



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Vår ref.: 1505331-195 - 412.9

Vår dato: 16.6.2021

Saksbehandler: Anette Refsland Gundersen

Oversendelse av GlobalConnects klage på Nkoms endringsvedtak i marked 3a og 3b

Vedlagt oversendes klage fra GlobalConnect AS (GlobalConnect) datert 24. september 2020. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkoms) vedtak 2. september 2020 om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett (kobbervedtaket/endringsvedtaket). Vedtaket er også påklaget av Telenor ASA (Telenor) og Motorola Solutions Norge AS (MSN).

Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

1 Bakgrunn

Telenor kunngjorde i slutten av januar 2019 at selskapet hadde besluttet at kobbernettet skal avvikles innen 2022, og at kobberaksesser vil erstattes med fiberbasert eller trådløs bredbåndsaksess. Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet innen utgangen av 2022, har potensielt stor innvirkning på konkurransen i bredbåndsmarkedene, og var ikke kommunisert utad da Nkom fattet vedtakene i Marked 3a og 3b 20. desember 2018 (Markedsvedtakene).



I lys av Telenors beslutning så Nkom behov for å endre innholdet i og omfanget av enkelte av pliktene Telenor var pålagt i Markedsvedtakene, og varslet vedtak om dette 20. desember 2019 (varselet).

Vedlegg 1: Varsel om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b av 20. desember 2019.

Nkom mottok i slutten av januar 2020 høringssvar fra Telenor, GlobalConnect, NextGenTel AS og Telia Norge AS på varselet om endring av Markedsvedtakene. I tillegg mottok Nkom 11. februar 2020 kommentarer fra GlobalConnect til Telenors høringssvar.

Vedlegg 2: Høringssvar fra Telenor

Vedlegg 3: Høringssvar fra GlobalConnect

Vedlegg 4: Høringssvar fra NextGenTel

Vedlegg 5: Høringssvar fra Telia

Vedlegg 6: Kommentarer fra GlobalConnect til andre høringssvar

På bakgrunn av varselet 20. desember 2019 og de mottatte høringssvarene og kommentarene, utarbeidet Nkom utkast til vedtak som omhandlet enkelte deler av det som var varslet.¹ Nkom notifikerte 30. juni 2020 utkast til vedtak til EFTA Surveillance Authority (ESA), jf. ekomloven § 9-3, rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling. Nkom mottok ESAs kommentarer til det notifikerte utkastet til vedtak 23. juli 2020.

Vedlegg 7: Utkast til vedtak av 30. juni 2020.

Vedlegg 8: ESAs kommentarer av 23. juli 2020 til Nkoms utkast til vedtak.

Nkom fattet 2. september 2020 vedtak om at Telenor har plikt til å opprettholde Marked 3a- og 3b-tilgang til kobberbaserte aksessnett i en periode på inntil 5 år fra vedtaket trer i kraft. Telenor ble også pålagt en plikt til å utarbeide et forslag til en helhetlig plan for migrasjon fra kobberbasert infrastruktur.

Vedlegg 9: Nkoms vedtak av 2. september 2020 om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett.

¹ Nkom varslet 20. desember 2019 seks større endringer/nye forpliktelser fra Markedsvedtakene av 20. desember 2018. Det notifikerte utkastet til vedtak av 30. juni 2020 og vedtaket av 2. september 2020 omhandler to av de seks varslede endringene. De to endringene er; plikt til ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang som er gitt i Marked 3a eller 3b, og plikt til å sørge for en migrasjonsprosess fra kobberbasert til fiber- og mobilbasert infrastruktur.



Telenor, GlobalConnect og Motorola påklaget vedtaket.

Vedlegg 10: Telenors klage av 24. september 2020.

Vedlegg 11: GlobalConnects klage av 24. september 2020.

Vedlegg 12: Motorolas klage av 24. september 2020.

I henhold til forvaltningsloven § 33, jf. kapittel IV og V samt Samferdselsdepartementets «Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nkom etter ekomloven» nr. 2 og 3, ble berørte tilbydere varslet om mottatte klager på vedtaket. Offentlig versjon av klagene er også lagt ut på Nkoms [hjemmeside](#). Partene fikk 3 ukers frist til å kommentere klagene. Nkom orienterte dessuten Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om klagene.

Nkom mottok kommentarer fra Motorola til Telenors klage 21. oktober 2020.

