



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

TELENOR NORGE AS  
Postboks 800  
1331 FORNEBU

Vår ref.: 2103669-24 -  
Vår dato: 19.11.2021

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Kristine Pedersen

## **Varsel om endring av "Vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b - plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett"**

### **1 Innledning**

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vedtak i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a-vedtaket) og vedtak i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b-vedtaket) 20. desember 2018, samlet omtalt som «markedsvedtakene». Nkom viser videre til vedtaket om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett av 2. september 2020 («kobbervedtaket»), samt varsel om pålegg om retting relatert til praktisering av feilrettingspolicy av 11. september 2020 og pålegg om å gi opplysninger av 14. april 2021 og 20. mai 2021 relatert til kobbernedleggelser begrunnet i unntaket benevnt «forhold utenfor Telenors kontroll».

Nkom varsler i dette dokumentet endringer i reguleringen knyttet til Telenors adgang til å gjøre endringer i kobberaksessnettene på grunnlag av «forhold utenfor Telenors kontroll» som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne nyttiggjøre seg av tilgangsplikt.

## 2 Bakgrunn

Markedsvedtakene åpnet opp for at Telenor i to nærmere angitte tilfeller kunne foreta endringer i kobberaksessnettene med kortere varslingsfrist enn det som følger av hovedregelen om tre års varslingsfrist. For det første i medhold av en fastsatt feilrettingspolicy, og for det andre i tilfeller der endringer i aksessnettene er nødvendig på grunn av «forhold som ligger utenfor Telenors kontroll».

I kobbervedtaket ble Telenor pålagt å opprettholde tilgangen til kobbernettet i 5 år, det vil si frem til 2. september 2025. I vedtaket konkluderte Nkom med at en slik tilgangsplikt er nødvendig for å sikre forutsigbare rammebetingelser for tilgang til det kobberbaserte aksessnettene, og dermed til å ivareta konkurransen i sluttbrukermarkeder hvor kobberaksess brukes som innsatsfaktor. Nkom konkluderte videre med at tilgangsplikten må omfatte hele det kobberbaserte aksessnettene for at tilgangsplikten skal være egnet til å oppfylle dette formålet.

Når det gjelder nedleggelse av kobberaksesser i medhold av feilrettingspolicy, varslet Nkom den 11. september 2020 at Telenors praktisering ikke var i tråd med markedsvedtakene. I forlengelsen av varselet kom Nkom, Telenor og tilgangskjøperne frem til en omforent løsning som ser ut til å fungere tilfredsstillende. Den omforente løsningen bygger på at bortimot alle feil i nettet rettes, og antall aksesser som legges ned på bakgrunn av feilrettingspolicyen har falt betydelig siden den nye ordningen trådte i kraft. Det var følgelig ikke nødvendig å følge opp varselet av 11. september 2020 med et pålegg om retting.

Når det gjelder «forhold utenfor Telenors kontroll» stiller saken seg annerledes. Telenors praktisering av unntaket har ledet til uenigheter med GlobalConnect over lengre tid, og nylig har også Telia Norge AS (Telia) henvendt seg til Nkom med bekymringer knyttet til Telenors praktisering av dette unntaket. Felles for tilgangskjøpernes bekymringer er om Telenor utnytter unntaket for å legge ned kobberaksesser i større omfang enn det reguleringen åpner for, samt at det foreligger manglende transparens knyttet til om vilkårene for unntaket er oppfylt.

Nkom har på den bakgrunn hatt tett oppfølging av hvordan Telenor praktiserer det nevnte unntaket det siste halvåret. Som en del av oppfølgingen har det også vært avholdt flere møter mellom Nkom og Telenor hvor Telenors praktisering av unntakene, og prosessene knyttet til dette hos Telenor, har vært tema. Tilgangskjøperne har deltatt i enkelte av disse møtene.

