

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Postboks 93  
4791 Lillesand

Fornebu  
21. januar 2020

## **Merknader til Telenors kommentarer til varsel om vedtak om fast mobilt bredbånd - GlobalConnect**

### **1 Bakgrunn**

Telenor ASA ("Telenor") har i brev 19. desember 2019 kommentert Nasjonal kommunikasjonsmyndighets ("Nkom") varsel 28. november 2019 vedrørende tilgangsplikt for fast mobilt bredbånd ("FMB"). GlobalConnect AS ("GlobalConnect") er gjennomgående uenig i den dominerende aktørens faktiske og rettslige anførsler. Vi vil i det videre knytte noen merknader til Telenors høringsinnspill. For øvrig viser vi til vårt eget høringsinnspill 19. desember 2019.

### **2 Ikke krav om, eller behov for, å gjennomføre ny markedsanalyse**

Telenor fremsetter på side én i høringssvaret en generell, udokumentert påstand om at "fibermarkedet har vunnet konkurransen over kobber som den viktigste faste bredbåndsteknologien i Norge". Selskapet mener på bakgrunn av dette at "kobberteknologien er i ferd med å forsvinne". Telenor opplyser videre om at deres markedsandel på fiber kun er 22 prosent, for deretter å konkludere med at "dagens regulering er basert på en utdatert markedsanalyse". Selskapet mener samtidig at Nkom plikter å re-vurdere både produktmarkedet og det geografiske markedet.

GlobalConnect har forståelse for at den dominerende aktøren ønsker å slippe sektorspesifikk markedsregulering. Vi har gjentatte ganger påpekt at dette er en sentral forklaring på Telenors ensidige beslutning om å sanere kobbernett i løpet av kun tre år. Det er også rasjonelt av Telenor å argumentere for at myndighetene må vente med å gripe inn i dagens regulering til de har gjennomført nye, omfattende analyser. En slik tilnærming vil i praksis gi den dominerende aktøren tid til å legge ned store deler av kobbernett og bygge dagens tilgangskjøpere ut av konkurransen, en situasjon det ikke vil være mulig å reversere gjennom fremtidige markedsvedtak eller pålegg.



GlobalConnect er sterkt uenig i begge anførsler. Samtidig har vi problemer med å forstå resonnetet. Som Nkom selv dokumenterer gjennom sine varsler, tar markedsanalysene fra 2018 høyde for en utfasing av kobbernettets selv om det skjer på en annen måte enn det myndighetene opprinnelig forutsatte. Videre har denne beslutningen så vidt blitt satt ut i livet. Selv om Telenor offentlig har uttalt at hele nettet skal legges ned innen utgangen av 2022 er foreløpig kun et mindretall aksesser og sentraler fysisk koblet ned.

Nkoms markedsanalyser er teknologinøytrale. Telenors dominerende markedsposisjon på tvers av aksessformer er langt på vei den samme som i desember 2018. Om noe, kommer den til å styrke seg i løpet av reguleringsperioden dersom Telenor gjennomfører saneringsplanene på kobbernettets som planlagt. Det er dermed sannsynlig at Telenor også blir regulert ved neste korsvei.

I høringsvaret kritiserer Telenor Nkom for å ikke ha gjennomført "noen form for etterspørselsanalyse eller innhenting av markedsdata for øvrig" (side 1). GlobalConnect er uenig i disse innsigelsene. Tilsynets markedstall viser blant annet at det per 2019 fortsatt finnes ca. 450.000 aktive DSL-abonnement i Norge. Den største andelen knytter seg til internettaksess. Mange abonnement er solgt via grossistledet. Det er ikke nødvendig å innhente ytterligere "markedsdata" for å fastslå at det verken er teknisk eller kommersielt mulig å erstatte disse forbindelsene med fiber innen utgangen av 2022.

Som vi har påpekt i vårt eget hørings svar er FMB et relevant substitutt til fast, kobberbasert internettaksess (ADSL/VDSL) i visse deler av markedet. Telenor markedsfører f.eks. selv aggressivt at dette er et fullverdig erstatningsprodukt for både privatkunder og mindre bedrifter. En rekke sluttbrukere har dessuten allerede konvertert til FMB. GlobalConnect kan for øvrig ikke se at etterspørselen etter bredbåndaksess skal være endret på en måte som tilsier at det er behov for en ny markedsanalyse.

