

TELENOR ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.: 2300741-1 -
Vår dato: 9.3.2023

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Kristine Pedersen

Varsel om vedtak – nedleggelse av kobbersentraler

1 Innledning

Nkom viser til vårt høringsnotat om kobbernettet av 24. oktober 2022. Nkom ba alle eksisterende tilgangskjøpere om høringsinnspill angående deres bruk av kobbernettet og stilte konkrete spørsmål knyttet til «tomme sentraler» og om endringer i KPI-regimet knyttet til ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

Når det gjelder oppfølging av KPIer stilte Telenor spørsmål i sitt høringsinnspill om behovet for videre oppfølging av disse kvalitetsmålene fra Nkoms side. Slik Telenor ser det må dette i så fall gjøres etter en ny konkret vurdering av behovet for å følge målene i lys av markedsutviklingen hvor kundene i hovedsak er blitt flyttet over på andre aksessteknologier. Telenor anfører at Nkom uansett bør vurdere dette i en separat prosess, uavhengig av vurderingen knyttet til lemping av tilgangsplikten for tomme sentraler.

Nkom har etter fornyet vurdering kommet til at det er hensiktsmessig å følge opp endringer i KPI-regimet i separat prosess.

Nkom varsler i dette dokumentet en avgrensning av Telenors plikt til å opprettholde tilgang til hele det kobberbaserte aksessnettet gjennom å frita «tomme sentraler» fra tilgangsplikten på nærmere bestemte vilkår.

Med «**tomme sentraler**» menes sentraler som ikke har utstyr for produksjon av xDSL-tjenester eller hvor eksisterende utstyr ikke er i bruk fordi det ikke er noen bredbåndskunder som får levert bredbånd over sentralen. Hovedårsaken til at disse sentralene ikke lenger er i bruk er at sluttbrukerne har gått over til bredbåndtjenester via andre aksesssteknologier enn kobber, hovedsakelig fiber eller fast trådløst bredbånd.

Videre varsles det en avgrensning av Telenors plikt til å opprettholde tilgang til hele det kobberbaserte aksessnett gjennom å frita sentraler med få aksesser fra tilgangsplikten dersom eksisterende grossistkunder tilbys erstatningsprodukter som oppfyller særskilte vilkår.

2 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.

Nkom viser til vedtakene i grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett «markedsvedtakene»¹ og vedtaket om endring av disse vedtakene omtalt som «kobbervedtaket»². I sistnevnte vedtak ble Telenor pålagt plikt til å opprettholde tilgang til kobberaksessnett inntil 2. september 2025. Nkom konkluderte med at tilgangsplikten måtte omfatte hele det kobberbaserte aksessnett for at tilgangsplikten skulle være egnet til å oppfylle dette formålet. Plikten ble utformet slik i vedtaket:

«463c. Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnett etter avsnitt 463b omfatter hele det kobberbaserte aksessnett til Telenor. Tilgangsplikten omfatter alle deler av kobberaksessnett 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 aksessnett som er varslet nedlagt, men som ennå ikke er nedlagt. Tilgangsplikten til det kobberbaserte aksessnett innebærer en plikt for Telenor til å opprettholde og vedlikeholde kobberaksessnett så lenge tilgangsplikten består.»

¹ Vedtak datert 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)

² Vedtak datert 2. september 2020 om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett

Nkom gjorde en mindre justering av virkeområdet for tilgangsplikten i vedtak datert 21. april 2022. Det ble her vedtatt at tilgangsplikten i det kobberbaserte aksessnettet ikke skulle gjelde et nærmere bestemt antall sentraler i Telenors kobberaksessnett som kun har vært brukt til telefoni («POTS-only»-sentraler).

3 Bakgrunn for varselet

3.1 Flere tomme sentraler som følge av at stadig færre kunder benytter kobberbasert bredbånd

Telenor besluttet i 2019 å avvikle kobberaksessnettet og har siden det arbeidet med å få egne sluttbrukere over på andre aksessesteknologier. I en pressemelding fra Telenor datert 7. september 2022³ fremgår det at Telenor vil avvikle bredbånd i kobbernettene for Telenor-kunder innen 31. desember 2022, samt stenge den gamle fasttelefoniplattformen i kobbernettene fra samme dato. Telenor har i e-post til Nkom 30. desember 2022 bekreftet at selskapet ikke lenger har kunder på DSL- og fasttelefoniplattformen.

