

TELENOR ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.: 2209077-47 - 410
Vår dato: 2024-05-13

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Espen Fiskå Saanum

Varsel om vedtak - salgsstopp på kobberbasert bredbånd

1 Innledning

Nkom viser til vedtak av 18. desember 2018 om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3a og 3b) og vedtak av 2. september 2020 om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberaksessnett («kobbervedtaket»). I kobbervedtaket ble Telenor pålagt plikt til å opprettholde tilgang til kobberaksessnettet inntil 2. september 2025. Nkom varsler nå innføring av salgsstopp på kobberbasert bredbånd.

2 Bakgrunn for varselet

Telenor har i møter 4. mars og 9. april 2024 bedt Nkom om å ta stilling til innføring av salgsstopp på kobberbasert bredbånd (DSL og Operatøraksess), og fulgt opp forespørselen med en skriftlig henvendelse til Nkom i etterkant.

Telenor opplyser om at antallet nybestillinger nå er på et marginalt nivå. Antall nybestillinger på kobberbasert bredbånd i 2023 var 223, hvorav 88 av disse er sagt opp. Antall nybestillinger så langt i 2024 (pr. 12. april) er 10, og 1 av disse er sagt opp. Av de 10 nybestillingene i 2024 er 8 privat, mens 2 er bedrift. Telenor har videre opplyst at det kun er 2 grossistkunder, hhv. NextGenTel og GlobalConnect, som har bestilt kobberbasert bredbånd i 2024.

Telenor viser til at det lave antallet nybestillinger må ses opp mot det totale antall adresser hvor det fortsatt er mulig å bestille kobberbasert bredbånd, som i dag utgjør 1.096.106 adresser. Telenor viser videre til at for å fortsatt ha et tilbud om leveranse av kobberbasert bredbånd, må Telenor opprettholde en verdikjede med tilhørende IT-systemer, prosesser og kompetanse. Slik Telenor ser det fremstår det verken rimelig eller forholdsmessig å opprettholde dagens pålegg om å fortsatt måtte tilby mulighet til å foreta nye bestillinger av kobberbasert bredbånd i grossistmarkedet.

3 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.

Telenor er pålagt å gi tilgang til kobberaksessnettene gjennom markedsvedtakene fra 2018.¹ Som følge av Telenors kunngjøring om å legge ned kobbernettet fattet Nkom kobbervedtaket den 2. september 2020. I kobbervedtaket konkluderte Nkom med at tilgangsplikten måtte omfatte hele det kobberbaserte aksessnettene for at tilgangsplikten skulle være egnet til å oppfylle formålet som ble beskrevet. Plikten ble utformet slik i kobbervedtaket:

«463c. Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnettene etter avsnitt 463b omfatter hele det kobberbaserte aksessnettene til Telenor. Tilgangsplikten omfatter alle deler av kobberaksessnettene som ikke er gyldig nedlagt i samsvar med Telenors plikter etter gjeldende markedsvedtak datert 20. desember 2018 eller foregående markedsvedtak datert 20. januar 2014. Tilgangsplikten omfatter dermed også deler av aksessnettene som er varslet nedlagt, men som ennå ikke er nedlagt. Tilgangsplikten til det kobberbaserte aksessnettene innebærer en plikt for Telenor til å opprettholde og vedlikeholde kobberaksessnettene så lenge tilgangsplikten består.»

Nkom varsler nå justeringer i tilgangsplikten ved at det innføres salgsstopp på kobberbasert bredbånd.

¹ Vedtakene av 20. desember 2018 om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) og i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b).

4 Nkoms vurderinger

Nkom har de siste par årene gjort flere lettelsers i virkeområdet for tilgangsplikten i kobbervedtaket. I vedtak av 21. april 2022 ble det fastsatt at tilgangsplikten skal gjelde med unntak av et nærmere bestemt antall sentraler i Telenors kobberaksessnett som kun har vært brukt til telefoni, såkalte «POTS-only»-sentraler. I vedtak av 8. juni 2023 ble Telenors tilgangsplikt til kobberaksessnettet avgrenset ved å frita såkalte «tomme sentraler» og sentraler med fem eller færre aktive grossistaksesser fra tilgangsplikten.