På side to i høringsvaret skriver Telenor (andre avsnitt):

"I tillegg mangler varselet en vurdering av hvilke implikasjoner ovennevnte forhold, herunder introduksjon av FMBB, har for konkurransen i markedene og dermed også for SMP vurderingen. Når Nkom inkluderer FMBB i det relevante produktmarkedet, må Nkom også foreta en vurdering av hvilke konsekvenser det har konkurransesituasjonen og for SMP analysen."



Vi er uenig i denne anførselen. Det fremgår uttrykkelig av ekomloven § 3-4 at "myndigheten kan endre pålagte plikter". Forarbeidene presiserer at dette kan skje uten ny markedsanalyse:<sup>1</sup>

"Pålagte forpliktelser kan endres når dette er hensiktsmessig. Slik endring kan gjøres uten ny markedsanalyse hvis de pålagte forpliktelsene ikke fører frem. Dette innebærer blant annet at virkemiddelbruken kan skjerpes dersom de pålagte virkemidlene viser seg å ikke fungere som forutsatt."

Pålegg om tilgangsplikt for FMB innebærer en skjerping av virkemiddelbruken som følge av at dagens forpliktelser i Marked 3a og 3b ikke fører frem. Telenor har selv besluttet å legge ned kobbernett i et meget raskt tempo uten å tilby konkurrerende tilgangskjøpere de samme relevante erstatningsproduktene som sin egne sluttbrukervirksomheter. Nkom står dermed fritt til å endre de særskilte forpliktelsene for å ivareta konkurransen uten ny markedsanalyse.

GlobalConnect kan uansett ikke se at Kommisjonens kommentarer til markedsavgrensningen i Sverige legger føringer på med tanke på å gjennomføre markedsanalyse i forbindelse med skjerping av virkemidlene i Norge.

### **3 Dokumentert behov for å skjerpe tilgangplikten raskt**

Telenor anfører på side to i høringssvaret at "utfasingen av kobbernett innebærer at Telenor ikke lenger har et landsdekkende nett, og Telenor kan heller ikke lenger tilby grossistkundene tilgang til et slikt landsdekkende nett." GlobalConnect er uenig i dette resonnetet.

For det første er påstanden lite troverdig. Hvis Telenor mener at de ikke kommer til å ha et landsdekkende nett så vil de heller ikke kunne delta i konkurransen om landsdekkende bedriftskunder eller tilby lokal bredbåndsaksess over hele landet. Det står i så fall i meget sterk kontrast til hva Telenor selv kommuniserer til markedet både gjennom sin markedsføring og annen offentlig kommunikasjon. Telenor vil naturligvis ha nett som gjør det mulig å tilby bredbåndsaksess over hele landet både før og etter sanering av den kobberbaserte infrastrukturen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se merknadene til § 3-4 i Ot.prp.nr 58 (2002-2003) side 100.

<sup>2</sup> Frem til kobbersaneringen realiseres tjenesten over HFC, fiber og kobberaksesser og i etterkant over fiber og FMB.



For det andre har det alltid vært et sentralt formål med markedsreguleringen, og som er gjentatt i vedtakene i Marked 3a og 3b fra desember 2018, å gi Telenors konkurrenter tilgang til en landsdekkende infrastruktur som gjør det mulig å utfordre den dominerende aktøren på tjenestetilbud i sluttbrukermarkedene. For at det skal kunne skje må det være en likeverdig adgang på aksesskonnektivitet. På vedtakstidspunktet var tilgangen til kobbernettet middelet som gjorde det mulig å nå dette målet. Som følge av Telenors beslutning om å erstatte denne infrastrukturen med både fiber og mobilbaserte løsninger, vil det i fremtiden også være behov for å pålegge tilgang til FMB.