Telenor har opplyst i e-post av 12. mars 2021 at de tar utgangspunkt i (UOFF:) [REDACTED]

[REDACTED]<sup>1</sup> Dersom Telenor konkluderer med at nettet ikke skal legges om, sender Telenor umiddelbart en melding til grossistkundene (med kopi til Nkom) om at aksesslinjene sies opp. Nkom har i brev av 14. april 2021 oppstilt nærmere krav til hvordan rapporteringen av disse tilfellene skal gjøres til Nkom. Videre har Telenor i e-post til Nkom den 21. mai 2021 redegjort for sin forståelse og praktisering av reguleringen.

For å sikre reell og forutsigbar tilgang for aksesskjøperne mener Nkom det er nødvendig å gjøre endringer i reguleringen av Telenors adgang til å gjøre endringer i kobberaksessnettet på grunnlag av «forhold utenfor Telenors kontroll» som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne nyttiggjøre seg av tilgangsplikt. Formålet med endringene er å sikre reell og forutsigbar tilgang for aksesskjøperne, og bedre informasjonsflyt overfor de berørte tilgangskjøperne. Etter Nkoms vurdering er et slikt nytt regimet avgjørende for å ivareta konkurransen i bredbåndsmarkedene.

### 3 Gjeldende regulering

Nkom fattet den 20. desember 2018 vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3a og 3b). Med utgangspunkt i identifiserte konkurranseproblemer ble Telenor pålagt plikter knyttet til tilgang, pris- og regnskapsregulering, ikke-diskriminering, transparens og regnskapsmessig skille i disse to grossistmarkedene.

I Marked 3a-vedtakets punkt 7.5.5.2 fastsatte Nkom krav til varslingsperiode ved endringer i eksisterende infrastruktur. Pliktene var begrunnet i, og basert på, erfaringer fra tidligere reguleringsperiode som understøttet at det fortsatt var et konkurranseproblem at endringer i kobberaksessnettet ikke ble varslet i tilstrekkelig god tid til at tilgangskjøperne kunne ivareta sine interesser på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Nkom fant det derfor formålstjenlig å fastsette mer detaljerte regler for varsling for å effektivisere plikten til ikke-diskriminering.

Samtidig ble Telenor gitt et unntak fra lengden på varslingsperiodene i tilfeller hvor «endringer i aksessnettet er nødvendig på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll.»

---

<sup>1</sup> [REDACTED]

Det vises til avsnitt 807 til 810<sup>2</sup>:

*807. Det vil i noen tilfeller kunne skje at Telenor må gjøre endringer i aksessnettene på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Slike endringer kan for eksempel være pålegg fra offentlig myndighet eller grunneier, og vil kunne gjøre det vanskelig eller umulig for Telenor å overholde de varslingsfrister som ellers følger av dette vedtaket. At det eventuelt skulle oppstå et forhold utenfor Telenors kontroll, vil på den annen side ikke redusere tilgangskjøpers behov for forutsigbarhet. Det vil derfor også i slike tilfeller være behov for at varslingsreglene så langt det lar seg gjøre ivaretar hensynet til forutsigbarhet for tilgangskjøper.*

*808. Nkom finner på denne bakgrunn det nødvendig å innrømme Telenor et unntak fra varslingsreglene i tilfeller hvor endringer i aksessnettene er nødvendig på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Telenor vil derfor i slikt tilfelle kunne varsle endringer i aksessnettene som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne nyttiggjøre seg av tilgangsplikt, med kortere varsel enn det som ellers følger av dette vedtaket. Varslingsfristen skal i slike tilfeller ikke reduseres mer enn det forhold som ligger utenfor Telenors kontroll, kan begrunne.*

*809. For at tilgangskjøpere skal få varsel så tidlig som mulig, mener Nkom det er behov for å stille krav til Telenor om at varselet med forkortet varslingsstid skal gis uten ugrunnet opphold fra forholdet som begrunner at den forkortede varslingsstiden, oppstår.*

*810. Telenor skal samtidig med at tilgangskjøpere varsles i henhold til unntaket om forkortet varslingsstid, dokumentere og begrunne overfor Nkom at forutsetningene for unntaket er oppfylt, herunder at det er nødvendig å varsle med forkortet frist og at varslingsstiden ikke er redusert mer enn hva som er nødvendig i det konkrete tilfellet. Dokumentasjonen skal omfatte informasjon om tidspunktet for når Telenor mottok informasjon om forholdet som begrunner unntaket.*

Nkom var ikke kjent med Telenors etterfølgende beslutning om å legge ned hele kobberaksessnettene innen utløpet av 2022 da unntaket i markedsvedtakene ble utformet.