Tilbydere som kjøper tilgang av Telenor har fremdeles en del kobberkunder igjen, men også her er det en tydelig reduksjon i antall kobberaksesser:

	1H 2019	2H 2019	1H 2020	2H 2020	1H 2021	2H 2021	1H 2022	2H 2022
Operatøraksess	124 272	113 030	98 701	81 853	63 089	45 062	33 986	25 400
Bredbåndsaksess	42 536	39 346	34 577	28 678	24 155	19 584	14 964	12 034

Telenor opplyser at det ved årsskiftet 22/23 var henholdsvis 25 400 og 12 034 gjenværende kunder på operatøraksess (OA) og bredbåndsaksess. Telenor opplyser videre at antallet nye bestillinger av kobberbaserte grossistprodukter har blitt betydelig redusert i de siste årene. I 2019 mottok Telenor 21 472 slike bestillinger (både privat og bedrift), mens Telenor mottok 2 730 i løpet av hele 2022. Bestillinger knyttet til bedriftsmarkedet har i samme periode gått fra 3 286 til 370. Telenor opplyser at nybestilte grossistaksesser nå hovedsakelig gjelder midlertidige gjenåpninger, hastighetsendringer eller er en konsekvens av en migrering av en eksisterende aksess fra OA til DSL. Bestillingene er på ulike sentraler i forskjellige deler av landet.

Når det gjelder antallet tomme sentraler, opplyser Telenor at 254 sentraler ble tomme i løpet av 2019, 153 i løpet av 2020, 210 i løpet av 2021 og 311 i løpet av 2022. Det har vært 25 bestillinger totalt på tomme sentraler siden 2019, flest i starten av perioden. Det ble ikke gjort bestillinger på tomme sentraler i 2022. Totalt finnes det 3 406 sentraler rundt om i landet. Ved årsskiftet 22/23 var 928 av disse tomme, mens 2 478 sentraler hadde aktive kunder.

3.2. Oppsummering av høring om tilgangskjøperes bruk av kobbernettet

Som nevnt innledningsvis ba Nkom alle eksisterende tilgangskjøpere om høringsinnspill på konkrete spørsmål knyttet til «tomme sentraler» i høringsnotat av 24. oktober 2022. Nkom mottok høringsinnspill fra 16 aktører.

Vedlegg 1: Høringsnotat av 24. oktober 2022

Tilbakemeldingen fra de fleste når det gjelder hvor mange nye bestillinger de har gjort i kobbernettet i 2022 er at dette er ingen eller svært få. Av de som har gjort nybestillinger oppgir Nordvest Fiber AS at de har gjort 20-30 bestillinger, mens Telia Norge AS har spesifisert tallet til færre enn 10 og Midt IT AS under 5. Global Connect AS skiller seg ut i så måte med et betydelig antall bestillinger, og rapporterer om ca. 800 nye bestillinger i 2022.

Bakgrunnen for nybestillingene som er gjort er hovedsakelig at det ikke finnes andre alternativer for tilgangskjøper til å nå frem til disse kundene. Global Connect viser til at det kan være uforholdsmessig kostbart å etablere egen infrastruktur til disse kundene, mens Telia fremhever at nye bestillinger i kobbernettet er siste utvei og kun en kortsiktig løsning. For Modum Kabel-TV AS sin del skyldes de få bestillingene som er gjort primært kunder som flytter. Når det gjelder situasjonen frem mot 2. september 2025 og den endelige avviklingen av kobbernettet, så svarer samtlige at de ikke planlegger for nye avtaler om operatøraksess eller DSL, unntatt i de tilfellene hvor det ikke finnes andre alternativer.

Årsakene til at de resterende sluttbrukerne i kobbernettet ikke er flyttet over til annen teknologi er noe forskjellige fra aktør til aktør. Global Connect peker på manglende relevante erstatningsprodukter for disse kundene, herunder dedikerte fiberaksesser til næringsbygg. Også andre aktører peker på at det ikke finnes andre alternativer per i dag for disse kundene i påvente av fiberutbyggingen. Telia viser til at dette er kunder som fortsatt er i en avtaleperiode, mens



HardangerNett AS⁴ opplyser at så lenge det ikke har vært feil eller lignende så vil de la kundene bli værende.