Vi vil, som i høringssvaret, minne om at tilgang til FMB er et supplement til, og ikke en fullstendig erstatning for, de faste kobberaksessene. Hvis vi skal være i stand til å kunne tilby og fortsette å levere tjenester til bedrifter og offentlige institusjoner med flere landsdekkende lokasjoner, samt investere i egen infrastruktur fremover, er både GlobalConnect og andre tilgangskjøpere avhengig av at Nkom også raskt sikrer full og reell, fysisk tilgang til Telenors fiberaksessnett som er bygget eller planlagt bygget inn til virksomhetslokasjoner. (Marked 3a).

#### **4 Ingen relevante, tekniske hindringer for å gi tilgang raskt**

Telenor anfører på side tre i høringssvaret at selskapet vil måtte gjennomføre en kostbar implementeringsjobb på "4-5 måneder" for å etablere en tilgangskjøper på tjenesteleverandørgrensesnittet. Påstanden er ikke dokumentert. Den fremstår etter vår vurdering heller ikke som særlig troverdig. Grensesnittet er formodentlig allerede klart i og med at Telenor selv har planlagt lansering av tilbud på tilsvarende grossistprodukter i de områdene der selskapet har mottatt offentlige tilskudd til utbyggingen av fiber. Selskapet har dessuten lang erfaring som grossistleverandør i mobilmarkedet og besitter allerede støttesystemer, supportapparat mv.

GlobalConnect vil uansett advare Nkom mot å utsette strakstiltak under henvisning til udokumenterte påstander om behov for tjenesteutvikling o.l. I både Marked 3a- og 3b-vedtaket konkluderer tilsynet med at Telenor har incentiv til å benytte ulike former for uthalelsestaktikker som fører til at den etablerte aktøren får mulighet til å handle raskere i nedstrømsmarkedene enn konkurrentene (såkalt "first mover advantage".) Det siste høringssvaret er nok et eksempel på det.

Helt siden opphevelsen av monopolet i 1998 har Telenor argumentert for at det ikke er mulig eller at det er særlig tidkrevende å levere ulike grossistprodukter som følge av "komplekse IT-systemer" og at produktutviklingen skal være utfordrende. Dette var



også en gjenganger i Bredbåndsforum, både i kobber- og fibergruppen. GlobalConnect vil minne om at andre regulerte aktører i Europa tilsynelatende ikke har de samme utfordringene med å levere FMB (og andre produkter) i et grossistgrensesnitt med full IT-støtte.

Videre presiserer Telenor selv i sitt brev "at de sentrale egenskapene ved et fast mobil bredbåndprodukt ligger i kjernenettskomponenter og IT-systemer". Dette bekrefter hvor viktig det er at grossistproduktet må gi tilgangskjøperne de samme systemtilgangene og produktmuligheter som Telenors egne sluttbrukerkanaler. I motsatt fall vil det ikke være mulig å konkurrere på like vilkår i sluttbrukerleddet. Det er ikke noe poeng i seg selv om grensesnitt og systemstøtte er identisk med en MVNO tilgang som det argumenteres for på side 3 i tilsvaret, så lenge tilgang og systemstøtte for tilgangskjøperne er identisk med hva Telenor sine sluttbrukerkanaler benytter for å tilby og levere et FMB produkt. Historisk har MVNO oppsettene primært vært benyttet for å tilby mobilitetsprodukter i markedet (mobilteleni, meldingstjenester, etc) mens FMB nå skal være et rent substitutt for kobberbaserte fastnettaksesser på bredbånd/datakommunikasjon.

All erfaring med reguleringen i Marked 3a og 3b (tidligere Marked 4 og 5) de siste årene (lansering av SHDSL.bis, G.fast, VULA osv.) tilsier dessuten at Telenor går langt i å hindre eller trenere lanseringen av innsatsfaktorer som gjør det mulig å konkurrere på likeverdige vilkår med deres egen sluttbrukervirksomhet eller deres utvalgte partnere.

