

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

5.3.2025

Innspill til åpen høring om Telenors foreslåtte "frys" av ODP-strukturen

1 Bakgrunn

I sitt brev 12. februar 2025 inviterer Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") tilgangskjøpere og andre aktører til å gi sine innspill til Telenor Norge AS' forslag om å "fryse" ODP-strukturen i fibernettet. Dette krever i så fall endringer i tilgangsplikten for VULA som er pålagt gjennom Marked 3a-vedtaket 20. desember 2018 og tilleggsvedtaket 31. mars 2020 punkt 9. Tilsynet ber særlig om svar på tre spørsmål:

1. Hvordan vil en "frys" av ODP-strukturen påvirke tilgangskjøpere og konkurransesituasjonen i markedet?
2. Er det behov for å innføre spesifikke vilkår, og i så fall hvilke?
3. Hvordan kan/bør man håndtere eventuelle unntak fra ODP-frysen?

Vi har fått frist til 5. mars med å kommentere innholdet.

2 GlobalConnects generelle innspill

2.1 Nkom bør prioritere oppfølging av markedsregulering fremfor uthuling

Det klare utgangspunktet i både ny og gammel ekomlov er at den vedtatte markedsreguleringen gjelder i sin helhet inntil den blir erstattet av helt nye markedsvedtak. Den nasjonale tilsynsmyndigheten har likevel kompetanse til å unntaksvis endre forpliktelsene, både gjennom innskjerpinger og lettelser. Frem til nylig har Nkom vært svært forsiktig med å benytte seg av denne muligheten og heller konsentrert seg om regelmessige fornyelser av markedsvedtakene i tråd med anbefalingene.

De siste årene har Nkom, etter anmodning fra Telenor, brukt tid og verdifulle ressurser på å innvilge fritak fra reguleringen i Marked 3a og 3b. Tilsynet har i denne perioden blant annet vedtatt å godta nedleggelse av POTS-only-sentraler, fjernet tilgangsplikten for tomme sentraler i kobbernettet (8. juni 2023), innvilget salgsstopp for kobberaksesser (25. november 2024) og varslet opphevelse av visse kobberforpliktelser (13. januar

2025). Tilsynet har også realitetsbehandlet forslag om å fjerne kobberreguleringen før tiden. Samtidig har Nkom ikke evnet å føre effektiv kontroll med prisøkninger for VULA og andre forpliktelser.

Vi har en rekke ganger stilt spørsmål ved disse prioriteringene. Ekomloven pålegger ikke Nkom å ta stilling til Telenors etter hvert tallrike anmodninger om å fjerne det regulatoriske sikkerhetsnettet. GlobalConnect oppfordrer tilsynet til å avvise anmodningen uten videre saksbehandling heller enn å bruke verdifulle ressurser på å realitetsbehandle forslaget.

Markedsvedtakene har en begrenset tidshorisont og er under revisjon. Vi ber om at Nkom i den tiden som gjenstår heller bruker sine knappe ressurser på å 1) få på plass en ny markedsregulering med nødvendige overgangsordninger, 2) prosessen knyttet til frivillig åpning av nett og 3) fører effektiv kontroll med at Telenor etterlever vedtatt regulering, herunder når det gjelder prisene for VULA fiber slik vi har anmodet om en rekke ganger.

2.2 Nkom må avklare innholdet i, og rekkevidden til, forslaget før videre saksbehandling

GlobalConnect mener det er krevende å forstå innholdet i forslaget om å "fryse" ODP-strukturen. Det faktagrunnlaget vi har fått er svært overordnet og ufullstendig.

Telenor har ikke fremsatt noen komplett, skriftlig anmodning. Den eneste dokumentasjonen som ligger til grunn for høringen er en kortfattet Telenor-presentasjon med tre illustrasjoner, to e-postkorrespondanser med spørsmål og svar samt Nkoms høringsbrev.

Blant annet er det uklart for oss om Telenor mener grossistkunder kan bli tvunget til å flytte (i e-post 4. desember 2024 skriver Telenor kun at det ikke er "intensjonen") og om frysingen innebærer at andre aktører vil få tilgang til færre nye VULA-aksesser enn i dag. Vi har også problemer med å forstå den reelle bakgrunnen for forslaget all den tid Telenor opplyser at selskapet ikke vil oppnå kostnadsbesparelser eller andre økonomiske gevinster (kun lage en "oversiktlig og forutsigbar ODP-struktur").

For å kunne endre vedtatte forpliktelser, krever ekomloven § 6-4 at Nkom blant annet utreder om dette er nødvendig av hensyn til endringer i markedsutviklingen som påvirker konkurransesituasjonen, om den reviderte forpliktelsen er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse og legge til rette for nasjonal utvikling i markedet. Forvaltningsloven forutsetter dessuten at den faktiske saken er så godt opplyst som mulig før tilsynet fatter et eventuelt vedtak.

Før Nkom tar stilling til anmodningen, ber vi derfor tilsynet innhente komplett og fullstendig informasjon fra Telenor om bakgrunnen for forslaget, rekkevidden og ikke minst Telenors syn på hvordan dette vil påvirke konkurransen og en eventuell frivillig åpning av nettet. Dette underlaget bør høres på nytt før Nkom går videre med prosessen.

