følge.»**

I henhold til veiledende regler<sup>2</sup> for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak etter ekomloven, punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til Kommunal- og distriktsdepartementet innen en frist på to uker.

Med hilsen  
Kamilla Sharma  
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*

---

<sup>2</sup> «Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet etter ekomloven.»



Vedlegg:

Vedlegg 1: Nkoms varsel om vedtak 4. mars 2022

Vedlegg 2: Kommentarer til Nkoms varsel

Vedlegg 3: Nkoms utkast til vedtak 20. juni 2023

Vedlegg 4: Kommentarer fra Telenor 5. juli 2023

Vedlegg 5: Nkoms respons 7. juli 2023

Vedlegg 6: Spørsmål fra ESA 13. juli 2023 og Nkoms respons 14. juli 2023

Vedlegg 7: ESAs tilbakemelding 17. juli 2023

Vedlegg 8: Nkoms vedtak om oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester 25. juli 2023

Vedlegg 9: Klage fra Telenor 15. august 2023

Vedlegg 10: Kommentarer til Telenors klage fra GlobalConnect 7. september 2023

Vedlegg 11: Kommentarer til Telenors klage fra Telia 5. september 2023

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*

Kopi til:

TELENOR ASA, Postboks 800, 1331 FORNEBU