

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Sendes per e-post til: firmapost@nkom.no

22. februar 2022

GlobalConnects innspill til varsel om vedtak endringer i M3a og 3b – sanering av "POTS-only" sentraler

1. Bakgrunn

GlobalConnect AS og HomeNet AS (i felleskap "GlobalConnect") viser til brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("Nkom") 3. februar 2022. Tilsynet varslers at tilgangsplikten i kobbervedtaket ikke lengre skal dekke "sentraler som kun har vært brukt til telefoni, såkalt "POTS-only-sentraler". Nkom begrunner forslaget med at endringen vil "ha ingen nevneverdig betydning for konkurransen" og at det samlet sett derfor er forholdsmessig å innskrenke reguleringen.

GlobalConnect har fått utsatt frist til 22. februar 2022 med å kommentere varslers. Vi ønsker med dette å redegjøre for vårt innspill til den foreslåtte endringen.

2. GlobalConnects innspill til varslers

GlobalConnects utgangspunkt er at Telenor skal opprettholde kobbernettet i sin helhet fram til 2. september 2025 slik Nkom har pålagt gjennom sitt vedtak 2. september 2020. Dette omfatter ikke bare aktive og passive kobberaksesser, men også den infrastrukturen tilgangskjøperne er avhengige av for å kunne bruke nett slik som sentraler.

Helt siden kobberannonseringen ble kjent har vi også vært tydelige på at alle nedkoblinger og andre former for nedleggelses uthuler tilgangsplikten. Slik praksis er også problematisk fordi den skader konkurransen gjennom å redusere kobbernettets fotavtrykk og med det konkurrentenes dekning. Samtidig er det godt dokumentert hvordan Telenor stadig forsøker å omgå tilgangsplikten gjennom å definere infrastruktur ut av reguleringen, legge ned sentraler under henvisning til tredjepartspålegg som ikke er reelle eller avstå fra å rette feil. GlobalConnect har også forklart hvordan Telenor over tid trolig har lagt ned både sentraler og aksesser i strid med kobbervedtaket. Praksisen er et resultat av at den dominerende aktøren ikke selv har noen insentiv til å opprettholde kobbernettet i en situasjon der selskapet langt på vei har betinget sin egen virksomhets eksklusiv rett til relevante erstatningsprodukter.

GlobalConnect mener samtidig at regulering ikke er noe mål i seg selv, men et middel for å oppnå bærekraftig konkurranse i relevante markeder. Sett i lys av dette kan vi derfor godta samfunnsøkonomiske rasjonelle justeringer, hvis – og – og bare hvis – det skjer på en måte som garanterer at endringen ikke påvirker konkurransen i negativ retning. All erfaring med kobbersaneringen de siste tre årene tilsier at Nkom i denne prosessen ikke kan basere seg på uforpliktende løfter fra Telenor eller den informasjonen den dominerende aktøren har oversendt. Skal tilgangsplikten avgrenses må dette skje på en måte som sikrer konkurransen og gir den dominerende insentiver til etterlevelse. Dessuten er det Telenor, ikke tilgangskjøperne, som må dokumentere at dette rent faktisk er tilfellet.

Tilsynet må her ta hensyn til at "POTS-only-sentral" verken er en objektiv bransjebetegnelse eller et teknisk begrep med et gitt innhold. Dette er et uttrykk Telenor har innført og definert selv. Ettersom den dominerende aktøren har et sterkt insentiv til å omgå dagens tilgangsregulering, vil Telenor enkelt kunne utnytte en avgrensning mot "POTS-only-sentraler" til å legge ned sentraler tilgangskjøperen trenger for å utnytte kobbernettets. Nkom kan ikke nok en gang overlate til den dominerende aktørens eget skjønn å vurdere hvilke sentraler som kvalifiserer som "POTS-only".