---

<sup>2</sup> Punkt 617 til 620 i Marked 3b-vedtaket.

I kobbervedtaket ble Telenor imidlertid pålagt å opprettholde tilgangen til kobbernettet i 5 år frem til 2. september 2025. Med utgangspunkt i det at Marked 3a-vedtaket innrømmet Telenor et unntak fra lengden på varslingsperiodene ved endringer i eksisterende infrastruktur i tilfeller hvor «endringer i aksessnettet er nødvendig på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll», kom Nkom til at det forelå grunner som tilsa at Telenor «innenfor snevre rammer» fremdeles burde gis anledning til å legge ned kobberaksesser i slike tilfeller. Dette unntaket ble derfor videreført i kobbervedtakets punkt 3.3.6 om «Forholdet til varslingsfristene i Markedsvedtaket», avsnitt 125 til 129:

*125. Varslingsfristen på 3 år i Markedsvedtakene for Marked 3a og 3b fra desember 2018 er rettet mot situasjoner hvor Telenor gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller.*

*126. Telenor har besluttet å legge ned hele kobberaksessnettet og har kommunisert dette både overfor offentligheten og overfor tilgangskjøpere. Ettersom Telenor pålegges å opprettholde og gi tilgang til kobberaksessnettet i inntil 5 år og å utarbeide en migrasjonsplan, ser Nkom ikke grunn til å opprettholde denne plikten hva gjelder kobberaksessnettet. For ordens skyld presiserer Nkom at varslingsreglene for annen type regulert tilgang skal gjelde slik de er beskrevet i Markedsvedtakene.*

*127. Telenor er i Markedsvedtakene pålagt krav om ikke-diskriminering, blant annet mellom egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang. For ordens skyld presiserer Nkom at dette vedtaket ikke innebærer en endring av ikke-diskrimineringsplikten. Det betyr blant annet at Telenor fortsatt er pålagt å gi eksterne tilgangskjøpere informasjon om eventuelle endringer i muligheten for å benytte kobberaksessnettet, med samme kvalitet som overfor egen sluttbrukervirksomhet.*

*128. Etter Nkoms vurdering er det fremdeles grunner som tilsier at Telenor innenfor snevre rammer bør gis anledning til å legge ned aksesser i medhold av en feilrettingspolicy og forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Dette vedtaket innebærer ingen endring i de punktene som regulerer Telenors adgang til å legge ned aksesser på grunnlag av de to nevnte forholdene. Nkom presiserer for ordens skyld at dette vedtaket ikke skal anses som en aksept for at den praktiseringen Telenor har knyttet til de nevnte forholdene, er i tråd med reguleringens krav.*

*129. De nærmere endringene av Markedsvedtakene fremgår av kapittel 4 nedenfor.*

Nkoms vurderinger i kobbervedtaket innebar blant annet tilføyelse av følgende avsnitt i kapittel 7.2.17 i Marked 3a-vedtaket:

*«463b. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd pålegger Nkom Telenor å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnett (LLUB- og SLU tilgang) i en periode på inntil fem år fra den dag Nkoms vedtak 2. september 2020 trer i kraft. Før dette tidspunktet kan Telenor kun legge ned kobberbaserte aksesser dersom Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter til tilgangskjøperne i tråd med vilkårene i migrasjonsplanen godkjent av Nkom, jf. avsnitt 463d, eller innenfor de rammer som fremgår av markedsvedtaket kapittel 7.5.5.3 (feilrettingspolicy) og avsnitt 807 til 810 (forhold som ligger utenfor Telenors kontroll).»*