Nkom har i brev til Telenor av 13. mars 2024 på nærmere fastsatte vilkår også akseptert en midlertidig håndtering av 1:1 utskiftning av kobberkabel med fiberkabel i Telenors fiberprosjekter som er avhengig av fellesføringer hos tredjeparter. Slik utskiftning forutsetter enighet med den aktuelle grossistkunden. Telenor har imidlertid ikke benyttet denne muligheten frem til nå. Den midlertidige håndteringen innebærer at Telenors plikter i kobbervedtaket til å opprettholde tilgang til hele kobberaksessnettet, med unntak av de justeringene som er gjort i vedtakene nevnt over, fortsatt gjelder fullt ut for de geografisk avgrensede fiberprosjektene inntil 2. september 2025. Den midlertidige håndteringen av 1:1 utskiftning må ses i sammenheng med salgsstoppet for kobberbasert bredbånd som Nkom nå forhåndsvarsler.

Hensikten med disse lettelsene har vært å balansere hensynene som kobbervedtaket søker å ivareta, men samtidig legge til rette for en raskere nedlegging av de delene av kobbernettet som ikke lenger har betydning for konkurransen. Nkom ser salgsstopp av kobberbasert bredbånd som et naturlig steg på veien frem mot kobbervedtakets sluttdato den 2. september 2025, og mener salgsstopp er egnet til å ivareta forutsigbarhet for alle involverte aktører.

«Kampen» om å vinne nye kunder både i privat- og bedriftsmarkedet er i dag nesten utelukkende basert på aksessteknologiene fiberbasert bredbånd eller fast trådløst bredbånd. Nkom er ikke kjent med at det er noen tilbydere som aktivt promoterer kobberbasert bredbånd, verken privat- eller bedriftskunder på hjemmesider eller i andre salgskanaler. Siden kobbernettet i Norge har begrenset gjenværende levetid vil grossistkundenes tid til inntjening på eventuelle nysalg være kort, og Nkom forventer derfor at bestillingsvolumet på DSL og Operatøraksess vil reduseres ytterligere fremover.

Når det gjelder multilokasjonskundene, som typisk er bedriftskunder som har mange geografiske lokasjoner spredt over større deler av landet (butikkjeder o.l.), kan det ikke utelukkes at tilgang til Telenors kobberaksessnett i enkelte tilfeller kan være nødvendig for å nå



lokasjoner utenfor eget dekningsområde. Dette må imidlertid ses i lys av det lave volumet på nybestillinger som har vært i 2024, og den utviklingen som har vært de siste to årene.

Nkom mener at det fallende og svært lave tallet på nybestillinger av kobberbasert bredbånd gjennom 2023 og så langt i 2024, sammen med forventning om ytterligere fall i nybestillinger jo nærmere sluttdatoen for kobbervedtaket nærmer seg, viser at nybestillinger har svært beskjeden betydning for konkurransen i bredbåndsmarkedet. Fraværet av promotering av kobberbasert bredbånd trekker i samme retning. Sett i sammenheng med Telenors kostnader ved å opprettholde en verdikjede for nybestillinger på kobber, mener Nkom derfor at det ikke er forholdsmessig at Telenor må opprettholde muligheten for nybestillinger for kobber. Videre legger Nkom vekt på at innføringen av salgsstopp i den siste fasen av kobbernedleggingen også vil kunne stimulere til migrasjon av de om lag 16.000 gjenværende sluttkundene på kobberbasert bredbånd over på ny teknologi.

Med hjemmel i ekomloven § 4-1 og på bakgrunn av vedtakene i Marked 3a og 3b med etterfølgende endringsvedtak, varsler derfor Nkom nå innføring av salgsstopp for kobberbasert bredbånd (DSL og Operatøraksess). I lys av momentene over og som et naturlig steg i avviklingen av kobbernettet mener Nkom det er fornuftig at salgsstopp for kobberbasert bredbånd minst skal gjelde for det siste året før kobbervedtakets sluttdato. Siden dette tidspunktet nærmer seg, og vedtaket først kan fattes etter at eventuelle høringskommentarer er innarbeidet og med påfølgende notifisering til ESA, så varsler Nkom at salgsstopp for kobberbasert bredbånd skal tre i kraft fra vedtakstidspunktet.

5 Kommentarfrist, notifisering til ESA og ikrafttredelse

Nkom ber om eventuelle kommentarer til dette varselet innen mandag 3. juni 2024, jf. forvaltningsloven § 16 og ekomloven § 9-2.

Etter at kommentarfristen har gått ut og Nkom har innarbeidet eventuelle kommentarer, vil utkast til vedtak deretter bli sendt til notifisering hos ESA i henhold til ekomloven § 9-3.

Med hilsen

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Espen Fiskå Saanum
juridisk seniorrådgiver