

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Postboks 93  
4791 Lillesand

Sendes per e-post til: [firmapost@nkom.no](mailto:firmapost@nkom.no)

6. desember 2021

## Kommentarer til varsel om endring av "Vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde det kobberbaserte aksessnettet

### Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") har i brev 19. november 2021 varslet Telenor ASA ("**Telenor**") om at de gjeldende kravene til nedleggelse av kobberaksesser som følge av forhold utenfor Telenors kontroll vil bli endret.

Tilsynet foreslår å erstatte dagens regime med en generell plikt til å opprettholde tilgangen ved tredjepartspålegg. Samtidig gis Telenor mulighet til å oppfylle dette kravet med alternative erstatningsprodukter forutsatt at de gir tilgangskjøper likeverdig kvalitet, samme marginbilde uten å påføre merkostnader.

GlobalConnect støtter den foreslåtte endringen så fremt det endelige vedtaket inneholder enkelt presiseringer for å sikre reell likebehandling samt hindrer omgåelser. Vi mener dette er nødvendig for å bedre tilgangskjøpernes rammebetingelser med virkning fremover i tid.

Vi er enige med Nkom at Telenor de siste to årene har lagt ned et svært høyt antall kobberaksesser med grunnlag i en snever unntaksregel. Dette har gjort tilgangsplikten illusorisk. Vi er samtidig grunnleggende uenig i hvorfor vi har kommet hit. Dagens situasjon skyldes verken uklar regulering eller en økning i tredjepartspålegg, men at den dominerende aktøren bevisst har omgått varslingsreglene samtidig som Nkom synes å ha vært ute av stand til å føre en effektiv kontroll eller stanse praksisen gjennom håndhevelse.

Skal kobbernettet ha noen verdi for konkurransen frem til 2025 er det helt avgjørende at Nkom ikke bare strammer inn regulering etter at problemene blir uoverstigelig, men også håndhever den reguleringen myndighetene har vedtatt. Vi legger til grunn at tilsynet ikke bare vil gjøre det når ny regulering trer i kraft en gang i 2022, men også griper inn mot de pågående og stadig mer omfattende overtredelsene av den gjeldende reguleringen, og da spesielt knyttet til vedtaket fra September 2020 om opprettholdelse av kobbernettets aktive og passive aksesser frem til 2025 .

## Kommentarer til varslet

### Grunnlaget for å endre de gjeldende forpliktelsen

På side 2 i varslet skriver tilsynet at "Nkom, Telenor og tilgangskjøperne" kom frem til en "omforent løsning" av nedleggelser i medhold av feilrettingspolicy som fungerer tilfredsstillende. Dette er i beste fall upresist. Den nye feilrettingspolicyen er ikke et resultat av noen bransjeenighet eller omforent avtale med tilgangskjøperne. Forslag til ny prosedyre ble alene utarbeidet av Telenor og Nkom. GlobalConnect ble først kjent med forslaget senere i prosessen og har aldri akseptert ordningen. I praksis har ordningen gitt en reduksjon i antallet nedleggelser, men tilgangskjøperen står stadig uten muligheter, eller relevant kompensasjon, for de tilfeller at Telenor likevel velger å nedlegge kobberansesser. Det er heller ingen visibilitet eller forutsigbarhet på hvor Telenor forsøker å foreta slike nedleggelser frem i tid.

GlobalConnect er enig i Nkoms oppsummering av den gjeldende reguleringen i punkt 3. Myndighetene har pålagt Telenor å opprettholde hele kobbernettet frem til høsten 2025, og dette gjelder både passive og aktive aksesser. Reguleringen åpner likevel for to unntak fra denne hovedregelen. Telenor kan på gitte vilkår legge ned enkeltaksesser i feilrettingssituasjoner eller i situasjoner hvor nedleggelse er "nødvendig på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll". Det sistnevnte alternativet er et snevert unntak og kravet om "nødvendig" skal tolkes strengt, se side 6. Markedsreguleringen pålegger dessuten dominerende aktøren å dokumentere og begrunne at samtlige vilkår for å legge ned enkeltaksesser er oppfylt.

I punkt 5.1 på side 8 understreker Nkom viktigheten av at "tilgangskjøperne har forutsigbar og reell tilgang til kobberaksessnettet." GlobalConnect er enig i at dette er en grunnleggende forutsetning for å opprettholde bærekraftig konkurranse i de relevante markedene, jf. ekomloven § 3-3 tredje ledd.

På side 8 "erkjenner" Nkom at "innretningen på gjeldende regulering ikke tar tilstrekkelig høyde for hvordan beslutningen om å avvikle kobbernettet påvirker Telenors insentiver til å opprettholde kobberaksesser når det oppstår "forhold utenfor Telenors kontroll." GlobalConnect mener dette er feil.

For det første skyldes ikke det svært høye volumet nedleggelser "innretningen" på den gjeldende reguleringen, men at Telenor bevisst omgår markedsreguleringen og at Nkom har avstått fra å gripe inn mot Telenors manglende etterlevelse. Tilsynet har vært kjent med hvordan Telenor valgte å praktisere unntakene i over 2 år uten å føre effektiv kontroll eller pålegge retting.