Utgangspunktet etter kobbervedtaket er dermed at Telenor skal opprettholde hele kobbernettet, og at kobberaksesser kun kan legges ned på grunnlag av de to unntakene som vedtaket angir. Vilkårene som Nkom oppstiller i Marked 3a-vedtakets avsnitt 807-810 gir Telenor anledning til å legge ned kobberaksesser i tilfeller hvor nedleggelsen er «nødvendig på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll». Alle de tre vilkårene som er oppstilt i Marked 3a-vedtaket må være oppfylt:

1. Det må inntreffe et forhold utenfor Telenors kontroll.
2. Det må være nødvendig å legge ned kobberaksessen(-e) som rammes.
3. Det gjelder et krav om årsakssammenheng – det er det aktuelle inntrufne forholdet som må gjøre nedleggelsen nødvendig.

Dette unntaket gir Telenor rett til å gjøre endringer i aksessnett som vil medføre at tilgangskjøper ikke lenger kan nyttiggjøre seg av tilgangsplikt, og at dette kan varsles og kobberaksessen kan nedlegges med kortere frist enn hva som ellers følger av reguleringen. I lys av kobbervedtaket må «kortere frist» forstås som nedleggelse før 2. september 2025.

Kravet om at nedleggelse, fremfor alternativ omlegging, må være «nødvendig» skal forstås som en streng standard. Det følger både av en naturlig forståelse av ordlyden, sammenhengen i Marked 3a-vedtaket, og underbygges av formålene med kobbervedtaket om å sikre forutsigbar tilgangsplikt for tilgangskjøperne. Det var bakgrunnen for at dette unntaket ble videreført i kobbervedtaket etter at Telenors kobbersanering var blitt kjent.

Nedleggelsen kan imidlertid ikke skje tidligere i tid enn det aktuelle forholdet utenfor Telenors kontroll tilsier. Dette inngår som en del av vurderingen av «nødvendigheten» av å legge ned

aksessene som rammes. Denne adgangen er et snevert unntak fra utgangspunktet om at hele kobbernettet skal opprettholdes frem til denne datoen, noe som også ble uttrykkelig presisert i kobbervedtakets avsnitt 128 og som støttes av formålet om å opprettholde reell tilgang til kobberaksessene.

Fordi Nkom anser det som klart at dette var en snever adgang for Telenor til å legge ned kobberaksesser, mente Nkom det ikke ville være behov for å tydeliggjøre ytterligere overfor Telenor hvilke nærmere momenter det i praksis skulle legges vekt på ved vurdering av kravet om «nødvendighet» var oppfylt i hvert enkelt tilfelle.

Videre følger det av gjeldende regulering at Telenor samtidig med at tilgangskjøpere varsles i henhold til unntaket om forkortet varslingstid, skal dokumentere og begrunne overfor Nkom i hvert enkelt tilfelle at de tre oppstilte vilkårene det er vist til over er oppfylt. Reguleringen pålegger ikke eksplisitt Telenor å dokumentere og begrunne dette direkte overfor tilgangskjøperne. Varsel om slike endringer skal likevel oppfylle de generelle kravene til at varsel skal være ikke-diskriminerende mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere, jf. Markedsvedtaket 827.

Gjeldende regulering stiller ikke krav om at Nkom skal forhåndsgodkjenne hvert enkelt varsel om nedleggelse, før Telenor kan iverksette nedleggelsen. Dersom vilkårene i Marked 3a-vedtaket som ble videreført i kobbervedtaket imidlertid ikke er oppfylt, så foreligger det ikke grunnlag for å gjøre unntak fra den pålagte forpliktelsen i kobbervedtaket om å opprettholde kobberaksessene frem til 2. september 2025.

## 4 Rettslig grunnlag

Ekomloven § 4-1 første ledd gir myndigheten hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å «imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang.» Med tilgang menes det å stille fasiliteter og / eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere på bestemte vilkår, med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester.