Både Telia og Global Connect har pågående prosesser for å flytte kundene over på egne fiberbaserte løsninger eller tilsvarende, og Global Connect fremhever at dette gjøres i forbindelse med reforhandlinger av avtalene hvert 3-4 år. Telia opplyser at de vil være ferdig med overflyttingen innen 2. september 2025. De mindre aktørene jobber også med å fase ut sine resterende kunder, og få dem over på fiber.

Nkom ba om innspill på i hvilken grad det er viktig for aktørene at de såkalte «tomme sentralene» opprettholdes frem til 2025. Samtlige aktører bortsett fra Global Connect og XFiber AS – som er heleid datterselskap av Global Connect – har ingen innvendinger mot at «tomme sentraler» legges ned. For Global Connect er det viktig at dekningen til kobbernettet opprettholdes frem til 2. september 2025, særlig med tanke på multilokasjonskunder.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke forutsetninger som må være til stede for at Telenor skal kunne legge ned «tomme sentraler» før 2025, så mener Global Connect at det må tilbys erstatningsprodukter til «kobberpriser». Telia mener det må pålegges salgsstopp og gjelde en varslingsfrist på 2 måneder for å sikre forutsigbarhet dersom noen har lagt inn kundetilbud som involverer den aktuelle sentralen. Eidsiva Bredbånd AS og Midt IT mener det bør gjelde en varslingsfrist på 3 måneder. Nordvest Fiber ønsker at tilgangskjøper skal ha forkjøpsrett på sentralen, dersom Telenor ønsker å selge.

Nkom ba også om høringsinnspill på KPI-regimet og oppfølgingen av ikke-diskrimineringsforpliktelsen nå som Telenor fremover i svært begrenset grad leverer tjenester til egne kunder over kobbernettet. Global Connect mener at formålet med ikke-diskrimineringsforpliktelsen fremover hovedsakelig vil være å måle likebehandling når det gjelder tilgang til skap, kabinetter, sentraler o.l. Eidsiva mener KPIene fremover må bygges på historiske data, for eksempel foregående år, og både Modum Kabel-TV og Enivest AS påpeker viktigheten av at kvaliteten på leveransen opprettholdes.

3.3 Høringsinnspill fra Telenor

I brev av 14. november 2022 viser Telenor til at de konkrete spørsmålene i høringen var rettet mot tilgangskjøperne og til at selskapet derfor begrenser sine kommentarer til å gi en

⁴HardangerNett AS ble fusjonert med Haugland Kraft Fiber AS 1. november 2022

oppdatering mht. bruken av kobbernettene, gi enkelte prosessuelle innspill og tydeliggjøre synet på hvilke vilkår som skal gjelde ved nedleggelse av tomme sentraler. Telenor kommenterer til slutt i brevet hvordan selskapet ser på oppfølging av KPIer. Dette har Nkom vist til over i kap. 1.

Telenor stadfester at volumet av nye bestillinger i kobbernettene er svært lite, og at nye bestillinger hovedsakelig dreier seg om midlertidige gjenåpninger, hastighetsendringer eller migrering fra OA til DSL. Det ble ikke gjort nye bestillinger på tomme sentraler i 2022. Telenor opplyser videre at antallet tomme sentraler har økt fra 744 i august til 836 per 4. november 2022.

Når det gjelder det prosessuelle understreker Telenor viktigheten av en rask saksbehandling fra Nkom. Nkom bør videre prioritere arbeidet med å lempe på tilgangsplikten for tomme sentraler fremfor å ta stilling til problemstillingen med KPIer.

Telenor mener dessuten at neste steg bør være å initiere en ny prosess med tilgangskjøperne om andre relevante justeringer i tilgangsplikten, for eksempel knyttet til nesten tomme sentraler.

Når det gjelder hvilke vilkår som skal gjelde for å legge ned tomme sentraler mener Telenor at det gjerne kan skilles på type sentral. For sentraler som ikke har utstyr for produksjon av xDSL-tjenester mener Telenor at disse kan varsles nedlagt omgående (og fortløpende) og kobles ned umiddelbart etter varsling. Telenor viser i denne forbindelse til at det er helt urealistisk at en tilgangskjøper reetablerer eget utstyr på en slik sentral. For sentraler som har utstyr for produksjon av xDSL-tjenester, men som ikke er i bruk, mener Telenor at også disse kan varsles nedlagt omgående. Når det gjelder selve nedkoblingen av disse sentralene, mener Telenor at dette bør kunne igangsettes 2 måneder etter at varsling er gitt og ingen har fremlagt bestilling på sentralen.