På bakgrunn av dette kan GlobalConnect akseptere den varslede avgrensningen forutsatt at Nkom gjennomfører endringen slik at den ikke på noen måte reduserer tilgangskjøpernes dekning ("footprint") eller tjenestetilbud sammenliknet med dagens situasjon:

- Nkom må stille krav om at tilgangskjøper skal kunne tilby bredbåndstjenester til de samme sluttkundene både før og etter nedleggelse av det Telenor omtaler som "POTS-only-sentraler". Telenor vil med andre ord ikke kunne legge ned sentraler som direkte eller indirekte reduserer dekning eller tjenestetilbud. Vi minner for ordens skyld om at dagens tilgangsplikt i kobbernettets dekker både våre aktive aksesser og kobber frem til fremtidige lokasjoner (passive aksesser).
- Videre må Nkom utforme vedtaket slik at Telenor pålegges å tilby relevante erstatningsprodukter til grossistkundene på de adressene som berøres av nedleggelsen, både der tilgangskjøper betjener privat- og bedriftskunder. GlobalConnect kan for POTS-only-sentraler akseptere FWA som relevant erstatningsprodukt ved nysalg, ettersom vi ikke leverer tjenester over kobber i dag. Der vi bruker kobberaksesser til å levere tjenester, må Nkom stille krav om at tilgangskjøper tilbys VULA.
- Tre år inn i kobbersaneringen er det fortsatt en betydelig informasjonsasymmetri mellom Telenor og Nkom/tilgangskjøperne. Før Telenor tillates å legge ned det selskapet definerer som "POTS-only-sentraler", må den dominerende aktøren ha en plikt til å entydig angi hvilke konkrete adresser som blir berørt av nedleggelsen samt hvilke erstatningsprodukter som Telenor vil tilby på hvilke adresser. Det er ikke tilstrekkelig at Telenor sender tilgangskjøper en oversikt over sentraler slik selskapet gjennomgående gjorde i 2019 og 2020.

- Også de sentralene vi ikke er til stede på et gitt tidspunkt (mulige sentraler) er en viktig innsatsfaktor for oss når vi lager tilbud, gjør innsalg, markedsfører tjenester mv. i grossist- og sluttbrukermarkedet. Nkom må derfor stille krav om at Telenor varsler nedleggelsene med en frist på minst seks måneder per lokasjon. Det er helt nødvendig for at vi skal kunne håndtere kunde-caser. En slik frist får ikke nevneverdige konsekvenser for Telenor sammenholdt med gevinsten for konkurransen.
- På side 5 i varslet skriver Nkom: "Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til hele det kobberbaserte aksessnettets 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." Skal avgrensningen virke etter sin hensikt er det svært viktig at vedtaket definerer hva som skal regnes som en "POTS-only-sentral". Videre må Nkom her presisere at det ikke omfatter sentraler som tidligere har blitt brukt til å produsere bredbåndstjenester eller sentraler i Telenors nett som betjener mindre sentraler der tilgangskjøper produserer bredbåndstjenester. Det er en nærliggende risiko for at Telenor legger ned hovedsentralen under henvisning til at den regnes som "POTS-only" uten å ta hensyn til de konsekvensene det får for undersentralene.

3. Avsluttende kommentarer

Som kjent er effektiv og tidsriktig håndhevelse en grunnleggende forutsetning for at sektorreguleringen skal fungere etter sin hensikt. Det er ingen hemmelighet at GlobalConnect har vært kritisk til Nkoms passivitet og manglende evne til å føre tilsyn med de særskilte forpliktelsene i Marked 3a og 3b. Sett i lys av dette, stiller vi avslutningsvis spørsmål ved hvorfor sektortilsynet tilsynelatende prioriterer å bruke ressursene sine på å avgrense tilgangsplikten heller enn å håndheve den.

Til illustrasjon brukte Nkom svært lang tid på å ettergå Telenors dokumenterte, urettmessige nedleggelse under henvisning til unntaket for pålegg fra tredjepart, en praksis som har vært svært skadelig for konkurransen. Dette resulterte i et varsel om vedtak 19. november 2021. I stedet for å fatte vedtak i denne saken, har Nkom tilsynelatende heller valgt å bruke ressursene siden november på å utforme varsel om lettelse i Telenors tilgangsplikt.

Eventuelle spørsmål kan rettes til meg på telefon +4793081017 eller e-post metjoh@globalconnect.no.

Med hilsen

GlobalConnect AS



Mette E. Johansen

Head of Group Legal & Regulatory