Ekomloven § 4-7 første og annet ledd gir myndigheten hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å «tilby samtrafikk og tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår» og «å tilby samtrafikk og tilgang til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdig kvalitet som det tilbys egen virksomhet, datterselskaper eller partnervirksomheter».

## 5 Nkoms vurderinger

### 5.1 Tilgangsplikten i kobbernettene må forbli reell

For å sikre konkurransen i bredbåndsmarkedene anser Nkom det som svært viktig at tilgangskjøperne har forutsigbar og reell tilgang til kobberaksessnettene. Nkom viser også til at arbeidet med å komme frem til en helhetlig og akseptert migrasjonsplan har blitt avsluttet. Migrasjonsplanen var ment å løse problemer knyttet til erstatningsprodukter og overføring av sluttbrukere til ny teknologi og ville medført at kobbernettene kunne legges ned raskere enn september 2025. At det ikke foreligger noen migrasjonsplan styrker viktigheten av å sikre reell og forutsigbar tilgang til kobbernettene ytterligere.

Telenors adgang til å legge ned kobberaksesser basert på «forhold utenfor Telenors kontroll» har under gjeldende reguleringen vært ansett og ment som en snever unntaksbestemmelse, og Nkoms intensjon i kobbervedtaket med å videreføre slike snevre rammer for dette unntaket har vært å begrense adgangen til nedleggelse kun til de tilfellene hvor det enten ikke vil være mulig å legge om nettet, eksempelvis av tekniske årsaker, eller hvor slik omlegging vil være uforholdsmessig kostbart. I slike tilfeller vil det derfor i utgangspunktet kunne sies å være «nødvendig» å legge ned de direkte berørte kobberaksessene. Nedleggelse vil imidlertid kun være «nødvendig» fra det tidspunktet det aktuelle forholdet skal iverksettes, og ikke tidligere enn dette.

Nkom erkjenner imidlertid at innretningen på gjeldende regulering ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for hvordan beslutningen om å avvikle kobbernettene påvirker Telenors insentiver til å opprettholde kobberaksesser når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll». Telenor vil når det oppstår et «forhold utenfor Telenors kontroll» ikke lenger ha de samme egeninsentivene som tidligere til å forhandle frem en «beste løsning» med den aktuelle tiltakshaver. Telenor vil i stedet nå ha insentiv til å imøtekomme tiltakshaver på en slik måte at kobberet blir lagt ned raskere enn strengt «nødvendig».

Markedsvedtaket ble utformet før Telenor tok beslutningen om å legge ned kobbernettene og tok følgelig ikke hensyn til dette. Kobbervedtaket kom som en reaksjon på Telenors beslutning om å legge ned kobbernettene, men videreførte de to unntakene fra markedsvedtaket uten endringer. Nkom ser i ettertid at man allerede i kobbervedtaket burde ha tatt høyde for Telenors endrede insentiver og endret regimet for når Telenor kan legge ned kobberaksesser som følge av forhold utenfor Telenors kontroll.



Nkom mener at dagens ordning ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til forutsigbar tilgang til kobbernettene for tilgangskjøperne og til dels undergraver formålet bak kobbervedtaket. Nkom har mottatt informasjon fra en tilgangskjøper som viser en betydelig økning i antall kobbernedleggelse fra Telenors side begrunnet med dette unntaket i perioden etter at beslutningen om å legge ned kobbernettene ble tatt. På bakgrunn av den informasjonen Nkom har innhentet siden kobbervedtaket ble fattet den 2. september 2020 mener Nkom at omfanget av kobbernedleggelse som er begrunnet i «forhold utenfor Telenors kontroll» fremstår som høyt.

