

TELENOR ASA  
Postboks 800  
1331 FORNEBU

Vår ref.: 2201220-3 -  
Vår dato: 2022-02-03

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Einar Meling

## Sanering av «POTS-only»-sentraler - 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 dialogen i Bredbåndsforum i 2021 der Telenor tok opp spørsmålet om sanering av «POTS-only»-sentraler.

Nkom viser videre 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»).

Nkom varsler i dette dokumentet en avgrenset endring av Telenors plikt til å opprettholde tilgang til hele det kobberbaserte aksessnett. Endringen innebærer at «POTS-only»-sentraler unntas fra denne plikten.

### 2 Bakgrunn

I kobbervedtaket ble Telenor pålagt å opprettholde tilgangen til kobbernett 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 aksessnett, og dermed til å ivareta konkurransen i sluttbrukermarkeder hvor kobberaksess brukes som innsatsfaktor. Nkom konkluderte videre med at tilgangsplikten må omfatte hele det kobberbaserte aksessnett for at tilgangsplikten skal være egnet til å oppfylle dette formålet, og oppstilte ikke noe skille ut ifra hva kobberaksessene ble brukt til.

Nkom har sett behov for å sikre at tilgangen til kobbernettet forblir reell så lenge tilgangsplikten består, og har derfor hatt en tett oppfølging av unntakene Telenor har til å legge ned kobberaksesser på grunnlag av feilrettingspolicy og forhold utenfor Telenors kontroll. Hovedregelen er derfor Telenor må opprettholde tilgang til hele det kobberbaserte aksessnett frem til 2. september 2025 og at det kun er to snevre unntak fra dette. Nkom har også varslet en innstramning av unntaket forhold utenfor Telenors kontroll.

Telenor har imidlertid i møte med Nkom 29. april 2021 anmodet Nkom om å endre reguleringen slik at sentraler som kun har vært brukt til telefoni, såkalte «POTS-only»-sentraler (Plain Old Telephone Service), kan legges ned. Telenor opplyser at det er rett over 1000 sentraler i denne kategorien.

Telenor tok også opp temaet «POTS-only»-sentraler i Bredbåndsforum, nærmere bestemt i møtene som ble gjennomført i mai/juni 2021 i forbindelse migrasjonsplanarbeidet. Telenor oversendte en oversikt over «POTS-only»-sentralene» til grossistkundene som deltok på møtene 7. juni 2021.

Telenor har videre i møte med Nkom 29. april 2021 anmodet Nkom om å starte en prosess for å legge til rette for at sentraler som har vært brukt til bredbånd, men som nå er blir tomme for DSL-kunder, kan tillates fysisk sanert tidligere enn 2. september 2025 («tomme sentraler»). Nkom gjør oppmerksom på at dette ikke er omfattet av varselet.

### **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.

Kort tid etter at disse vedtakene ble fattet, i slutten av januar 2019, kunngjorde Telenor at selskapet har besluttet å avvike kobbernettet innen utgangen av 2022.

På bakgrunn av Telenors beslutning fant Nkom det nødvendig å vurdere om det var behov for å revurdere eller presisere noen av forpliktelsene som Telenor ble pålagt i 2018. Nkom kom frem til at det var et slikt behov og fattet et endringsvedtak 2. september 2020. I vedtaket («kobbervedtaket») ble Telenor pålagt å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett i inntil 5 år fra vedtaket trådte i kraft.

Denne plikten er utformet slik i vedtaket:

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

## 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. Når lovens ordlyd gir Nkom kompetanse til å pålegge Telenor tilgangsplikt, er det også innenfor Nkoms myndighet å begrense virkeområdet for tilgangplikten.

Det følger videre av ekomloven § 4-1 annet ledd at i vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det blant annet «foretas en avveining av tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å kunne tilby konkurrerende tjenester».

## 5 Nkoms vurderinger

For å sikre konkurransen i bredbåndsmarkedene anser Nkom det som svært viktig at tilgangskjøperne har forutsigbar og reell tilgang til hele det kobberbaserte aksessnettet. Dette er også bakgrunnen for at Nkom har en tett oppfølging av at Telenor ikke benytter unntakene («feilrettingspolicy» og «forhold utenfor Telenors kontroll») fra plikten til å opprettholde tilgang til kobbernettet mer enn strengt nødvendig.

