

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Vår ref.: 1505331-198 - 412.9
Vår dato: 17.9.2021

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Jan Gerhard Rødal

Oversendelse av GlobalConnects klage på tilleggsvedtak i Marked 3b om tilgang til fast mobilt bredbånd

Vedlagt oversendes klage fra GlobalConnect AS (GlobalConnect) datert 24. september 2020. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak 2. september 2020 om grossisttilgang til fast mobilt bredbånd (FMB-vedtaket). Vedtaket er også påklaget av Telenor ASA (Telenor).

Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

1 Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fattet vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i Marked 3a og 3b 20. desember 2018 (Markedsvedtakene).

I kapittel 2.4.4.2 i markedsanalysen som ble utarbeidet i tilknytning til vedtaket, konkluderte Nkom på generelt grunnlag med at grossisttilgang til faste radioaksessnett inngår i Marked 3b. Nkom tok imidlertid ikke stilling til om tilgang til fast mobilt bredbånd ville inngå i M3b ettersom produktet var på teststadiet. Nkom pekte samtidig på at det ville være nødvendig å gjøre en slik vurdering dersom Telenor skulle komme til å tilby produktet på kommersiell basis.

Telenor startet med å tilby produktet på kommersiell basis våren 2019¹.

¹ Telenor brukte på dette tidspunktet betegnelsen «Hjemmebredbånd Mobil» i markedsføringen rettet mot sluttbrukere. Telenor bruker nå betegnelsen «Trådløst Bredbånd» om det samme.



Nkom varslet 28. november 2019 et vedtak om tilgang til fast mobilt bredbånd i Marked 3b.

Vedlegg 1: Varsel om tilleggsvedtak i Marked 3b – Fast mobilt bredbånd av 28. november 2019.

Nkom mottok i slutten av desember høringssvar fra Telenor, Fjordkraft, GlobalConnect og NextGenTel AS på varselet. I tillegg mottok Nkom i slutten av januar kommentarer fra GlobalConnect og Telenor til mottatte høringssvar.

Vedlegg 2: Kommentarer i tilknytning til varsel om vedtak.

På bakgrunn av varselet 28. november 2019 og de mottatte kommentarene, utarbeidet Nkom utkast til vedtak. Nkom notifikerte 30. juni 2020 utkast til vedtak til EFTA Surveillance Authority (ESA), jf. ekomloven § 9-3, rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling. Nkom mottok ESAs kommentarer til det notifikerte utkastet til vedtak 23. juli 2020.

Vedlegg 3: Utkast til vedtak av 30. juni 2020.

Vedlegg 4: ESAs kommentarer av 23. juli 2020 til Nkoms utkast til vedtak.

Nkom fattet 2. september 2020 vedtak i Marked 3b om grossisttilgang til fast mobilt bredbånd.

Vedlegg 5: Tilleggsvedtak i Marked 3b - Grossisttilgang til fast mobilt bredbånd.

Telenor og GlobalConnect påklaget vedtaket.

Vedlegg 6: Telenors klage av 24. september 2020.

Vedlegg 7: GlobalConnects klage av 24. september 2020.

2 GlobalConnects klage

GlobalConnect støtter Nkoms pålegg om tilgang til fast mobilt bredbånd og begrunnelsen for dette. GlobalConnect påklager vedtaket når det gjelder manglende regulering av abonnementspris på grossist- og sluttbrukernivå.

GlobalConnect peker på at fast mobilt bredbånd markedsføres som et direkte substitutt for kobberbasert aksess både for privatpersoner og bedrifter. Telenor har allerede oppnådd en betydelig kundemasse med fast mobilt bredbånd og samtidig vist liten vilje til å gi andre aktører tilgang til produktet på vilkår som gjør det mulig å oppnå lønnsomhet.

GlobalConnect anfører at vedtaket må endres ved at prisreguleringen utvides til også å omfatte de øvrige elementene for kjøp av fast mobilt bredbånd, herunder pris på etablering og abonnement på grossistnivå for den enkelte tilknytning. GlobalConnect anfører at det mest hensiktsmessige vil være at det i en overgangsperiode stilles krav til kostnadsorientering i form av pris-minus tilnærming.

GlobalConnect mener at Nkom allerede har brukt svært lang tid på å fastsette tilgangsplikten og at det ikke er rom for ytterligere forsinkelser slik det legges opp til ved å "gjennomføre en separat høring om slik prisregulering og eventuelt krav om regnskapsmessig skille i medhold av ekomloven § 4-9".

Videre anfører GlobalConnect at overprising og marginskvis ikke er potensielle og teoretiske, men reelle etableringshindringer allerede. GlobalConnect har mottatt Telenors foreløpige etablerings- og abonnementspriser samt løpende kostnader for blant annet endringer, VPN/APN-tunnel o.l. GlobalConnect viser til at deres foreløpige beregninger viser at de per dags dato ligger på et slik nivå at det ikke er mulig å oppnå rimelig lønnsomhet eller konkurrere med Telenor, hensyntatt øvrige kostnadselementer. Videre mener GlobalConnect at ikke-diskrimineringskravet ikke gir Telenor tilstrekkelige insentiver til etterlevelse og utgjør heller ikke et effektivt sikkerhetsnett og at formell prisregulering er nødvendig for å bøte på konkurranseproblemet.