Det har, for det andre, helt fra start vært klart for både tilgangskjøperne og tilsyn at saneringen ville forsterke Telenors insentiver til å legge ned kobberaksesser uavhengig av de gjeldende varslingsfristene.

Allerede før Telenor kunngjorde saneringen av kobbernettet i januar 2019 forelå det flere, dokumenterte forsøk på å legge ned kobberaksesser i strid med de dageldende varslingsreglene. To av disse sakene løste seg ikke før GlobalConnect brakte dem inn for Nkom. Videre kan det ikke ha kommet som noen overraskelse på tilsynet at den

dominerende aktøren ville forsøke å omgå varslingskrav mv. når beslutningen om å fjerne hele kobbernettet innen utgangen av 2022 ble satt ut i livet.

GlobalConnect har videre advart Nkom om både de styrkede insentivene, men også at de gav seg utslag i praksis. Dette tok vi opp med tilsynet første gang 6. mars 2019. GlobalConnect fulgte opp advarselen i våre kommentarer til Telenors brev om sanering av kobbernettet 15. august 2019. Her sto det til illustrasjon:

"Det er kritisk for oss at tilsynsmyndighetene raskt ettergår og griper inn mot blant annet brudd på varslingsplikten, transparensforpliktelsene og den pågående forskjellsbehandlingen mellom Telenors sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Vi oppfordrer tilsynet til å følge opp de forpliktelsene som gir stor effekt og som det kreves minst ressurser til å føre tilsyn med. Vi mener Nkom innledningsvis bør prioritere å:

[...]

- ettergå om Telenor etterlever varslingspliktene i marked 3a og 3b, påpeker brudd og pålegger ny varsling og retting."

Dette budskapet har vi gjentatt i brev, e-post, møter mv. i 2019, 2020 og 2021. I tillegg begynte vi allerede høsten 2019 å sende Nkom data knyttet til volumet nedleggelser samt dokumentasjon på tallrike eksempler der Telenor terminerte kobberaksesser uten å kunne påvise at vilkårene var oppfylt.

GlobalConnect er uenig med Nkom i at "dagens ordning ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til forutsigbar tilgang til kobbernettet for tilgangskjøperne og til dels undergraver formålet bak kobbervedtaket" (side 9 i varslet). Dagens utfordringer skyldes at Telenor praktiserer unntakene i strid med gjeldende regulering uten at den nasjonale tilsynsmyndigheten ønsker eller evner å gripe inn.

Nkom viser på side 9 til at av alle 76 000 aktive grossistaksesser ved utgangen av tredjekvartal, hadde Telenor en varslingsrate på 2,5 % (ca. 1000 nedleggelser) de siste 6 måneder, noe som er høyt. GlobalConnect vil påpeke at det reelle omfanget er betydelig større. Som en direkte konsekvens av Telenors ulovlige nedleggelser har vi alene mistet 1686 aktive kundeaksesser siden Nkom fattet vedtak 2 september 2020 med plikt til Telenor for å videreføre tilgang til kobbernettet i 5 år. Dokumentasjonen i saken viser at det ikke bare er de aktive grossistaksessene som er lagt ned på bakgrunn av dette unntaket, men også et betydelig antall passive aksesser tilgangskjøperne i følge vedtakene har krav på tilgang til. Det totale antallet kjenner bare Telenor til selv.

Denne situasjonen innebærer da ikke bare at vi, og sannsynligvis andre grossistkunder, har mistet kunder gjennom ulovlige nedleggelser, men vi har også mistet konkurransekraft og fått redusert mulighet til å gi nye tilbud i markedet da den geografiske dekningen på kobbernettet er blitt langt dårligere enn den skulle være. Vi mener derfor at Nkom på dette tidspunkt bør innhentet faktiske data fra Telenor på hva som var det samlede antallet passive og aktive aksesser på vedtakstidspunktet 2 september 2020 om opprettholdelse av kobbernettet til 2025, og hva som er det faktiske antallet tilgjengelige aksesser pr nå. Den eneste akseptable differansen på disse to tallene skal kun være rettmessige nedleggelser i henhold til gjeldende regler. Videre vil dette være viktige referansetall for Nkom fremover til

2025 for å påse at den samlede basen kun synker med nedleggelse som finner sted i henhold til de nye forpliktelsene.