Spørsmålet blir dermed om det er forholdsmessig å opprettholde tilgangen til hele Telenors kobberaksessnett, herunder «POTS-only». Intensjonen bak kobbervedtaket var å sikre forutsigbar og reell tilgang for tilgangskjøpere til Telenors kobbernett, og sikre konkurransen i markedet.

Hensynet til forutsigbar og reell tilgang for tilgangskjøperne kan tale imot at Telenor kan legge ned «POTS-only»-sentraler. En lettelse av Telenors plikter mht. disse sentralene vil redusere det totale omfanget kobberaksesser som er tilgjengelige for Telenors grossistkunder. Denne reduksjonen vil imidlertid være marginal i lys av dette er små sentraler med relativt få kunder. Tilgang til kobberaksesser på «POTS-only»-sentraler vil derfor etter Nkoms vurdering ha ingen nevneverdig betydning for konkurransen i bredbåndsmarkedene. Det forholdet at tilgangskjøpere aldri har utplassert utstyr (bredbåndsnode) på disse sentralene taler klart for at kundegrunnet, og dermed mulighetene for inntjening, ikke er til stede. Nkom vurderer det derfor slik at sanering av «POTS-only»-sentraler ikke vil bidra til å svekke konkurransen i markedet.

Det har videre formodningen mot seg at dette bildet vil endre seg i de gjenværende årene Telenor må opprettholde tilgang til kobbernettet. Nkom mener derfor det er svært lite sannsynlig at tilgangskjøpere vil anmode om Telenor om tilgang til «POTS-only»-sentraler. Nkom fikk videre et klart inntrykk fra møtene i Bredbåndsforum i 2021 av at det ikke var store innsigelser fra Telenors grossistkunder til at Telenor kunne legge ned disse sentralene, bortsett fra noen mer prinsipielle betraktninger fra en aktør om at tilgangsmulighetene i kobbernettet bør opprettholdes på samme nivå som tidligere så lenge Telenor er pålagt å gi tilgang til dette nettet.

Telenor har kostnader knyttet til «POTS-only»-sentralene, for eksempel til strøm og vedlikehold. Nkom mener det vil være en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser om disse midlene brukes på en annen måte, for eksempel til investeringer i ny teknologi. Sanering av ubrukte kobberaksesser vil videre kunne gi en miljøgevinst og redusere risikoen for at kobberlinjene kan

utgjøre fare mennesker og dyr. Grunneiere som har linjetraseer som går over sine eiendommer vil videre kunne være interessert i å få fjernet linjene av praktiske eller estetiske hensyn. Nkom mener derfor samlet sett at det er forholdsmessig å begrense virkeområdet for kobbervedtaket til de delene av aksessnettene som har betydning for konkurransen i markedet.

## 6 Varsel om endring av markedsreguleringen

Nkom varsler på bakgrunn av det ovenstående følgende endring av avsnitt 463c i vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett (endring i kursiv):

«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. *Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til hele det kobberbaserte aksessnettene gjelder med unntak av «POTS-only»-sentraler. Med dette menes sentraler som kun har vært brukt til telefoni og som aldri har vært brukt til bredbånd.»*

Nkom varsler videre følgende endring av avsnitt 298c. i vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett (endring i kursiv):

«298c. Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnettene etter avsnitt 298b 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. *Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til hele det kobberbaserte*



*aksessnett* gjelder med unntak av «POTS-only»-sentraler. Med dette menes sentraler som kun har vært brukt til telefoni og som aldri har vært brukt til bredbånd.»

## 7 Forholdsmessighet

Nkom mener det ikke lenger vil være forholdsmessig å opprettholde Telenors tilgangsplikt for de delene av kobberaksessnett som ikke har betydning for konkurransen i bredbåndsmarkedet, dvs. «POTS-only»-sentraler. Hovedårsaken til dette er at disse sentralene aldri har vært tatt i bruk av tilgangskjøpere for å levere bredbånd og at det har formodningen mot seg at tilgangskjøpere vil be om slik tilgang i den resterende levetiden for kobbernettet, jf. punkt 5 ovenfor.

## 8 Frist for kommentarer

Nkom ber om eventuelle kommentarer til dette varselet innen 18. februar 2022.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger  
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen  
seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift.*