4. Nkoms vurderinger

Nkom vil i det følgende vurdere om det er grunn til å endre omfanget av Telenors tilgangsplikt i kobbernettene relatert til tomme sentraler og sentraler med få aksesser.

4.1 Bruken av kobbernettene

I kobbervedtaket fra 2020 konkluderte Nkom med å pålegge Telenor å opprettholde tilgangen i hele det kobberbaserte aksessnettene inntil 2. september 2025.

Kobbervedtaket åpnet samtidig for at Telenor kunne legge ned kobbernettet raskere i områder der selskapet tilbyr tilgang til relevante tilgangsprodukter som erstatter tilgang til kobberaksessnettet. Telenor ble pålagt å utarbeide forslag til en helhetlig migrasjonsplan, inkludert kriterier for relevante erstatnings-produkter, som kunne godkjennes av Nkom. Nkom ser grunn til å fastholde denne vurderingen.

Telenor la frem et utkast til en slik plan i 2021, men planen ble ikke godkjent av Nkom. I lys av at planen ikke ble godkjent, består Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til kobbernettet frem til 2025. Utviklingen i markedet siden den gang har vist at sluttbrukerne i stor grad går over til bredbånd basert på andre teknologier enn kobber, noe som har medført at større deler av kobbernettet ikke lenger er i bruk. Nkom viser her til beskrivelsen i kapittel 3.1 ovenfor.

Innspillene fra høringen underbygger at tilgangskjøpernes bruk av kobbernettet har endret seg mye i løpet av de siste årene. Det er relativt få nye bestillinger i kobbernettet og i den grad det gjøres nye bestillinger, så synes det først og fremst å ha sammenheng med at det ikke finnes andre alternativer eller løsninger for tilgangskjøper til å nå frem til disse kundene. Det blir samtidig stadig flere tomme sentraler, og tallgrunnlaget fra Telenor viser at det gjøres svært få eller ingen bestillinger på disse når sentralene først er blitt tomme.

Etter Nkoms vurdering er det i lys av utviklingen i bruken av kobbernettet gode grunner til å gjøre en ny vurdering av behovet for, og forholdsmessigheten av, Telenors plikt til å opprettholde tilgang i de deler av kobbernettet som har liten eller ingen relevans for konkurransen, også sentraler med få aktive aksesser på nærmere definerte vilkår.

Siden begrunnelsen og hensynene bak endringene som Nkom nå varsler er noe forskjellig for henholdsvis sentraler som er tomme og for sentraler som kun har få aksesser igjen, vil vi først drøfte endring av tilgangsplikten til tomme sentraler (kap. 4.2) og deretter til sentraler med få aksesser (kap. 4.3). I kap. 4.4 drøftes vilkår for avvikling av tilgangsplikt, mens kap. 5 gir en oversikt over innretning og vilkår for avvikling.

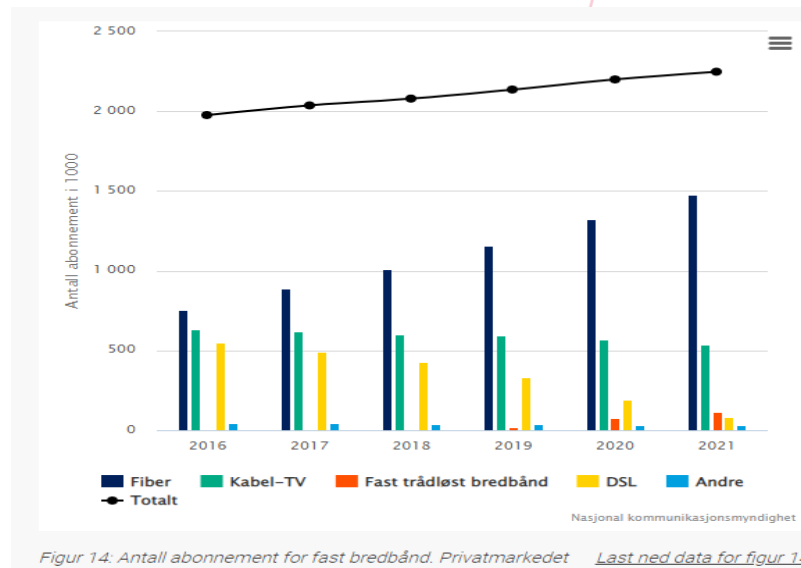
4.2 Opphør av tilgangsplikt til tomme sentraler

