



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Fornebu
27. november 2019

Kommentar til presisering av og varsel om vedtak vedrørende varslingsregler for Telenor

1 Bakgrunn

Som en direkte konsekvens av Telenor Norge AS' ("**Telenor**") pågående nedleggelse av kobbernettet har Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") i brev 11. november 2019 presisert de innholdsmessige kravene til varsling. Tilsynet varslers også tilleggsvedtak i tråd med presiseringene og har satt frist til 27. november 2019 med å kommentere innholdet.

GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**") er Telenors nest største grossistkunde når det gjelder kjøpt av tilgang til kobbernettet. Samtidig er vi en direkte konkurrent i en rekke, viktige nedstrømsmarkeder.

Telenors ensidige beslutning om å legge ned kobbernettet vil i de nærmeste årene få dramatiske konsekvenser for både oss som tilgangskjøpere, men også for sluttkundene. Dette rammer samfunnskritiske institusjoner og private virksomheter med flere lokasjoner særlig hardt, da spesielt utenfor de store byene.. Både vi, og andre konkurrenter, er avhengig av informasjon for å kunne tilpasse oss til Telenors saneringsplaner og som underlag for å investere i ny infrastruktur.

Markedsreguleringen pålegger den dominerende aktøren å gjennomføre en transparent prosess ved alle former for migrering over til ny infrastruktur. Telenor er dessuten pålagt å informere om erstatningsprodukter. Det har fra januar 2019 og frem til i dag har blitt stadig klarere at Telenor ikke forholder seg til disse pliktene, men aktivt favoriserer både sin egen sluttbrukervirksomhet samt egne partnere og forhandlere med tanke på informasjon om hvilken infrastruktur som legges ned nå, hva den blir erstattet av osv.

GlobalConnect støtter Nkoms presiseringer av varslingsreglene. Vi ber dessuten tilsynet om å raskt gripe inn mot den mangelfulle varslingen som allerede har skjedd, samt pålegge Telenor å gi selskapets konkurrenter den samme informasjonen om

GlobalConnect AS

Postboks 54
1324 Lysaker

Snarøyveien 36
1364 Fornebu

Org.nr. 890 164 072
www.globalconnect.no



blant annet hvilke deler av kobbernettet som vil saneres når i hvert spesifikke geografiske område samt hvilken infrastruktur som vil erstatte den. Telenors manglende respekt for dagens varslingsregler innebærer dessuten at selskapets konkurrenter har kommet på etterskudd sammenliknet med Telenor.

I og med at det nå er oppstått en meget alvorlig og uoversiktlig markedsutvikling som er irreversibel, kombinert med at det heller ikke er foretatt noen konsekvensutredning av hva det faktisk vil innebære å legge ned den eneste landsdekkende kommunikasjonsinfrastrukturene vi har på denne måten, bør Nkom vurdere om det finnes virkemidler for å beordre Telenor til en full stopp i den pågående nedleggelsesprosessen. Det vil kunne gi tid til en nødvendig konsekvensutredning samt at Nkom kan gjeninnføre en forsvarlig 3a og 3b markedsregulering. Etter en slik prosess er det også nødvendig å utvide varslingsfristen til 5 år.

Vi vil i punkt 2 til 7 under redegjøre nærmere for våre kommentarer til varslet.

2 GlobalConnect støtter Nkoms presiseringer av de innholdsmessige kravene til varsling

GlobalConnect støtter Nkoms presiseringer av innholdet i varslingsreglene. Vi er også positive til at tilsynet understreker viktigheten av at den dominerende aktøren skal informere tilgangskjøpere om *alle* relevante erstatningsprodukter - uavhengig av om de aktuelle erstatningsproduktene er underlagt tilgangsplikt eller ikke. Vi er avhengig av å få vite om, og i så fall hvordan, Telenor ser for seg å opprettholde tjenesten dersom vi skal være i stand til å ivareta våre eksisterende slutt kunder. Denne informasjonen må dessuten gis så tidlig som mulig.

I likhet med Nkom mener vi denne rettslige forpliktelsen allerede følger av Marked 3a-vedtaket, og at det ikke er grunnlag for noen innskrenkende fortolkning på dette punktet. I motsatt fall ville det dessuten vært svært lett for Telenor å omgå varslingsreglene.

Videre er GlobalConnect positive til Nkoms presisering av virkningen av at Telenor ikke etterkommer varslingskravene. Dersom varslingsreglene ikke er overholdt eller dersom et opprinnelig varsel endres, er konsekvensen at varslingsperioden for de aktuelle kobberaksessene ikke begynner å løpe. Dette er begrunnet i Telenors plikt til å gi tilgangskjøper konkrete og nøyaktige opplysninger for at tilgangskjøpere skal få mulighet til å gjøre rasjonelle tilpasninger til det som er varslet. Dette gjør det mulig for tilgangskjøpere å forutberegne sin stilling overfor sine sluttbrukere.