Nkoms vurdering

GlobalConnects anførsler i klagen om behovet for midlertidig prisregulering er stort sett sammenfallende med deres kommentarer til varselet om vedtak. Nkoms kommentar til dette var at Nkom ikke anså det formålstjenlig å etablere en midlertidig prisregulering i en overgangsperiode slik som GlobalConnect foreslo, jf. FMB-vedtaket kapittel 1.3.10. Nkom begrunnet dette med at det er nødvendig å ha et visst grunnlag for enhver form for prisregulering av denne typen for å kunne håndheve den tilstrekkelig effektivt. Et arbeid med midlertidig prisregulering vil dermed uten et slikt grunnlag ville kunne lede til at arbeidet med å utforme permanent rammeverk for eventuell prisregulering og/eller regnskapsmessig skille ville bli skjøvet ut i tid.

Arbeidet med å utforme et permanent rammeverk startet relativt kort tid etter FMB-vedtaket. I brev av 13. oktober 2020² varslet Nkom at Telenor vil pålagt å tilby tilgang til fast mobilt bredbånd til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. 11. juni 2021³ varslet Nkom vedtak om prisregulering av fast mobilt bredbånd og krav om regnskapsmessig skille. Nkom mener fortsatt det er riktig å prioritere oppfølging av dette varselet for derigjennom å få på plass et permanent rammeverk for prisregulering for dette grossistproduktet fremfor å arbeide med midlertidige løsninger.

Varsel om vedtak 11. juni 2021 omfatter høring av marginskvismodell for fast mobilt bredbånd med tilhørende prinsipper. Samtidig varsler Nkom at Telenor vil bli underlagt et krav om rapportering av regnskapsmessig skille for fast mobilt bredbånd. Endelig modell og prinsipper for marginskvismodellen vil derfor kunne fastsettes i løpet av tredje kvartal 2021.

Den varslede prisreguleringen av fast mobilt bredbånd er utformet med bakgrunn i at Telenor har insentiv til å sette uforholdsmessig høy pris for tilgang til fast mobilt bredbånd, og at det innebærer en etableringshindring som er egnet til å undergrave formålet med tilgangsplikten. Dette er i vesentlig grad sammenfallende med GlobalConnect sine kommentarer vedrørende overprising og etableringshindringer.

Nkom fastholder på denne bakgrunn at det vil være mest hensiktsmessig å løse problemene knyttet til mulig høy prising av tilgang til fast mobilt bredbånd gjennom tiltakene som er skissert ovenfor.

3 Varsel om prisregulering for fast mobilt bredbånd

Nkom varslet 13. oktober 2020 at Telenor vil bli pålagt å tilby tilgang til fast mobilt bredbånd til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis og at Nkom vil gjennomføre marginskvistester for å følge opp at denne forpliktelsen overholdes. I varselet fremgår det at Nkom vil ta utgangspunkt i metoden og prinsippene for marginskvistesten som gjelder for VUA fiber, jf. kapittel 7.3.4.3 og vedlegg 3 i M3b-vedtaket, og at Nkom vil gjennomføre en egen høring om den konkrete utformingen av marginskvistesten for fast mobilt bredbånd før vedtak om prisregulering for fast mobilt bredbånd fattes.

² https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marketed-3a-og-3b-lokal-og-sentral-tilgang-til-faste-aksessnett/_attachment/download/9c5bebc1-b713-4ec6-800a-0c330644d6c3:7af91e89d3fad06a76cfc2033b4b0e8e5611142c/Prisregulering%20FMBB%20varsel%20om%20vedtak.pdf

³ <https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marketed-3a-og-3b-lokal-og-sentral-tilgang-til-faste-aksessnett>



Varsel om vedtak 11. juni 2021 inneholder hvilke prinsipper som skal gjelde for marginskvisreguleringen for fast mobilt bredbånd. Videre vurderer Nkom behovet for å pålegge krav om regnskapsmessig skille for fast mobilt bredbånd i Marked 3b.

Nkom vil i nær fremtid gi en samlet og detaljert vurdering av alle høringskommentarer og publisere utkast til vedtak med hensyn til prisregulering for fast mobilt bredbånd.

4 Oppsummering og innstilling

Etter vurdering av GlobalConnects anførsler og opplysninger, har Nkom ikke funnet grunnlag for endringer i vedtaket av 2. desember 2020.

Nkom innstiller derfor følgende vedtak i klagesaken:

«Klagen av 24. september 2020 fra GlobalConnect vedrørende Nkoms vedtak av 2. september 2020 om tilgang til fast mobilt bredbånd tas ikke til følge.»

I henhold til veiledende regler⁴ for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak etter ekomloven, punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen en frist på to uker.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Daniel Hegland
fungerende seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: Varsel om tilleggsvedtak i Marked 3b – Fast mobilt bredbånd av 28. november 2019.

Vedlegg 2: Høringssvar til varsel om vedtak og kommentarer.

Vedlegg 3: Utkast til vedtak av 30. juni 2020.

Vedlegg 4: ESAs kommentarer av 23. juli 2020 til Nkoms utkast til vedtak.

Vedlegg 5: Tilleggsvedtak i Marked 3b - Grossisttilgang til fast mobilt bredbånd.

Vedlegg 6: Telenors klage av 24. september 2020.

⁴ «Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Post- og teletilsynet etter ekomloven.»



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Vedlegg 7: GlobalConnects klage av 24. september 2020.

Kopi:

Telenor ASA, Postboks 800, 1331 Fornebu
GlobalConnect AS, Postboks 54, 1324 Lysaker