I 6-månedersperioden april-september 2021 ble det varslet i underkant av tusen nedleggelse. Det totale antall kobberbaserte grossistaksesser var rundt 76 000 ved utgangen av tredje kvartal. En slik varslingsrate medfører at om lag 2,5 % av de aktive grossistaksessene blir lagt ned i medhold av dette unntaket årlig. Det høye antallet nedleggelse gir etter Nkoms vurdering grunn til å stramme inn på Telenors adgang til å legge ned kobberaksesser i disse situasjonene. Nkom ønsker gjennom dette å oppnå at omfanget av kobberaksesser som nedlegges på grunn av forhold utenfor Telenors kontroll stabiliserer seg på et betydelig lavere nivå enn i dag. Antallet henvendelse Nkom har mottatt fra tilgangskjøper i løpet av det siste året angående blant annet korte varslingsfrister og fravær av informasjon og kontrollmuligheter bygger opp under denne konklusjonen.

Nkom viser for øvrig til ESAs kommentarer til kobbervedtaket i brev av 23. juli 2020<sup>3</sup> der ESA påpeker følgende nederst på side 4 og øverst på side 5:

*“...Nkom should monitor developments in the market closely and ensure that Telenor does not use its fault repair policy or other mechanism to discriminate against access seekers or bypass its access obligations, for example, through the decommissioning of copper lines at short notice on the basis of repair costs.”*

Etter en samlet vurdering av det overstående er det etter Nkoms vurdering behov for å begrense Telenors adgang til å legge ned kobberaksesser for å sikre at tilgangskjøper får en forutsigbar tilgang ut kobbernettets levetid.

<sup>3</sup> [https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-3a-og-3b-lokal-og-sentral-tilgang-til-faste-aksessnett/\\_attachment/download/90512206-3db5-4172-bfb8-2e24511da0d7b:5afc6562bcd57f00c8cdc1068a70f79fad677608/Kommentarer%20fra%20ESA,%202023.%20juli%202020.pdf](https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-3a-og-3b-lokal-og-sentral-tilgang-til-faste-aksessnett/_attachment/download/90512206-3db5-4172-bfb8-2e24511da0d7b:5afc6562bcd57f00c8cdc1068a70f79fad677608/Kommentarer%20fra%20ESA,%202023.%20juli%202020.pdf)

## 5.2 Telenor skal opprettholde grossistkundernes tilgang

Kobbervedtaket pålegger Telenor å opprettholde tilgangen til kobbernettet inntil 2. september 2025. Et sentralt formål bak kobbervedtaket er å gi forutsigbare rammebetingelser til tilbydere som er avhengig av tilgang til kobbernettet og legge til rette for at de fortsatt kan ha et nasjonalt tilbud om bredbånd.

En mulig fremgangsmåte for å oppnå dette formålet vil være å kreve at Telenor må opprettholde alle kobberaksesser, også når det oppstår forhold utenfor Telenors kontroll. Nkom ser imidlertid at det kan være andre måter å oppnå dette formålet på.

Det kan være ved at Telenor viderefører tilgangskjøpernes tilgang til kobbernettet på en like god måte med mer fremtidsrettet aksessteknologi. En forutsetning for dette er at den alternative aksessteknologien gir tilgangskjøperne mulighet til å levere tjenester til de samme sluttbrukerne av minst sammenlignbar kvalitet som over eksisterende kobberaksess. Nkom mener derfor at den endrede reguleringen bør innrettes slik at Telenor får en overordnet plikt til å opprettholde grossistkundernes tilgang når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll», samtidig som selskapet får en viss valgfrihet mht. hvordan dette skal realiseres. Dette kan gjøres gjennom å legge om kobberlinjene, benytte annen aksessteknologi for det berørte strekket eller tilby berørte tilgangskjøpere et erstatningsprodukt.