### **Forslaget til utforming av de nye forpliktelsene**

Slik situasjonen ser ut per desember 2021, er GlobalConnect enig med Nkoms overordnede forslag til nytt regime for å håndtere forhold utenfor Telenors kontroll. Forutsatt at tilgangskjøper får tilgang til erstatningsprodukter som gir minst like god kvalitet som de kobberakssene vi allerede kjøper, det samme marginbildet og ikke påfører oss merkostnader, bør dette kunne være et alternativ til å legge om linjer osv. Vi nevner for ordens skyld allerede her at innsatsfaktoren også må dekke tilgangskjøpers behov for å betjene kunder i bedriftsmarkedet. Fast Mobilt Bredbånd vil dermed aldri være et fullgodt erstatningsprodukt ettersom kvaliteten er for lav. Videre må reguleringen sikre at vi kan levere uavbrutt og at ikke Telenors valg av teknologi mv. påfører oss kostnader vi ikke ville fått ved å fortsette å levere tjenester over kobbernettet. Kravene til informasjon må også skjerpes inn i tråd med det Nkom varsler slik at vi kan ivareta egne leveranser og kunder på en tilfredsstillende måte.

Vi har for øvrig innspill til følgende presiseringer i de hovedlinjene i det nye regimet Nkom beskriver på side 11 og 12:

- Til punkt 1: Vedtaket bør presisere at tilgangen skal opprettholdes uavbrutt, f.eks. slik: "Når det "oppstår forhold utenfor Telenors kontroll" skal Telenor opprettholde tilgangen *uavbrutt*."
- Til punkt 2: Det nye regimet må pålegge Telenor å levere erstatningsprodukter som gjøre det mulig å opprettholde det samme tjenestetilbudet tilgangskjøper realiserer over den aktuelle aksessen, herunder til bedriftskunder. Om nødvendig må dette klargjøres i teksten. Videre må punkt 2 også presisere at erstatningsproduktet må tilbys på en slik måte at det ikke påfører tilgangskjøper merkostnader ved å ta alternativet i bruk. Det er ikke opplagt at dette dekkes av "etableringsgebyr" eller "tilsvarende marginbilde". Telenor må bære både omkostningene og det administrative ansvar for omleggingen til erstatningsprodukter. Dette gjelder for eksempel utførelse av arbeidet på kundelokasjonen, og eventuelle utgifter til utskiftning av tjenestetilbyderens utstyr, dersom erstatningsproduktet ikke kan leveres med samme grenseflate mot tjenestetilbyderens kundeplasserte utstyr

Det nye regimet vil ha like liten praktisk verdi som det gamle det erstatter dersom Nkom også i fremtiden avstår fra å føre effektiv kontroll og gripe inn. Det faktiske tallet på hele kobberporteføljen pr September 2020 og i dag er et viktig datagrunnlag for at Nkom kan følge den videre utviklingen så tett som det er nødvendig. GlobalConnect forventer at tilsynet gjennom det endelige vedtaket forplikter seg til å føre ett effektivt tilsyn samt gripe inn raskt og kontant.

Et unntak fra prinsippet om at adgangen til det kobberbaserte nettverk skal opprettholdes til 2025 må være svært snever. Telenor har valgt at produktifisere sitt FMB-produkt på en måte som kun kan benyttes av egen sluttbrukervirksomhet og da primært i B2C markedet. Telenor har som kjent bygget/bygger såkalte "usystematiske" punkt-til-punkt fiberaksesser til de fleste næringsbygg, og som Nkom enda ikke har fått omklassifisert og tilgjengeliggjort

i VULA. Telenor har således et eksklusivt B2B fiberbasert aksessprodukt for sin egen sluttbrukervirksomhet og sine utvalgte partnere og har da liten bruk for et B2B tilpasset FMB produkt i så henseende. Dersom Telenor hadde fulgt innspillene fra bransjen og etablert et FMB erstatningsprodukt i M3a/b på lik linje som Telia i Sverige (Skanova), så ville utgiften per kunde vært begrenset. Telenor skal med andre ord ikke stilles bedre i ønsket om å nedlegge kobberforbindelser, på grunn av egne valg om å ikke tilrettelegge for tilgangskjøper.

Basert på vår erfaring, mener GlobalConnect at kr 200.000 er et godt utgangspunkt for en kostnadsramme og en kompensasjonsordning. Innenfor denne ramme vil Telenor i langt de fleste tilfelle være i stand til å levere et erstatningsprodukt, eller opprettholde kobberforbindelsen. Dersom Telenor likevel velger å nedlegge leveransen og utbetale beløpet i kompensasjon, så vil tilgangskjøper i mange tilfelle ha mulighet for å kjøpe leveransen fra andre leverandører, eller etablere den selv, herunder ved bruk av alternative trådløse teknologier

## Avslutning

Det vil ta tid før den nye reguleringen er på plass og operativ. Den løser dessuten ikke konfliktene som allerede har oppstått knyttet til Telenors manglende etterlevelse av de gjeldende varslingsreglene og de økonomiske tap mv. det har påført tilgangskjøpere som GlobalConnect. Vi holder i denne forbindelse fortsatt åpent et betydelig antall kobberaksesser som vi mistenker er varslet nedlagt i strid med dagens krav. Vi ber derfor om at Nkom på selvstendig grunnlag griper inn slik både ekomloven og de underliggende direktivene pålegger tilsynsmyndigheten å gjøre.

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**

Head of Group Legal & Regulatory