3 Telenor varsler ikke GlobalConnect om kobbersaneringen i tråd med kravene i Marked 3a og 3b

Telenor har siden 2018 formidlet informasjon om i kobbernettet på tre ulike måter. Selskapet har offentliggjort overordnet informasjon om nedleggelse av *hovedsentraler* gjennom nyhetsoppdateringer på www.telenorwholesale.no. Her fremgår det:

"Som en videreføring av Telenors arbeid med modernisering og avvikling av det gamle kobbernettet, vil flere koplingspunkter bli stengt.

Arbeidet innebærer at vi fjerner gammel infrastruktur og utstyr fra disse koplingspunktene.

Telenor varsler derfor nedleggelse av koplingspunkter i henhold til varslingsreglene for marked 3a og 3b, og videresalg telefoni.

Se oppdaterte lister under Utvalgte dokumenter som beskriver hvilke koplingspunkt dette gjelder og tidspunkt for nedleggelse."

Listene som offentliggjøres på Telenors hjemmeside inneholder kun opplysninger hvilke sentraler som legges ned (adresse og navn) samt tidspunktet for stenging. Det fremgår dermed blant annet ikke hvilke aksesser som blir berørt.

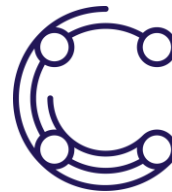
GlobalConnect har videre mottatt informasjon direkte fra Telenor om nedleggelse av enkeltsamband og underfordelere via e-post. Dette omfatter dels infrastruktur som hører inn under de hovedsentralene Telenor allerede har varslet stengt, dels andre samband og aksesser. Denne informasjonen er noe mer detaljert enn den som legges ut på www.telenorwholesale.no ettersom den også inneholder sambandsnummer.

Bilag 1: E-post med oversendelse av informasjon om nedkoblinger 17. desember 2018.

Bilag 2: E-post med oversendelse av informasjon om nedkoblinger 27. juni 2019.

I tillegg har GlobalConnect mottatt informasjon om nedleggelse som svar på konkrete henvendelser:

Bilag 3: E-post med oversendelse av informasjon som svar på henvendelse fra GlobalConnect datert 23. oktober 2019 med sammenstilling av linjer som er varslet nedlagt.



I tillegg har vi mottatt flere mailer med oppdateringer og endringer.

Felles for alle tre de tre formene for "varsling" er at informasjonen ikke tilfredsstillende minimumskravene i Marked 3a og 3b. Telenors sanering innebærer i praksis at grossistkunden mister tilgangen til en sentral med tilhørende undersentraler og kobbersamband fra en gitt dato.

Det er dermed ikke lengre mulig å betjene sluttkunden med mindre tilgangskjøper tilbys et relevant erstatningsprodukt eller etablerer egen infrastruktur. Til tross for dette inneholder "varslene" verken informasjon om Telenor har til hensikt å tilby grossistkundene alternative tilgangsformer, på hvilke vilkår og hvilke egenskaper erstatningsproduktet eventuelt har.

Etter det vi forstår mener Telenor selv at denne varslingen tilfredsstillende de regulatoriske kravene slik de er beskrevet i Nkoms brev. Vi er sterkt uenig i den påstanden.

GlobalConnect vil også å presisere at det er svært krevende å skaffe seg et bilde av hvilke konsekvenser de varslede nedleggelsene rent faktisk får for tilgangskjøpernes nett og tjenester. Dette skyldes at Telenor har valgt å kun informerer om signatur og adresse på koplingspunktet, men ikke hvilke konkrete samband som blir berørt. Vi har dermed vært nødt til å sammenstille dette med egne data manuelt for å finne ut hvilke aksesser som blir berørt. Bildet kompliseres av at det også har blitt gjennomført nye bestillinger på de aktuelle sentralene og av at Telenor har sendt ekstravarslinger og purringer.

Som det fremgår av Nkoms brev pålegger dagens Marked 3a-vedtak Telenor å dele langt mer informasjon om kobbersaneringen med tilgangskjøperne enn det som skjer i praksis. På bakgrunn av dette ber vi tilsynet om å ettergå innholdet i de varslene Telenor har sendt samt pålegge retting. Vi ber Nkom sikre at Telenor varsler om hvilket fysisk Marked 3a-produkt selskapet ser for seg skal erstatte kobberaksessene som legges ned samt når disse vil være på plass i tid. Varslingsplikten må for øvrig omfatte «ustrukturerte» fiberaksesser.