GlobalConnect mener blant annet det er nødvendig å avklare følgende punkter:

- Mener Telenor at selskapet skal kunne pålegge grossistkunder å flytte eller ikke når selskapet skriver at det ikke har noen "intensjon" om at dette skal skje? Ifølge illustrasjonen i presentasjonen skal Svorka flyttes fysisk fra én BNG til en annen. Dette er ikke i samsvar Telenor "intensjon" om at ingen grossistkunder skal måtte flytte.
- Hvorfor mener Telenor endringen er nødvendig av hensyn til markedsutviklingen¹?
- Hvilke positive eller negative konsekvenser mener Telenor endringene vil få for konkurransen i grossist- eller sluttbrukermarkeder?
- Hvis Telenor etablerer nye BNGer i etterkant av denne frysingen, vil aksess til OLTer i dette området alltid tilbys via en ODP i eksisterende "frost" ODP-struktur eller blir tilgangskjøper nødt til å koble seg direkte til den nye BNGen?
- Vil endringen påvirke andre aktørers fremtidige tilgang til kjøp av VULA i Telenors nett på noen som helst måte, positivt eller negativt?
- Finnes det etablerte tilgangskjøpere på de 20 BNGene som Telenor ønsker å stenge for ODP-tilgang, eller har ingen aktører koblet seg på disse ODPene per i dag? Dersom det finnes tilgangskjøpere, har Telenor valgt å transportere den aktuelle trafikken til annen ODP?
- Vil forslaget på noen måte påvirke kostnadene til aktører som kjøper tilgang i dag eller kjøper ny tilgang i fremtiden?
- Hvordan har Telenor vurdert forslaget om "frys" opp mot prinsipp nr. 1 (effektiv grossisttilgang) i Nkoms prinsipper for tilgang, pris og andre vilkår for kommersielle, ikke-regulerte tilbud om grossisttilgang til fibernett 12. februar 2025? Vil VULA-produktet ha "klare og hensiktsmessige tekniske og administrative grensesnitt" etter en slik endring?

3 GlobalConnects svar på Nkoms spørsmål

3.1 Hvordan vil en «frys» av ODP-strukturen påvirke tilgangskjøpere og konkurransesituasjonen i markedet?

Det er ikke mulig for GlobalConnect å gi et fullgodt svar på hvordan en "frys" av ODP-strukturen vil påvirke tilgangskjøpere og konkurransesituasjonen i markedet før vi vet hva forslaget går ut på, se over. Som et utgangspunkt vil alle uthulinger av

1.1.1

¹ Se <https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/frivillig-apning-av-fibernettpa-rimelige-og-rettferdige-vilkar/> /attachment/inline/6c0d0154-def5-4a76-9a6a-7b6d1561631e:4cfb611e3e315d7ae1f8f237d266a3cf1cf35346/Prinsipper%20for%20%C3%A5pning%20av%20nett.pdf.

tilgangsplikten være egnet til å skade konkurransen. Om den gjør det i dette tilfellet, kommer an på om endringene vil påføres oss nye kostnader (direkte eller indirekte), fjerne inntekter eller redusere kvaliteten og valgfriheten på de tjenestene vi kjøper nå eller i fremtiden.

F.eks. vil forslaget svekke konkurransen dersom våre kostnader øker eller dersom det i praksis gir oss tilgang til færre VULA-aksesser i Telenors nett enn det som er tilfellet uten endringen. Vi er både nå og i fremtiden avhengig av å kunne kjøpe tilgang innen hele Telenors "footprint".

Nkom må også vurdere endringen opp mot den pågående prosessen knyttet til Telenors frivillige åpning av nettene.

3.2 Er det behov for å innføre spesifikke vilkår, og i så fall hvilke?

Dersom Nkom skulle gå videre med forslaget, er det nødvendig å innføre spesifikke vilkår og forutsetninger som må være oppfylt dersom Telenor skal gis rett til å nekte tilgang til ODP'er i fibernettet.

En absolutt forutsetning for å gå videre med et slikt forslag må være at endringen ikke påfører tilgangskjøpere merkostnader, inntektstap, lavere kvalitet på tjenestene eller tilgang til mindre omfattende deler av Telenors fiberaksesser enn det som er tilfellet i dag. Det er helt sentralt at GlobalConnect og andre aktører har like stor rett til å etablere tilgang til nye VULA-aksesser som før. Nkom må også sikre forutsigbar tilgang i hele vedtakets levetid og ikke overlate vurderinger og avklaringer av omfanget til den dominerende aktøren.

3.3 Hvordan kan/bør man håndtere eventuelle unntak fra ODP-frysen?

Dersom Nkom skulle gå videre med forslaget, må tilgangsforsikringen i sum sikre GlobalConnect og andre aktører minst like omfattende tilgang til Telenors VULA-aksesser som før, uten kostnadsøkning, kvalitetsreduksjon, inntektstap e.l. Det er underordnet om dette skjer gjennom unntak eller utformingen av tilgangsforsikringen så lenge det overordnet målet sikres.

4 Avslutning

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede på telefon +47 93 08 10 17 eller e-post metjoh@globalconnect.no.

Med vennlig hilsen

GlobalConnect AS



Mette E. Johansen

Head of Group Legal & Regulatory