Kobbervedtaket gir i utgangspunktet tilgangskjøperne rett til å bruke kobberbasert tilgang inntil 2. september 2025. Prisene på de kobberbaserte grossistproduktene er gjennom markedsvedtakene regulert med pristak. Med dette som et utgangspunkt mener Nkom det vil være urimelig om Telenor tilbyr erstatningsprodukter som vil pådra tilgangskjøperne vesentlig høyere kostnader enn det de har hatt, både i form av kostnader for etablering og løpende kostnader. Det er Telenor som har tatt initiativ til å avvikle kobbernettet, og dette bør ikke gå utover tilgangskjøperne i form av vesentlig økt kostnader. Dette må videre ses i lys av den alternative kostnaden Telenor ville ha hatt dersom kobberlinjene måtte legges om. Nkom mener derfor at erstatningsproduktene for kobberaksess skal tilbys av Telenor uten eventuelle etableringsgebyr og til priser som gir et tilsvarende marginbilde som kobberaksess.

Nkom kan ikke se at dette skulle medføre en diskriminering mot tilbydere som ikke er berørt av problemstillingen knyttet til at tilgang til kobbernettet bortfaller, for eksempel tilbydere som kun kjøper tilgang til fast trådløst bredbånd. Nkom mener dette er ulike tilfeller og at det er saklig grunn til å behandle disse ulikt.

### 5.3 Informasjonskrav og dokumentasjon

I dag er det veldig begrenset informasjon i varslene om nedleggelse som sendes fra Telenor til berørte tilgangskjøpere. Nkom ser at dette har skapt usikkerhet og grobunn for mistenkeliggjøring. Tilbakemeldingene Nkom har mottatt fra tilgangskjøpere tilsier at de har behov for å motta mer bakgrunnsinformasjon om enkeltsakene fra Telenor enn de gjør per i dag, eksempelvis informasjon om hvilken part som har initiert forholdet utenfor Telenors kontroll. Dagens regulering stiller imidlertid ingen særskilte krav til hvilken informasjon som skal tilflyte tilgangskjøpere utover nedkoblingsdato og hvilket unntak som ligger bak varselet.

Nkom anser at informasjonsnivået bør være tilstrekkelig til at tilgangskjøper selv kan verifisere at gjeldende vilkår for «forhold utenfor Telenors kontroll» er oppfylt i det enkelte tilfelle.

Dagens praksis innebærer videre at tilgangskjøpere først får informasjon i etterkant av at beslutningen om nedleggelse av aksessen er tatt av Telenor. Nkom vurderer det som hensiktsmessig at tilgangskjøper informeres så tidlig som mulig om forhold som potensielt vil påvirke deres aksesser slik at de kan ha en god dialog mot sine kunder i det enkelte tilfelle. En slik type forhåndsvarsling vil imidlertid også kunne føre til at tilgangskjøpere får informasjon om innmeldte forhold som ender opp med å ikke realiseres eller trekker ut i tid utover kobbernettets levetid. For enkelte vil ikke dette være ønskelig ut kobbernettets levetid. Nkom anser det derfor som hensiktsmessig at Telenor på den enkelte tilgangskjøpers initiativ kan avslutte denne forhåndsvarslingen.

Når man nå åpner for å la Telenor videreføre tilgangen over alternativ teknologi styrker det behovet for informasjonsflyt mellom aktørene ytterligere. Tilgangskjøper må bli involvert i beslutningsprosessen med tanke på teknologivalg og planlegging i forbindelse med videreføring av tilgangen uten nedetid.

## 6 Varsel om endring av markedsreguleringen

Nkom varsler at nåværende unntak fra varslingsreglene ved forhold som ligger utenfor Telenors kontroll som beskrevet i avsnitt 807 til 810 i Markedsvedtaket, og videreført gjennom kobbervedtaket, opphører og erstattes av et regime etter følgende hovedlinjer;

1. Når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll» skal Telenor opprettholde tilgangen. Dette kan gjøres gjennom å legge om kobberlinjene, benytte annen aksessteknologi for det berørte strekket eller tilby berørte tilgangskjøpere et erstatningsprodukt.