Kobbervedtaket fra 2020 skulle sikre at tilgangskjøperne hadde forutsigbar og reell tilgang til hele det kobberbaserte aksessnett til Telenor i overgangen til ny aksessteknologi. Forutsigbarheten for tilgang skulle ivareta hensynet til at tilgangskjøperne skulle kunne beholde eksisterende kunder og fortsatt kunne konkurrere om å vinne nye kunder.

Nkom mener at forutsigbarhet for tilgang fortsatt er et viktig moment. Samtidig er viktig å legge til rette for at det ikke brukes unødvendige ressurser på sentraler som ikke lenger er i bruk og har beskjeden betydning for konkurransen. Nkom søker her å legge opp til et regime som balanserer disse to hensynene.

En reduksjon av virkeområdet for tilgangsplikten i kobberaksessnett knyttet til tomme sentraler vil etter Nkoms vurdering i utgangspunktet ikke påvirke tilgangskjøpernes mulighet til å beholde eksisterende kunder. Nkom merker seg at enkelte nybestillinger skyldes at eksisterende kunder flytter. Nkom merker seg samtidig at det ikke er gjort nybestillinger på tomme sentraler i 2022. En avgrensning av tilgangsplikten i kobbernett mot tomme sentraler, vil etter Nkoms vurdering derfor ha marginal betydning for tilgangskjøpers mulighet til å beholde eksisterende kunder.

Når det gjelder tilgangskjøpernes mulighet til å vinne nye kunder, er situasjonen etter Nkoms vurdering noe ulik i henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet. Kampen om å vinne nye kunder i privatmarkedet er først og fremst basert på aksessteknologiene fiberbasert bredbånd eller fast trådløst bredbånd, se figuren under. Det er i dag ingen tilbydere som aktivt promoterer kobberbasert bredbånd til privatkunder, for eksempel på hjemmesider eller i andre salgskanaler mot privatmarkedet. Kobberaksessnett har derfor etter Nkoms vurdering liten eller ingen betydning for tilgangskjøpernes mulighet til å vinne nye kunder i privatmarkedet.



Bedriftsmarkedet er mer sammensatt enn privatmarkedet. Deler av bedriftsmarkedet vil ha likhetstrekk med privatmarkedet. Det kan være små og mellomstore bedrifter som ikke har behov for avanserte bredbåndsløsninger og som, på samme måte som privatkunder, vil foretrekke å kunne få dekket sine behov gjennom fiberbasert eller fast trådløst bredbånd. Kampen om nye kunder vil derfor også i dette segmentet foregå på fiber eller fast trådløst bredbånd, og ikke i kobbernettet, slik Nkom ser det.

Et annet segment av bedriftsmarkedet er det såkalte multilokasjons-markedet. Dette vil typisk være bedriftskunder som har mange geografiske lokasjoner (butikkjeder og lignende), som i tillegg kan være spredt over større deler av landet. I denne delen av markedet vil det kunne være vanskelig å vinne nye kunder uten å gi kunden et tilbud som dekker alle lokasjonene bedriften har. Selv om tilgangskjøpere som betjener denne delen av markedet i større eller mindre grad har egen infrastruktur, vil tilgang til Telenors kobberaksessnett i noen tilfeller være avgjørende for å nå lokasjoner utenfor eget dekningsområde i avtaleperioden, ev. i påvente av at tilgangskjøperen selv har etablert egen infrastruktur til lokasjonen.

Praksis gjennom flere år viser samtidig at det gjøres svært få nye bestillinger på sentraler som har blitt tomme, og ingen i 2022, jf. utviklingen som er beskrevet under punkt 3.1. Dette kan tyde på at bedrifter/lokasjoner i multilokasjonsmarkedet og bedrifter med behov for avanserte bredbåndsløsninger i stor grad befinner seg i områder som har aktive kobbersentraler (dvs. sentraler som fortsatt produserer xDSL-tjenester), eller som har fått annen infrastruktur som erstatter kobberbasert aksess. Nkom mener derfor at det kan legges til grunn at sentraler som har stått tomme over tid har begrenset betydning for konkurransen i bedriftsmarkedet.