Slik vi leser høringsvaret skal den sentrale utfordringen være å "etablere et system hvor tilgangskjøper løpende kan hente oppdatert informasjon om på hvilke adresser fast trådløst bredbånd kan kjøpes, med tilhørende hastigheter og eventuelle utstyrskrav". GlobalConnect vil påpeke at valg av hastighet er en kommersiell eller regulatorisk beslutning som ikke krever systemutvikling. Videre er i praksis også utstyrskravene allerede gitt. Det er snakk om å bruke standardiserte komponenter.

Når det gjelder utvikling av funksjonalitet for løpende innhenting av hvilke adresser det er mulig å levere tilgang på, har vi problemer med å forstå at det skulle være særlig tidkrevende. Telenor benytter tilsynelatende allerede et slikt system selv for å betjene egen sluttbrukervirksomhet. I motsatt fall skulle det ikke være mulig å tilby denne typen tjenester til privat- og bedriftsmarkedet. Videre har ikke tilgangskjøper behov for automatisert utlevering i starten. Både det lave volumet og den begrensede kompleksiteten tilsier at dette innledningsvis kan håndteres manuelt av både Telenor og kunden. Dette er for øvrig vanlig praksis for grossistkundene i dag ved såkalte



entrepriseforespørsler på andre tjenesteområder (eks. Operatøraksess og Ethernet Connect) hvor man må gjøre en manuell forespørsel i Netbusiness.

På side fire i høringssvaret argumenterer Telenor med at produktet har begrenset geografisk dekning og at det er utfordrende å få på plass løsning for dynamisk oppdatering av dekning for tilgangskjøpere. GlobalConnect vil vise til at geo-låsningen ligger i selve tjenesteplattformen og er et resultat av en kommersiell beslutning – ikke tekniske begrensninger i radionettet. Som det fremgår av våre kommentarer til varslet, bør tilgangsplikten gjelde hele nettet, ikke kun begrensede områder. Telenor kan uansett ikke høres med at tilgangen må utsettes fordi selskapet selv har valgt å låse produktet til visse regioner.

Telenor har gitt seg selv et betydelig forsprang gjennom å la egen sluttbrukervirksomhet rulle ut FMB i parallell med saneringen av kobbernettet. Samtidig nektes konkurrentene tilgang til det samme erstatningsproduktet. Skulle det mot formodning vise seg å være umulig for Telenor å levere den samme tjenesten til eksterne grossistkunder som det selskapet gjør til sin interne virksomhet, vil det være naturlig at myndighetene pålegger den dominerende aktøren å stille nysalg i bero inntil konkurrentene får tilgang til det relevante grossistproduktet på like vilkår. En slik "pause" vil også gi den dominerende aktøren sterke insentiver til å løse eventuelle tekniske utfordringer raskt.

## **5 Avslutning**

Utover de forholdene vi har tatt opp over, vil GlobalConnect presisere at tilgangskjøper har behov for produktinformasjon så raskt som mulig slik at vi kan starte å tilby FMB umiddelbart. Telenors aggressive annonsering av nedstengning av kobbernettet kombinert med manglende feilretting og leveranser i kobbernettet for grossistkundene har allerede gitt en omfattende markedseffekt. Tilgangskjøperne trenger erstatningsprodukter med det samme for å ikke miste kunder/være i stand til å tilby dette til nye kunder. Informasjonen om slike FMB-produkter bør langt på vei være klar, all den tid Telenor planlegger å lansere et FMB-produkt selv denne måneden. Vi ber om at Nkom tar høyde for dette i det endelige vedtaket. Dersom ikke grossistproduktet og de kommersielle betingelsene er klare senest 1. mars 2020, bør tilsynet pålegge Telenor å stanse sitt eget salg av FMB inntil utfordringene er løst.

Vi tillater oss også å minne om at kostnadssiden på et FMB produkt vil være helt avgjørende for om det kan bli et relevant erstatningsprodukt til kobberaksesser for



tilgangskjøperne. Det er således kritisk at Nkom også ivaretar en regulering av prisingen på et slikt FMB produkt i grossistmarkedet fra start.

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede på telefon (930 81 017) eller e-post ([metjoh@globalconnect.no](mailto:metjoh@globalconnect.no)).

Med vennlig hilsen

**GlobalConnect AS**

**Mette E. Johansen**

**Juridisk leder**