2. Ved bruk av erstatningsprodukt er det en forutsetning at tilgangskjøper fortsatt kan levere tilsvarende tjenester av minst sammenlignbar kvalitet som over eksisterende kobberaksess. Erstatningsprodukter skal tilbys uten eventuelle etableringsgebyr og til priser som gir et tilsvarende marginbilde som eksisterende kobberløsning inntil september 2025. Tjenesten skal kunne videreføres uten nedetid.
3. Alle berørte tilgangskjøpere skal motta informasjon (forhåndsvarsel) om at det har oppstått et forhold utenfor Telenors kontroll som kan påvirke deres tilgang uten ugrunnet opphold og senest innen 1 uke etter at Telenor har mottatt informasjonen. Dette gjelder med mindre tilgangskjøperen har reservert seg mot å motta denne informasjonen.
4. Telenor skal invitere berørte tilgangskjøpere til dialog om løsningsforslag. Der skal Telenor fremlegge sitt forslag til løsning som gir den enkelte tilgangskjøper mulighet til å levere en uavbrutt tjeneste til egen sluttbruker.

Nkom ønsker videre innspill fra berørte aktører hvordan et unntak fra hovedlinjene skissert over kan utformes for å være mest mulig forutsigbar og lett håndterlig for alle parter. Et unntak vil kunne ta utgangspunkt i en kostnadsramme for å definere når det kommer til anvendelse. Det vil etter Nkoms syn være naturlig å bruke samme resonnement som ble brukt ved fastsettelsen av kostnadsramme for feilretting, altså at kostnadsrammen må være høy nok til at antallet nedleggelser faller til et akseptabelt nivå. I alle tilfeller bør en kostnadsramme måles opp mot billigste alternativ for å videreføre aksessen, om dette er å legge om kobberet eller videreføre aksessen helt eller delvis over annen teknologi. Nkom vurderer videre om det kan være hensiktsmessig å innføre krav til kompensasjonsordning overfor tilgangskjøpere ved bortfall av tilgang. Nkom ber om innspill til hvor høy en slik kompensasjonen bør være for å sikre tilstrekkelig insentiv til å opprettholde tilgangen.

## 7 Forholdsmessighet

På bakgrunn av ovenstående ser Nkom behov for å gjøre endringer i reguleringen av Telenors adgang til å legge ned kobberaksesser på grunnlag av forhold utenfor Telenors kontroll. En fortsettelse av den praksisen Telenor har på dette området vil etter Nkoms vurdering kunne innebære en gradvis nedbygging av kobbernettet i strid med formålet med kobbervedtaket og kunne skade konkurransen i bredbåndsmarkedene. En endring av reguleringen på dette punktet er derfor nødvendig for å ivareta formålene som reguleringen søker å oppnå.



Nkom mener videre at den endrede reguleringen er forholdsmessig i lys at Telenor vil ha valgmuligheter mht. hvordan grossistkundernes tilgang skal opprettholdes. Et alternativ til dette kunne ha vært at Nkom påla Telenor legge om de fleste kobberaksessene som blir berørt av veiprosjekter o.l. Valgmulighetene som Nkom legger opp til her, vil imidlertid legge til rette for at Telenor, sammen med den berørte tilgangskjøperen, kan finne frem til det beste og rimeligste løsningsforslaget for å kunne opprettholde tilgangen.

Nkom anser på denne bakgrunn at det vil være forholdsmessig å endre reguleringen knyttet til «forhold utenfor Telenors kontroll». Nkom anser at fordelene for konkurransen ved å pålegge Telenor en nye forpliktelser knyttet til dette unntaket klart overstiger ulempene de nye forpliktelsene vil ha for Telenor.

I lys av Telenors mål om å avvikle kobbernettet og hvordan dette kan påvirke Telenors insentiver til å legge ned kobberaksesser på grunn av forhold utenfor Telenors kontroll, kan Nkom ikke se at finnes mindre inngripende tiltak enn de som er foreslått i kap. 6 for å sikre at Telenor opprettholder tilgangen i kobbernettet.

## 8 Frist for kommentarer

Eventuelle merknader til varselet må være Nkom i hende innen 6. desember 2021.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger  
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*

Kopi sendt til:  
GlobalConnect AS  
Telia Norge AS