Telenor har samtidig kostnader knyttet til sentraler uavhengig av om de er i bruk, blant annet til strøm og vedlikehold. Nkom mener derfor at et regime som går ut på at Telenor kan legge ned tomme sentraler og sentraler med få aksesser på nærmere vilkår, er egnet til å balansere hensynet til tilgangskjøpernes forutsigbarhet og Telenors behov for å kunne utnytte sine ressurser på en effektiv måte. Sanering av kobberaksesser knyttet til slike sentraler vil videre kunne gi en miljøgevinst. Grunneiere som har linjetraseer som går over sine eiendommer vil for øvrig kunne ha interesse av å få fjernet linjene av praktiske eller estetiske hensyn.

Nkom mener på denne bakgrunn at fordelene for konkurransen ikke lenger oppveier ulempene ved at Telenor har tilgangsplikt til hele kobbernettet. Etter Nkoms vurdering vil det være forholdsmessig å tilpasse reguleringen i lys av utviklingen i bruken av kobbernettet slik at tomme sentraler kan nedlegges på nærmere vilkår.

Vilkårene for slik nedleggelse er nærmere redegjort for i kapittel 4.4.1 under.

Nkom mener de varslede endringene i reguleringen balanserer de ulike hensynene på en rimelig måte, og at vilkårene knyttet til informasjon og varslingsfrister ivaretar hensynet til forutsigbarhet for tilgangskjøperne.

4.3 Opphør av tilgangsplikt til sentraler med få aksesser

Mange av sentralene i kobberaksessnettet har svært få kunder igjen. Dette indikerer at det er alternativ infrastruktur tilgjengelig i disse områdene. I lys av Nkoms tidligere vurdering av at Telenor skal kunne legge ned kobbernettet raskere i områder der selskapet tilbyr tilgang til relevante erstatningsprodukter, mener Nkom at Telenor også bør kunne legge ned sentraler med få aksesser igjen under forutsetning av at Telenor oppfyller særskilte vilkår rundt erstatningsprodukter. Nkom har etter en helhetsvurdering valgt å avgrense «sentraler med få aksesser» til sentraler med 5 eller færre aktive aksesser

Nkom har tatt utgangspunkt i vilkårene vi har oppgitt for at Telenor skal få godkjent et forslag til migrasjonsplan i brev av 2. juli 2021.. Nkom mener på den bakgrunn at hovedvilkåret for å kunne legge ned sentraler med få aksesser bør være at Telenor tilbyr tilgangskjøperen relevante erstatningsprodukter for å kunne migrere kobberkundene på sentralen til annen aksesteknologi.

Vilkårene som skal gjelde for slik nedleggelse er redegjort for i kapittel 4.4.2 under.

4.4 Nærmere om vilkårene for nedleggelse

4.4.1 Varslingsfrister for tomme sentraler

På bakgrunn av vurderingene over om utviklingen i kobbernettet siden kobbervedtaket ble fattet, så mener Nkom det er grunn til å skille mellom sentraler som har vært tomme over en viss tid og sentraler som relativt nylig har blitt tomme ved fastsettelse av varslingsfrist. Nkom viser til at bestillinger på tomme sentraler har vært fallende, og at det ikke var noen bestillinger på slike sentraler i 2022. Nkom ser det som hensiktsmessig å bruke året 2022 som skjæringspunkt.

Sentraler som har stått tomme siden 31. desember 2021 bør etter Nkoms vurdering kunne legges ned med en relativt kort varslingsfrist. For slike sentraler mener Nkom at en varslingsfrist på **1 måned** vil være rimelig.

Etter Nkoms vurdering er det noe mer usikkerhet knyttet til om en sentral som relativt nylig har blitt tømt vil kunne få nye bestillinger igjen, sammenlignet med en sentral som har stått tom i lang tid. For sentraler som har blitt tomme etter 1. januar 2022, mener Nkom derfor at det er hensiktsmessig å fastsette en noe lengre varslingsfrist. Nkom mener at en varslingsperiode på **3 måneder** for sentralene som har blitt tomme etter 1. januar 2022 i tilstrekkelig grad vil ivareta hensynet til forutsigbarhet for Telenors grossistkunder.