GlobalConnect vil for øvrig understreke at LLUB-kobber per i dag er den eneste regulerte tilgangsformene som har egenskapene til et Marked 3a-produkt (uncontended og punkt til punkt). Det kan dermed benyttes som innsatsfaktor for de avanserte datakom-tjenestene det øvre sjiktet av bedriftsmarkedet etterspør



(storkundesegmentet). Dagens VULA-fiber kan til sammenlikning ikke erstattet LLUB-kobber fordi den ikke tilfredsstillende disse kravene.

4 Telenor gir egen virksomhet og egne partnere mer og bedre informasjon enn eksterne tilgangskjøpere

GlobalConnect er enig med Nkom i at Marked 3a-vedtaket pålegger Telenor å gi tilgangskjøper opplysninger i samme omfang og til samme kvalitet som det selskapet gir både egen sluttbrukervirksomhet og eksterne partnere (EVRY, ATEA osv.) samt forhandlere. Dette er en helt avgjørende forutsetning for at grossistkundene skal være i stand til å konkurrere med den dominerende aktøren på jevnverdige vilkår ("level playing field").

Tilbudene Telenors sluttbrukervirksomhet gir både privat- og bedriftskunder dokumenterer at dette ikke skjer i praksis. Tvert om viser selskapets opptreden i både anbudskonkurranser, generell markedsføring og konkrete saker at både privat- og bedriftsledet sitter på langt mer og langt bedre informasjon om dette. Dette gir Telenors egen virksomhet og Telenors partnere, et betydelig og urettmessig, konkurransefortrinn.

5 Manglende etterlevelse av markedsreguleringen undergraver tilgangskjøpernes konkurransevne

Telenors manglende etterlevelse av kravene til varsling og ikke-diskriminering. Dette påfører oss merkostnader, tar fra oss inntekter og skader også tilliten til våre produkter og tjenester. I sum reduserer dette vår konkurransekraft, noe som også går utover sluttkundene. Effekten er særlig merkbar i bedriftsmarkedet.

Fraværet av informasjon om relevante erstatningsprodukter, funksjonalitet, pris og geografisk dekning fratrukk tilgangskjøperne muligheten til å beslutte om de skal eie eller leie infrastruktur når kobbernettet forsvinner. Utfordringen forsterkes av at vi i praksis heller ikke mottar tilstrekkelig informasjon om hvordan Telenor har planlagt å gjennomføre saneringen. Det er for øvrig uklart om dette rammer Telenors egen sluttbrukervirksomhet på samme måte. Tvert om tilsier markedsatferden at både den interne virksomheten (Telenor Bedrift) og eksterne partner (eks. Evry og ATEA) har et langt bedre bilde av hvilke erstatningsprodukter de kan tilby når samt underliggende kostnader, f.eks. når de utarbeider tilbud til offentlige kunder i anbudsprosesser.

Per nå innebærer med andre ord et "varsel" at kundeaksessen går tapt. Dette skjer samtidig som at Telenor aktivt tilbyr den samme kunden alternative erstatningsprodukter gjennom sin egen sluttbrukervirksomhet (fiber, LTE og



kabelbasert bredbånd) som gjør det mulig å opprettholde bredbåndstjenester med tilsvarende kvalitet og hastighet etter nedleggelsen.

Det er i praksis ikke mulig å etablere ny infrastruktur for å opprettholde alle leveransene. GlobalConnect kan i motsetning til Telenor per i dag ikke tilby et fast-mobilt erstatningsprodukt dersom dette skulle være relevant for sluttkunden. Manglende informasjon om Telenors konkrete planer innebærer sammen med gravekostnader, nytt sluttbrukerutstyr mv. at det en rekke steder heller ikke er et reelt alternativ å etablere ny infrastruktur.

GlobalConnect har for øvrig gjort investeringer i DSLAMer over hele Norge. Denne investeringen vil også gå tapt dersom Telenor sanerer kobbernettet i tråd med varslet.

