

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato
13.09.2021

Kun sendt per e-post til firmapost@nkom.no

Ansvarlig advokat
Kaja Wølneberg

KLAGE – VEDTAK OM PRINSIPPER FOR BRUK AV MARGINSKVISTEST FOR VULA FIBER OG SKJERPEDE KRAV TIL BRUTTOMARGIN

1 Innledning

Det vises til vedtak fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("Nkom") av 23. august 2021 om prinsipper for bruk av marginskvistest for VULA fiber og skjerpede krav til bruttomargin («vedtaket»).

Telenor påklager med dette vedtaket. I vedtaket er fristen for å klage tre uker fra vedtaksdato, det vil si 13. september 2021. Klagen er således rettidig.

Dersom vedtaket opprettholdes, undergraver det målsetningen om økte investeringer i høyhastighetsbredbånd til alle. Svekkede investeringsinsentiver og redusert lønnsomhet i grossistmarkedet er ikke formålstjenlig ut fra målsetningen om en markedsbasert utbygging.

2 Nærmere om klagen

Vedtaket endrer innretningen på prisregulering i grossistmarkedet for fiberbasert tilgang, i all hovedsak fordi prinsipp 1 endres slik at den modellerte, alternative tilbyderen har en markedsandel på 15 % av de tilgjengelige aksessene som er tilkoblet Telenors fibernett, på ODP'er med minst 100 tilknyttede abonnenter. Markedsandelen for den modellerte, alternative tilbyderen er redusert i forhold til det som ble varslet, fra 20 til 15 prosent.

Etter Telenors syn har Nkom ikke utredet eller i tilstrekkelig grad vurdert konsekvensene av det vedtatte prinsipp 1. I tillegg til at endringene i prinsipp 1 (fra gjeldende prisregulering for fiberbasert bredbånd) er mangelfullt utredet, har vedtaket konsekvenser som strider mot formålsbestemmelsen i ekomloven. I høringen understrekte Telenor at konsekvensene av den varslede reguleringen vil medføre mindre fiberdekning og/eller økt offentlig støttebehov. Nkom avfeier dette i

Group Legal
Advokater MNA

Head of Group Legal:
Siri Birgitte Bang Berge

Advokater:

Eirik Andersen
Nina Borthen
Geir Dyngeland
Morten Foss
Camilla Borna Fossem
Atle Garder
Gaute Simen Gravir
Tor Henrik Hauge
Ina L. Heidenreich
Bjørn Hogstad
Christian Lindqvist
Ina Ore
Paul Edward Paus
Jørn T. Ramnæs
Tone Ripel
Espen Skovly
Vegard Thoresen
Guru Wanda Wanvik
Kaja Wølneberg
Anette Halvorsen Aarset

vedtaket og anser dette som lite relevant for vedtaket. Dette illustrerer at Nkoms beslutningsgrunnlag mangler perspektiv på effekten vedtaket har på den langsiktige utviklingen i hele fibermarkedet.

Nkom skriver at formålet med vedtaket er å gjøre marginskvismodellen realistisk og således bidra til å oppfylle målet med reguleringen. Telenor kan imidlertid ikke se at justeringen av prinsipp 1 bidrar til noen av disse formålene. Henvisningen til målet med reguleringen burde være å sikre at effektive tjenestetilbydere i Telenors fibernett kan bidra til bærekraftig konkurranse.

Slik Nkom velger å begrunne og innrette vedtaket synes det som om målet er å justere modellen slik at den bidrar til økt lønnsomhet for tjenestetilbydere i bedriftssegmentet. Telenor vil fremheve at nytt prinsipp 1 ikke understøttes av Nkoms beskrivelse av situasjonen.

Nkom angir at det økte antall bedriftsabonnementer i PON-nettet og det høyere inntektspotensialet fra bedriftsabonnementer enn fra private husstander, er med på å redusere nivået på antall tilknyttede abonnementer som er nødvendig for at en effektiv, alternativ tilgangskjøper skal finne det lønnsomt å etablere seg på en ODP. Som en følge av dette konkluderer Nkom med at modellering av ODP'er med minst 100 abonnenter er en realistisk forutsetning å legge til grunn i marginskvismodellen.

Samtidig har Nkom fastsatt utvalgs-kriterier for flaggskipproduktene som innebærer at bedriftsabonnementer ikke inngår i margintesten. Begrunnelsen for å inkludere alle ODP'er med minst 100 abonnenter reflekteres således ikke i Nkoms utvalgs-kriterier i marginmodellen, og marginmodellen og resultatet i denne vil ikke representere marginbildet for en effektiv, alternativ tilgangskjøper. Det er med andre ord ikke sammenheng mellom Nkoms begrunnelse for endret prinsipp 1 og data i marginmodellen.

Nkom inkluderer alle ODP'er med minst 100 abonnenter i margintesten, og legger til grunn at den modellerte aktøren har 15% av abonnentene på hver av disse ODP'ene. Nkom legger således til grunn at det vil være lønnsomt for en tilgangskjøper å etablere seg på en ODP med kun 15 egne kunder. En forutsetning om lønnsom etablering med kun 15 kunder på en ODP er ikke realistisk selv i fravær av en tilknytningspris (ODP). Marginmodellen kan ikke innrettes med prinsipper som ikke er økonomisk realistiske med tanke på tilknytningskostnader og effektiv størrelse, uten negative følgeefferter for fiberdekningen. Slik prinsipp 1 er utformet i vedtaket vil det også gi en vedvarende avhengighet av reguleringen fordi modellens forutsetninger ikke lar seg gjenspeile i markedet. Målsetningen om å kunne legge til rette for mer tjenestebasert konkurranse i bedriftssegmentet kan være et relevant mål, men virkemiddelet som er valgt knyttet til modellering av små ODP'er og lave markedsandelskrav for effektiv operatør er ikke bærekraftig etter Telenors syn. Tiltaket treffer heller ikke i forhold til Nkoms antatte målsetning.

Nkom anerkjenner at tilstramningen er en byrde for Telenor i form av reduserte grossistpriser, men synes å mene at denne byrden er begrenset og følger av det å være utpekt som SMP aktør. Telenor vil i den forbindelse peke på hvilke signaler vedtaket gir, både til Telenor og øvrige aktører som investerer i fibernett i forhold til neste reguleringsperiode fra 2022. Markedsstrukturen i bredbåndsmarkedet peker på en endret markedsavgrensning og utpeking av flere lokale/regionale SMP aktører. Resultatet på lang sikt vil bli at alle aktører som i fremtiden potensielt vil bli truffet av SMP vedtak vil ha mindre vilje til å investere i fibernett.

Vedtaket er på denne bakgrunn ugyldig og Telenor ber departementet justere innretningen på prisreguleringen for VULA fiber i Telenors nett slik at tilstrekkelig attraktivitet og lønnsomhet i grossistmarkedet for fiberbasert aksess sikres.

Med vennlig hilsen
Group Legal

Kaja Wølneberg
Advokat