En slik varslingsfrist innebærer at det vil gå noe tid fra en sentral blir tom til den fysisk kan saneres. Tilgangskjøpere skal i denne perioden ha mulighet til å bestille aksess på sentralen dersom de fortsatt har behov for slik tilgang.

4.4.2 Erstatningsprodukter - sentraler med få aksesser

For at Telenor skal kunne legge ned sentraler med få aksesser må Telenor tilby erstatningsprodukter som oppfyller nærmere bestemte krav. Nkom viser her til de krav til erstatningsprodukter som ble diskutert inngående i møtene Nkom arrangerte i tilknytning til Telenors migrasjonsplan. I brev 2. juli 2021 ga Nkom ytterligere veiledning om hva som skulle til for at Nkom skal kunne godkjenne en migrasjonsplan fra Telenor, herunder om kravet om å tilby «relevante erstatningsprodukter»:

«Nkom fremholder i kobbervedtaket at tilgang til det landsdekkende kobberaksessnett har vært viktig for aktører i bedriftsmarkedet, herunder multi-aksess segmentet, og at slik tilgang har lagt til rette både for tjenestekonkurranse og infrastrukturkonkurranse. Under

møteserien med aktørene har det kommet fram at flere aktører ser tilgang til erstatningsprodukter i deler av bedriftsmarkedet som ett av de vanskeligere temaene å bli enige om. Dette har særlig vært knyttet til at fast trådløst bredbånd i slike tilfeller ikke er ansett som et tilstrekkelig erstatningsprodukt og fravær av tilgang til Telenors fibernett. Nkom presiserer at plikten til å legge frem forslag om en helhetlig migrasjonsplan også omfatter erstatningsprodukter for kobberaksess som brukes til å tilby sluttbrukertjenester i den mer avanserte delen av bedriftsmarkedet.

Hvilke tekniske egenskaper erstatningsproduktene har og dermed i hvilken grad erstatningsproduktene kan benyttes til å dekke den eksterne tilgangskjøperens behov, vil være sentralt for om et erstatningsprodukt kan anses som relevant. Et minimumskrav til erstatningsproduktenes tekniske egenskaper er at de skal gjøre det mulig for tilgangskjøperne å tilby tilsvarende tjenester til sine sluttbrukere som de gjør i dag via kobberbasert tilgang.

Erstatningsproduktene må i utgangspunktet ha en kvalitet som gjør at de dekker behovene som tilgangskjøperen har fått dekket gjennom tilgangen til kobberaksessnettet. Tilgangen til erstatningsprodukter skal dermed dekke behov for innsatsfaktorer på grossistnivå som er nødvendig for å tilby de aktuelle sluttbrukertjenestene. Erstatningsproduktene skal dermed som et minimum ha sammenlignbar kvalitet som tilgangsproduktene de erstatter.

Når det gjelder kapasitet, skal erstatningsproduktene i utgangspunktet ha samme eller høyere kapasitet enn kobberinfrastrukturen den erstatter. Tilgangskjøperen skal dermed kunne tilby minst like høy kapasitet som han kunne over den aktuelle kobberinfrastrukturen, og sluttbrukere skal ikke måtte oppleve redusert ned- eller opplastingshastighet som følge av kobbersaneringen.

Prisene på erstatningsproduktene vil også være sentralt. Kobbervedtaket innebærer at tilgangskjøperne kan velge å fortsatt kjøpe kobberbasert tilgang. Denne muligheten består etter kobbervedtaket frem til 2. september 2025. Dette tilsier at erstatningsproduktene som et klart utgangspunkt bør gi grunnlag for et tilsvarende marginbilde som ved bruk av kobberaksessnettet som innsatsfaktor»

Nkom mener at disse kravene også bør legges til grunn i denne sammenheng i de tilfeller Telenor velger å tilby erstatningsprodukter for å kunne legge ned en sentral med få aksesser.



Tilsvarende som i vårt vedtak om «ny regulering av unntaket for forhold utenfor Telenors kontroll i marked 3a og 3b», datert 13.5.2022, anser Nkom at kravene til pris bør konkretiseres og tydeliggjøres for å unngå uklarheter og uenigheter mellom aktørene. I nevnte vedtak konkluderte Nkom med at grossistkundene ikke vil kunne skyve økte kostnader videre til sluttbrukerne. Nkom kom på den bakgrunn til at erstatningsproduktene for kobberaksess skal tilbys innenfor et pristak tilsvarende det til enhver tid gjeldene pristak på kobber, for å sikre at grossistkundene skal kunne opprettholde et tilsvarende marginbilde.