Vedlegg 13: Motorolas kommentarer av 21. oktober 2020.

Vedleggene til denne innstillingen er de samme for alle tre klagene og oversendes derfor samlet. Deler av vedleggene er unntatt offentlighet jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

2 GlobalConnects klage

2.1 Overordnet om GlobalConnects anførsler

GlobalConnect har i hovedsak bedt om at Nkom eller KMD endrer vedtaket for så vidt gjelder:

- 1) utformingen av forpliktelsen om å utsette nedleggelsen til 2025,
- 2) tydeliggjøring og konkretisering av innhold i forpliktelsen, og
- 3) manglende a) krav til omklassifisering av alle «enkelstående fiberaksesser» etablert etter 1. februar 2019 til å være en del av «systematisk, utbygde fibernett», og b) prisregulering av ODP og pålegg om Equivalence of Input (EoI).

Nkom oppsummerer nedenfor hovedpunktene i GlobalConnects klage og gir sin vurdering av hvert punkt.

2.2 GlobalConnect støtter det overordnede pålegget om å utsette kobbernedleggelsen til 2025

Grunnlag

GlobalConnect støtter pålegget om å opprettholde kobbertilgangen i en periode på fem år fra vedtaksdato, og viser til at myndighetene ikke kan tillate Telenor å fjerne kobbertilgangen før det foreligger et tilbud om relevante erstatningsprodukter til rimelige priser, som fases inn i tråd med en omforent migrasjonsplan.

GlobalConnect mener tilsynet har tatt innover seg alvoret i situasjonen, og at kobbersaneringen ikke er et ledd i digitaliseringen av Norge, slik Telenor hevder, men et forsøk på å endre de grunnleggende premisene for konkurransen i lang tid fremover. I følge GlobalConnect vil vedtaket om å opprettholde kobbernett sammen med vedtaket om tilgangsplikt til fast mobilt bredbånd (FMB) og andre relevante endringer, bidra til å opprettholde konkurransen.

Videre er GlobalConnect enig i at denne innstramningen ikke forutsetter noen ny markedsanalyse, markedsavgrensning eller andre tidkrevende prosesser, som følge av at det ikke finnes objektive data eller annen informasjon som skulle tilsa at Telenors posisjon i Marked 3a og 3b har svekket seg siden vedtakene fra 2018. GlobalConnect viser til at ESA i sine kommentarer har konkludert med det samme. GlobalConnect viser også til at regelverket ikke åpner for at den dominerende aktøren selv «definerer seg ut av reguleringen» gjennom en kommersiell beslutning om å stenge tilgangen til et nasjonalt aksessnett.

2.3 Grunnlaget for GlobalConnects klage

2.3.1 For å sikre etterlevelse må de vedtatte forpliktelsene presiseres ytterligere

Grunnlag

GlobalConnect mener Nkoms kobbervedtak ikke er tilstrekkelig til å sikre etterlevelse, og ber derfor Nkom eller KMD om å justere de pålagte forpliktelsene.

GlobalConnect peker på at Markedsvedtakene pålegger Telenor en klar plikt til å likebehandle intern og ekstern virksomhet, blant annet med tanke på informasjon. GlobalConnect mener Telenor ikke har respektert de pålagte varslingsfristene, har diskriminert med tanke på kostnadsgrensene for nedleggelse av aksesser og har omgått varslingskravene i feilrettingssituasjoner, og mener det har vært en gjennomgående utfordring å avdekke og påtale overtredelser. Dette har ført til at GlobalConnect har blitt hardt rammet av manglende feilretting

og stengning av kobberlinjer, som følge av at GlobalConnect ikke kan tilby relevante erstatningsprodukter som kan betjene de rammede lokasjonene.

GlobalConnect anfører at Telenor har gjennomført nedlegging av linjer eller punktet i strid med pliktene selskapet har hatt eller har.

GlobalConnect ber Nkom eller KMD om å endre/utvide den pålagte forpliktelsen til å opprettholde kobbertilgangen ved å kreve at Telenor:

- 1) leverer dokumentasjon på samtlige kobberaksesser som var tilgjengelige pr 1.1.2019, dokumentasjon på samtlige kobberaksesser som var tilgjengelige pr 2.9.2020 samt dokumentasjon som forklarer differansen mellom disse i form av hva som er rettmessig fjernet etter reguleringens krav,
- 2) dokumenterer at eventuelle sentraler, samband mv. selskapet mener skal holdes utenfor som rent fysisk er fjernet («nedlagt») og at dette har skjedd i tråd med de gjeldende varslingsreglene,
- 3) tilbakefører alle sentraler, kobbersamband mv. som er fjernet fra Kapaks siden 1. januar 2019 til systemet slik at de både er synlige for tilgangskjøpere og kan bestilles,
- 4) verifiserer at alle DSLAMer som er nødvendige for å kunne kjøpe 3b relaterte produkter er tilgjengelige for grossistkunder og at disse ikke kobles ned i strid med tilgangsforsikringen, og
- 5) etablerer et system og et systemgrensesnitt mot Kapaks som gir Nkom løpende dokumentasjon på endringer i aksesstillinger, inklusiv årsak til eventuelle nedleggelse, basert på et datagrunnlag tilbakestillt etter pkt. 3 over.

Nkoms vurdering

GlobalConnect viser til flere forhold for å sikre etterlevelse av Telenors pålagte forpliktelser.

Nkom er enig i at det er viktig å sikre at Telenor etterlever forpliktelsene i tråd med reguleringen i Markedsvedtakene og endringsvedtaket.

Nkom vurderer løpende oppfølging av pliktene Telenor er pålagt i Markedsvedtakene og endringsvedtaket. Eksempelvis følger Nkom nå opp hvordan Telenors feilrettingspolicy er utformet, etterleves og hvorvidt denne bør endres. Når det gjelder informasjon fra Telenor knyttet til kobbersaneringen vil dette også inngå i arbeidet med migrasjonsplanen, hvor også GlobalConnect vil være involvert. Effektiv tilgang til oppdatert migrasjonsinformasjon vil være et sentralt element i migrasjonsplanen.

Nkom er enig i at flere av tiltakene GlobalConnect foreslår kan være nødvendige for å enten følge opp etterlevelsen av endringsvedtaket eller for å gjøre det tilstrekkelig effektivt. Nkom vil derfor vurdere å innføre supplerende plikter knyttet til oppfølging og rapportering i forbindelse med vår oppfølging av de pålagte forpliktelsene. Nkom anser at det generelt ikke er formålstjenlig å innta detaljregulering av hvordan Nkom vil følge opp at Telenor etterlever plikter i virkemiddelvedtakene som en del av vedtakene. Nkom vil derfor ikke utvide forpliktelsene knyttet til oppfølging av etterlevelse av pliktene pålagt, i dette vedtaket.

2.3.2 Kobbervedtaket må utvides til å omfatte andre, nødvendige forpliktelser som allerede har vært gjenstand for høring

2.3.2.1 Innledning

GlobalConnect viser innledningsvis til at Nkom eller KMD må supplere pålegget om å opprettholde kobbertilgangen til 2025 med umiddelbart å vedta de øvrige, nødvendige presiseringene som var gjenstand for varsel og høring fra Nkom 20. desember 2019. Etter GlobalConnects mening fremstår kobbervedtaket som et ufullstendig delvedtak som ikke alene kan løse den aktuelle konkurransesituasjonen i markedet. Det vises til at et vedtak alene om å opprettholde kobberinfrastrukturen i fem år, mens Telenors egne salgskanaler og partnere offensivt selger fiber og FMB samtidig som de urettmessig legger ned og unnlater å feilrette kobber, med høy sannsynlighet ikke gir den effekten som er nødvendig for å kompensere for de skadene som konkurransen påføres. På denne bakgrunn mener GlobalConnect det er helt avgjørende at det samtidig fattes vedtak som sikrer konkurrentene tilgang til de samme grossistproduktene som Telenors egen sluttbrukervirksomhet og partnere, uten ytterligere forsinkelser.

2.3.2.2 Nkom må pålegge Telenor å omklassifisere enkeltstående fiberaksesser

Grunnlag

GlobalConnect ber om at Nkom eller KMD umiddelbart endrer kobbervedtaket gjennom å innføre tidsskillet tilsynet foreslo i høringen. Denne endringen vil ifølge GlobalConnect føre til at tilgangsplikten i Telenors fiberaksessnett utvides betraktelig. GlobalConnect mener dette tiltaket ikke er tilstrekkelig i seg selv, men et viktig første steg for å sikre tilgangskjøperne tilgang til relevante erstatningsprodukter.

GlobalConnect viser videre til at det per i dag ikke finnes noe annen landsdekkende infrastruktur som kan erstatte kobbernettet, og at det i mange områder heller ikke er mulig innenfor forsvarlige økonomiske rammer for noen annen aktør å etablere alternativer til det aksessnettet som legges ned. Dette gjelder, ifølge GlobalConnect, spesielt hvis man deltar i det nasjonale multiaksessmarkedet for bedrifter og offentlige virksomheter som ofte er preget av mange spredte aksesser over store geografiske områder. For å kunne betjene egne kunder og vinne nye kunder de kommende årene, mener GlobalConnect at de og andre konkurrenter i bredbåndsmarkedet er helt avhengig av regulert tilgang til Telenors mobile og fiberbaserte aksessnett.

GlobalConnect kan ikke se at det finnes noe teknisk eller kommersielt rasjonale for å opprettholde et skille mellom "enkeltstående fiberaksesser" og "systematisk utbygde nett" i det norske markedet, og viser til at de ved gjentatte anledninger har dokumentert i form av konkrete bilder av faktiske fiberområder at avgrensningen er kunstig. I praksis har den åpnet for at store deler av Telenors fibernet i en årrekke har vært unntatt tilgangsreguleringen, særlig i bedriftsmarkedet.

De negative konsekvensene har, ifølge GlobalConnect, vært relativt begrenset frem til nå ettersom tilgangskjøperne har kunnet falle tilbake på fysisk tilgang i Telenors kobbernett som alternativ til å bygge selv. Dette har endret seg, og uten tilgang til hele Telenors fiberbaserte aksessnett, vil tilgangskjøperne i løpet av kort tid stå uten reelle erstatningsprodukter i mange deler av landet, noe som vil føre til at konkurrentene presses ut av store deler av bedriftsmarkedet.

Nkoms vurdering

Nkom erkjenner at kobbervedtaket ikke er en endelig løsning på konkurranseproblemer knyttet til kobbersaneringen. Kobbervedtaket er likevel en viktig del av dette arbeidet, som GlobalConnect også viser til. Deler av det som Nkom varslet 20. desember 2019 følger egne prosesser, blant annet gjelder dette et eventuelt pålegg om tilgangsplikt for «enkeltstående fiberaksesser». Nkom mener det er hensiktsmessig å fullføre de prosessene som er startet fremfor å legge opp til en omgjøring av kobbervedtaket. Nkom ser derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på enkelthetene i GlobalConnects anførsler på dette punktet.

2.3.2.3 Nkom må umiddelbart utvide vedtak på FMB

Grunnlag

GlobalConnect viser til at Nkom så snart som mulig må utvide vedtaket om tilgang til FMB til også å omfatte pris/kost. Ifølge GlobalConnect tar prosessen som Nkom legger opp til for prissetting av FMB for lang tid. Det vises også til GlobalConnects klage datert 24. september 2020 på Nkoms tilleggsvedtak om grossisttilgang til fast mobilt bredbånd i Marked 3b.

Nkoms vurdering

Nkom viser til den pågående prosessen knyttet til utviklingen av marginiskvismodell for FMB. Arbeidet med å følge opp gjeldende prisregulering basert på ikke-diskriminering vil bli fulgt opp mens arbeidet med marginiskvismodell pågår. Nasjonal høring av utkast til marginiskvismodell vil bli gjennomført nå i juni.

Når det gjelder GlobalConnects klage på FMB-vedtaket så vil den bli behandlet separat. Nkoms målsetting er å ta stilling til klagesaken før sommerferien.

2.3.2.4 Nkom må umiddelbart pålegge Equivalence of Input (Eol)

Grunnlag

GlobalConnect ber om at Nkom eller KMD endrer kobbervedtaket gjennom å innføre ikke-diskriminering basert på Eol, i tråd med det som ble varslet 20. desember 2019 uten ytterligere forsinkelser.

GlobalConnect viser til at både kobbervedtaket og annen myndighetskorrespondanse dokumenterer at Telenor systematisk forskjellsbehandler intern og ekstern virksomhet i forbindelse med kobbersaneringen. Dagens ikke-diskriminering basert på EoO klarer ikke hindre den konkurranseskadelige adferden, ifølge GlobalConnect.

GlobalConnect mener således at prosessen Nkom har startet med å utarbeide prinsipper og kontroller for tredjepartsvurdering av om Telenor likebehandler intern og ekstern virksomhet er unødvendig samtidig som den forsinker håndhevelsen av kravene til ikke-diskriminering med ytterligere 12-24 måneder. Videre kan GlobalConnect heller ikke se hvilken verdi den skal tilføre reguleringen, ettersom myndighetene har tilstrekkelig grunnlag for å skjerpe det regulatoriske sikkerhetsnettet.

GlobalConnect anfører at det er kritisk at myndighetene umiddelbart innfører Eol som reguleringsmodell, jf. punkt 3.2.4 i GlobalConnects klage.

GlobalConnect peker videre på at det er tidskritisk å innføre et pålegg om EoI, da Telenor er i ferd med å monopolisere deler av B2B-markedet.

Nkoms vurdering

Nkom er enig med GlobalConnect i at ikke-diskrimineringskravet basert på EoO ikke har fungert tilstrekkelig effektivt, jf. avsnitt 159 i Nkoms varsel 20. desember 2019. Et eventuelt pålegg knyttet til ikke-diskrimineringsforpliktelsen om å utvikle erstatningsproduktene for kobberaksess på grossistnivå innenfor rammen av EoI vil imidlertid følge en egen prosess, jf. kapittel 3.3 i varselet.

Nkom viser videre til at vi arbeider med en prosess for tredjepartsgjennomgang. Om denne vil føre frem til et pålegg om EoI er det foreløpig ikke grunnlag for å ta stilling til. Nkom fastholder etter dette at ikke-diskrimineringskravet inntil videre skal baseres på EoO for tilgang til det kobberbaserte aksessnettet.

3 Oppsummering og innstilling

Enkelte deler av GlobalConnects klage behandles i egne prosesser, som Nkom vil ta stilling til i den sammenheng. Dette gjelder vurdering av om kobbervedtaket må utvides til å omfatte andre, nødvendige forpliktelser som allerede har vært gjenstand for høring, se kapittel 2.3.2 over. Nkom holder fast ved at det er mest formålstjenlig å eventuelt adressere disse forholdene i separate vedtak heller enn å utvide kobbervedtaket.

Når det gjelder klagen for øvrig, kan Nkom ikke se at GlobalConnects klage medfører noe vesentlig nytt i forhold til tidligere innspill. Nkom viser derfor til de vurderinger som er foretatt i vedtak 2. september 2020 og fastholder de standpunkt som fremkommer der.

Det har etter Nkom oppfatning heller ikke i ettertid fremkommet nye opplysninger som skulle tilsi en endret konklusjon fra Nkoms side.

Etter vurdering av GlobalConnects anførsler og opplysninger, har Nkom på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for andre endringer eller oppheving av vedtak 2. september 2020. Nkom innstiller derfor følgende vedtak i klagesaken:

«Klagen av 24. september 2020 fra GlobalConnect vedrørende Nkoms vedtak av 2. september 2020 om endring av vedtakene i Marked 3a og 3 b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett tas ikke til følge.»



I henhold til veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet etter ekomloven punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til KMD innen en frist på to uker. Nkom vil oversende partsoffentlige versjoner av innstillingen til de tre klagerne, i tillegg til å publisere en offentlig versjon av innstillingen på vår hjemmeside.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: Varsel om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b av 20. desember 2019.

Vedlegg 2: Høringssvar fra Telenor

Vedlegg 3: Høringssvar fra GlobalConnect

Vedlegg 4: Høringssvar fra NextGenTel

Vedlegg 5: Høringssvar fra Telia

Vedlegg 6: Kommentarer fra GlobalConnect til andre høringssvar

Vedlegg 7: Utkast til vedtak av 30. juni 2020.

Vedlegg 8: ESAs kommentarer av 23. juli 2020 til Nkoms utkast til vedtak.

Vedlegg 9: Nkoms vedtak av 2. september 2020 om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett.

Vedlegg 10: Telenors klage av 24. september 2020.

Vedlegg 11: GlobalConnects klage av 24. september 2020.

Vedlegg 12: Motorolas klage av 24. september 2020.

Vedlegg 13: Motorolas kommentarer av 21. oktober 2020.