6 Behov for å revidere sentrale forpliktelser i Marked 3a-vedtaket

Nkom viser i brevet til at markedsvedtakene ikke pålegger Telenor å tilby erstatningsprodukter som ikke allerede omfattes av markedsavgrensningen. Dette er en grunnleggende svakhet ved reguleringen. Det siste halvåret har Telenors egen sluttbrukervirksomhet i stadig økende grad aktivt tilbudt privat- og bedriftskunder å erstatte kobberlinjene som fases ut med fast-mobilt bredbånd samt "uregulerte" fiberprodukter. GlobalConnect, NextGenTel og andre konkurrenter nektes samtidig tilgang til de samme løsningene slik at Telenor i mange områder i praksis står igjen som eneste, relevante leverandør. Det faktum at Telenor tilbyr de aktuelle tjenestene for å dekke samme behov hos sluttkunden, dokumenterer at tjenesten er substituerbar uavhengig av hva slags aksess tjenesten realiseres over. De inngår derfor som en naturlig del av markedet. *GlobalConnect ber om at Nkom pålegger en plikt til å gi tilgang til både fast-mobile bredbåndsløsninger og den øvrige delen av fiberaksessnettet.*

Videre anmoder vi om at Nkom utvider varslingsfristen til 5 år i tråd med NGA-befalingen samt presiserer at Telenor har plikt til å varsle nedleggelse av alle aksesser der grossistkundene har tilgang, ikke kun dem som aktivt benyttes per i dag.

En varslingsfrist på minimum 3 år må med andre ord reelt sett innebære at alle dagens fysiske linjer rent faktisk er tilgjengelig i hele varslingsperioden. Etter det GlobalConnect forstår mener Telenor selv at selskapet står fritt til å stenge undersentraler og kobbersamband med måneders varsel på utvalgte nettsegmenter så snart det ikke lenger er en grossistkunde til stede. En slik tilnærming vil få dramatiske, negative konsekvenser for konkurransen på kort sikt.



Vi har gjennom mange år bygget ut et nasjonalt nett tilpasset kobbernettets "fotavtrykk". Dette danner grunnlaget for de kontraktene vi har inngått og vår evne til å betjene både eksisterende og nye kunder. For å kunne konkurrere i bedriftsmarkedet fremover er både GlobalConnect og andre tilgangskjøpere avhengig av å kunne fortsette å bestille kobberlinjer på de fleste hoved- og undersentraler. Behovet vil være tilstede frem til kobbernettets en gang i fremtiden blir sanert i sin helhet.

7 Nødvendig å pålegge retting samt sanksjonere Telenors forsettlige brudd på markedsreguleringen

Et av de fire grunnleggende prinsippene i markedsreguleringen er at de særskilte forpliktelsene skal utformes på en måte som gir den dominerende aktøren "insentiver til etterlevelse" (prinsipp 4).¹ Forholdene vi har beskrevet over dokumenterer at det motsatte har skjedd i praksis. Det fremstår som om Telenor i all hovedsak aktivt omgår det regulatoriske sikkerhetsnett, heller enn å lojalt sikre en transparent modernisering av det faste aksessnett.

GlobalConnect ber Nkom å gjenopprette normalsituasjonen gjennom å pålegge å varsle alle nedleggelse på nytt samt å gi tilgangskjøperne den informasjonen de har krav på. Inntil dette er gjennomført bør Telenor pålegges en full stans i alle nedleggesaktiviteter, inklusive varslinger. Videre er det av individualpreventive hensyn nødvendig å sanksjonere overtredelsene på en slik måte at Telenor lojalt etterlever reguleringen i fremtiden. Ekomloven med forskrift gir tilsynet kompetansen til å ilegge gebyr på inntil 5 % av foretakets omsetning.

8 Avslutning

Telenor har siden slutten av 2018 aktivt omgått varslingsreglene. Som en direkte konsekvens har selskapet i løpet av kort tid lyktes med å gjøre deler av kobbernettets utilgjengelig for sine konkurrenter. Deler av endringene er irreversible. Denne nedleggelsen er for det første uforsvarlig og bør stanses i påvente av en konkret konsekvensutredning av blant annet:

- Effekten på konkurransen.
- Konsekvensene for sluttbrukere som er avhengig av virksomhetskritisk datakommunikasjon slik som helse, nødnett, offentlige etater, bedrifter.
- Effekten på nasjonale transportnett ettersom de fleste grossistkundene med egen infrastruktur har bygget fiber metro og backbone inn mot kobbersentralene. I sum fører saneringen til at diversiteten/redundansen blir kraftig svekket.

¹ Se Marked 3a-vedtaket side 13.



For å kunne fortsette å betjene deler av bedriftsmarkedet (multiaksesskunder) er vi avhengig av at Nkom raskt griper inn og gjenoppretter situasjonen. I motsatt fall vil GlobalConnect være tvunget til å revurdere denne delen av virksomheten med de konsekvenser det får for konkurransen i bedriftsmarkedet, og de videre investeringer i et robust, alternativt nett med nasjonal dekning.

Eventuelle spørsmål kan rettes til meg på telefon (930 81 017) eller e-post (metjoh@globalconnect.no).

Med vennlig hilsen
GlobalConnect AS

Mette E. Johansen
Juridisk leder