Den samme varslingsfristen på **3 måneder** mener Nkom også skal gjelde for sentraler som har blitt tømt som følge av at Telenor har tilbudt relevante erstatningsprodukter i tråd med kravene som er oppstilt over.

5. Innretning og vilkår

5.1 Sentraler som har vært tomme siden 31. desember 2021:

Telenor skal på sine hjemmesider for grossistprodukter (www.telenorwholesale.no) legge ut en komplett liste over sentraler som har vært tomme i hele den ovennevnte perioden. Sentralene skal identifiseres med navn, kommune, fylke, geografiske koordinater og tidspunktet for når sentralen ble tom, jf. definisjonen av «tomme sentraler» i kapittel 1.

Telenor kan tidligst legge ned sentraler på denne listen **1 måned** etter at informasjonen som nevnt i dette avsnittet er gjort tilgjengelig for tilgangskjøperne på foreskrevet måte.

5.2 Sentraler som ble eller blir tomme etter 1. januar 2022:

Telenor skal på sine hjemmesider for grossistprodukter (www.telenorwholesale.no) legge ut en komplett liste over sentraler som har blitt tomme etter 1. januar 2022 og fortløpende føre opp nye sentraler på listen som blir tomme. Sentralene skal identifiseres med navn, kommune, fylke, geografiske koordinater og tidspunktet for når sentralen ble tom, jf. definisjonen av tomme sentraler i punkt 1.

Telenor kan tidligst legge ned sentraler på denne listen **3 måneder** etter at informasjonen som nevnt i dette avsnittet er gjort tilgjengelig for tilgangskjøperne på foreskrevet måte.

Dersom en eller flere tilgangskjøpere i løpet av denne varslingsperioden bestiller tjenester og betjener slutt kunder over sentralen, vil sentralen ikke lenger anses som tom og kan følgelig ikke legges ned. Dette gjelder med mindre Telenor vil tilby relevante erstatningsprodukter i tråd med vilkårene som er oppsummert i kapittel 5.3 under.

5.3 Sentraler med få aksesser

Sentraler med 5 eller færre aktive aksesser kan legges ned dersom Telenor tilbyr eksisterende tilgangskjøpere relevante erstatningsprodukter i tråd med kravene under:

Med et relevant erstatningsprodukt menes et erstatningsprodukt som gjør at tilgangskjøper fortsatt kan levere tilsvarende tjenester av minst sammenlignbar kvalitet og ha minst tilsvarende kapasitet som over eksisterende kobberaksess.

Et minimumskrav til erstatningsproduktenes tekniske egenskaper er at de skal gjøre det mulig for tilgangskjøperne å tilby tilsvarende tjenester til sine sluttbrukere som de gjør i dag via kobberbasert tilgang.

Erstatningsproduktet skal videre tilbys uten eventuelle etableringsgebyrer.

Relevante erstatningsprodukter skal tilbys til priser som tilsvarende det til enhver tid gjeldene pristak på eksisterende kobberløsning inntil september 2025.

Overgangen fra det kobberbaserte tilgangsproduktet til det relevante erstatningsproduktet skal gjennomføres uten nedetid, så langt det er teknisk og praktisk mulig.

Sentraler med få aksesser som blir tomme som følge av at Telenor tilbyr erstatningsprodukter skal føres opp på den samme listen som sentraler beskrevet i kapittel 5.2.

Disse sentralene vil da være underlagt de samme kravene til informasjon, varslingsfrist og vilkår knyttet til nye bestillinger. Nkom presiserer at eksisterende tilgangskjøpere må ha mottatt skriftlig tilbud om erstatningsprodukt i tråd med de fastsatte kravene før sentralen kan føres opp på listen som Telenor skal publisere på sine hjemmesider for grossistprodukter- (www.telenorwholesale.no).



6. Frist for kommentarer

Nkom ber om eventuelle kommentarer til dette varselet innen mandag 31. mars 2023.

Med hilsen

Kenneth Olsen
Fungerende avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
Seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift