

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Fornebu
19. desember 2019

Kommentarer til varsel om tilleggsvedtak om fast mobilt bredbånd

1 Bakgrunn

("Nkom") har i brev 28. november 2019 varslet at Telenor vil bli pålagt tilgangsplikt til et grossistprodukt som gjør det mulig å tilby tilsvarende produkter som "Hjemmebredbånd Mobil" og "Bredbånd Bedrift Mobil" (i felleskap "**fast mobilt bredbånd**" eller "**FMB**"). Tilsynet har satt frist til 19. desember 2019 med å kommentere innholdet. Dette høringssvaret er rettidig.

Telenor har igangsatt en meget rask sanering av kobbernettet og gjennomfører på en måte som rammer både GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**") og andre tilgangskjøpere hardt. Kobberinfrastrukturen er pr i dag den eneste landsdekkende fastnett kommunikasjonsinfrastruktur som er tilgjengelig for tilgangskjøpere i et grossistmarked. Det nye marked 3a og 3b har så langt ikke sikret transparens om verken de konkrete planene for nedleggelsen av kobberaksesnettet eller hvilke erstatningsprodukter den dominerende aktøren vil tilby sine konkurrenter. Videre er det dokumentert at Telenor så langt kun har gitt egen sluttbrukervirksomhet eller utvalgte partnere/forhandlere tilgang til de fiber- og mobilbaserte erstatningsproduktene som er nødvendige for å betjene bedriftssegmentet. Sett i lys av dette er GlobalConnect positive til at tilsynet varsler tilgangsplikt for fast mobilt bredbånd. Vi støtter dessuten konklusjonen om at produktet inngår i de relevante markedene og behovet for å pålegge en tilgangsplikt på ikke-diskriminerende vilkår.

GlobalConnect minner om at beslutningen om å fullstendig sanere kobbernettet og at dette skal skje rekordraskt ensidig er besluttet av Telenor, samt at Telenor sitt motiv for å gjøre det på denne måten er å gjøre kobbernettet til et virkemiddel for å bli unntatt sektorspesifikk regulering. Dette fremgår av Telenors sin klage på Nkoms markedsvedtak datert 24. januar 2019.

Telenor har ikke på noen måte tatt initiativ for å ivareta grossistmarkedets behov i denne prosessen, og dette må ses i lys av at vi er i direkte konkurranse i sluttkundeledet. Eksistensen av et landsdekkende kobbernett var et helt sentralt



fundament i gjeldende markedsvedtak, og når denne viktige premissen nå brått og uten forvarsel er endret, stiller det store krav til at Nkom sikrer relevante erstatningsprodukt på infrastrukturnivå når kobberaksessene forsvinner. Det vil si en erstatning for kobberbasert operatøraksess som er et marked 3a produkt.

GlobalConnect er samtidig bekymret for enkelte av de vurderingene som ligger til grunn for varslet:

- Som følge av lav tjenestekvalitet retter dagens FMB seg i praksis kun mot privatmarkedet og de lavere delene av bedriftsmarkedet. Regulert tilgang er et viktig supplement, men ingen erstatning for at Nkom også sikrer andre aktører likeverdig Marked 3a-tilgang til Telenors fiberaksessnett rettet mot næringsbygg. Dette er per nå unntatt fra tilgangsreguleringen fordi den dominerende aktøren definerer dette som «ustrukturert/usystematisk» fibernett.
- Varslet åpner i praksis for at Telenor unntar adresser fra tilgangsplikten basert på en skjønsmessig vurdering av hvor det ligger "teknisk til rette" å tilby FMB. Dette uthuler tilgangsplikten. Telenor bygger landsdekkende mobilnett og tilgangsplikten bør også være landsdekkende. Det foreligger etter det vi vurderer ingen teknisk begrunnelse for å gjøre unntak.
- For at FMB skal være et reelt erstatningsprodukt, må grossistprisen ligge på et slikt nivå at det er mulig å konkurrere. All erfaring tilsier at Nkom må pålegge en tilstrekkelig detaljert prisregulering i vedtaket for å unngå prisdiskriminering og overprising. I tillegg må det sikres at Telenor ikke legger til ekstra kostnadskomponenter mellom kundeaksess og punkt for avlevert trafikk.

Vi ber om at Nkom tar høyde for, og korrigerer disse svakhetene i det endelige vedtaket. GlobalConnect vil i punkt 2 og 4 under redegjøre nærmere for dette.

2 Kommentarer til Nkoms beskrivelse av produktet

Ifølge punkt 2 i varslet tilbyr Telenor de standardiserte produktene "Hjemmebredbånd Mobil" til privatkunder og "Bredbånd Bedrift Mobil" til bedriftsmarkedet. Det førstnevnte produktet skal ha en nedlastingshastighet på 10 Mbit/s inntil 1 TB og det siste nedlastingshastigheter på 20 og 40 Mbit/s inntil et forbruk på 1,5 TB per måned.

Hastighetsklassene og forbruksgrenser skyldes ikke tekniske begrensninger eller andre forhold ved tjenesten. Telenor har fastsatt kvalitetsparameterne ut fra en kommersiell vurdering og står også fritt til å endre dem. Etter det GlobalConnect forstår har Telenor i anbudsprosesser tilbudt skreddersydde FMB-tjenester med andre



karaktistikker enn dem som er oppgitt for "Bredbånd Bedrift Mobil" til storkunder i bedriftsmarkedet. Det endelige vedtaket bør reflektere dette.

Nkom legger i varslet til grunn at FMB inngår i Marked 3b, men går ikke nærmere inn på andre karakteristikk ved tjenesten enn geo-låsning, hastighet og nedlastingsgrenser. Selv om mobil aksess innebærer at brukerne deler på kapasiteten i et gitt område, er det, så vidt GlobalConnect forstår, nå teknisk mulig å øke tjenestekvaliteten for enkeltbrukere i et 4G-nett gjennom å gi dem en prioritert hastighetsklasse. I praksis innebærer dette at hastigheten kan opprettholdes på bekostning av andre brukere når etterspørselen etter kapasitet i et område overstiger den tilgjengelige kapasiteten. Vi antar Telenor allerede benytter denne muligheten når selskapet tilbyr FMB-tjenester til egne slutt kunder som etterspør garanterte hastigheter eller stiller andre, særskilte SLA-krav. 5G-teknologien gir ytterligere muligheter til å øke tjenestekvaliteten. GlobalConnect ønsker i prinsippet lokale aksesspunkter for å utnytte eget nasjonalt fotavtrykk på vårt fibernett. Vi har i prinsippet ikke behov for å kjøpe transport av Telenor. Med kun ett eller et fåtall sentrale tilknytningspunkter vil tilgangskjøper få ekstra forsinkelse på sin kundetraffikk (delay), og som nevnt en ekstra priskomponent. Tradisjonell MVNO har nasjonale samtrafikkpunkter så denne tilgangsformen er heller ikke en anvendelig referanse for dette produktet.

GlobalConnect ber Nkom om å ta høyde for dette i det endelige vedtaket for å sikre grossistkundene den samme muligheten som Telenors sluttbrukervirksomhet til å tilby FMB-tjenester med prioritering, garantert tjenestekvalitet osv.

3 GCs kommentarer til Nkoms markedsavgrensning

Tilsynet viser i varslet (side 5) til at Fast Mobil Bredbånd inngår i det relevante sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess:

"Nkom konkluderer med at HBM produkttegenskaper som gjør at det fremstår som substituerbart med fast bredbåndsaksess (kobber, fiber, HFC), i likhet med andre typer fast radioaksess, og at HBM inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess."

Etter det vi forstår støtter Telenor denne vurderingen.

GC mener det ikke er tvil om at alle typer Fast Mobil Bredbånd inngår i det relevante markedet. I tillegg til de momentene Nkom beskriver i varslet, vil vi i tillegg fremheve at Telenor aktivt markedsfører tjenesten som en erstatning for kobberbaserte aksesser. I



tillegg har faktisk allerede en andel av de sluttbrukerne som kjøper fast bredbåndsaksess migrert over til denne tjenesten.

4 GCs merknader til Telenors kommentarer

4.1 GCs støtter Nkoms vurdering av behovet for tilgangsplikt

GlobalConnect er enige med Nkom i at det ikke finnes relevante erstatningsprodukter per i dag. Ordinært mobilt bredbånd er heller ikke noe relevant substitutt.

Ifølge varslet legger Nkom til grunn at tilbydere som har basert hele eller større deler av sin forretningsmodell på grossisttilgang til Telenors faste bredbåndsnett, ikke i tilstrekkelig grad vil kunne produsere relevante erstatningsprodukter over egen infrastruktur eller gjennom tilgang hos andre enn Telenor. GlobalConnect er enig i denne beskrivelsen. Telenors kobbernett er per i dag den aller viktige innsatsfaktoren for å kunne tilby konkurransedyktige bredbåndsaksess tjenester i bedriftsmarkedet. Dette skyldes både kvaliteten og den nasjonale deknningen. Det er i praksis ikke mulig for tilgangskjøperne å etablere relevante erstatningsprodukter over egen infrastruktur innen utgangen av 2022. Dette ville dessuten ha vært uoverkommelig, med tanke på de enorme investeringskostnadene og begrensningen på utbyggingskapasitet og tilgjengelige entreprenører.

Dersom ikke reguleringen endres slik at Telenors konkurrenter raskt sikres tilgang til alternative innsatsfaktorer, vil dagens tilgangskjøpere i løpet av kort tid miste sluttkundene. Dette vil igjen redusere mangfold i tjenestetilbudet og eliminere deler av konkurransen.

De negative effektene er allerede i ferd med å vise seg i bedriftsmarkedet selv om kun en liten del av kobbernettet er fjernet. Som en direkte konsekvens av Telenors omfattende og aktive annonsering av saneringsbeslutningen til markedet stiller de fleste større bedriftskunder nå et absolutt krav om kun fiberbaserte aksesser, eventuelt kombinert med FMB, i nye anbudsutlysninger. Vi er ikke kjent med noen større aktører som aksepterer FMB som primæraksess, men nesten alle store bedrifter og offentlige aktører som er avhengig av datakommunikasjon etterspør FMB som backup (failover) til en fiberbasert primæraksess. Etersom Telenor per i dag kun gir egen sluttbrukervirksomhet, egne partnere (Tieto Evry m.fl.) og egne forhandlere eksklusiv tilgang til både fiberbasert primæraksess og FMB som backup, er de i praksis de eneste som er i stand til å vinne slike kontrakter. Eller for å være litt mer presis, alle disse kontraktene vil utelukkende bli basert på Telenor sin infrastruktur selv om de ulike sluttbrukerkontraktene innehas av ulike tjenestetilbydere.



Som vi har dokumentert for Nkom tidligere har GlobalConnect tapt flere store anbud i år grunnet manglende mulighet til å tilby fastnettaksesser som erstatning for kobberaksesser. Som illustrert i eksemplet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet under, har de avlyst konkurransen med den begrunnelse at de ikke lenger finner å kunne akseptere tilbud som er basert på kobberaksesser.

Melding 5945928

Fra: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet -
[Redacted]

Sendt: 13/12/19 12:02

Til: Globalconnect AS -
[Redacted] **Lest:** 13/12/19 12:05

Referanse: Konkurrans 215007 : 1 Rammeavtale for datakommunikasjonstjenester

Emne: Avlysning av konkurranse - begrunnelse

Oppdragsgiver har blitt bedt om en mer og utfyllende forklaring for vår avlysning av denne konkurransen.

På bakgrunn av innkomne spørsmål ble oppdragsgiver gjort oppmerksom på at kobbernettet utfases raskere enn vi var klar over

Oppdragsgiver ønsker tilbud på teknologi som vil bestå i hele avtaleperioden for dette vil dekke behovet til Bufetat. Oppdragsgiver innser at å be om tilbud på utgående teknologi (kobberlinje) er irrelevant med den utfasingstakten som er varslet i markedet.

Oppdragsgivers vurdering er at det foreligger en saklig grunn til å avlyse konkurransen iht FOA § 25-4.

[Redacted]
Seniorrådgiver
Offentlige anskaffelser - og Bestillingsansvarlig



GlobalConnect mener i likhet med Nkom at Telenor må pålegges å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til FMB for å bevare i alle fall noe av konkurransen. Vi vil presisere at FMB er et supplement og ikke et substitutt for kobberaksesser, og at det derfor ikke er tilstrekkelig som erstatning for de kobberaksesser som Telenor legger ned. Som følge av tekniske begrensningene og manglende kontroll over tjenestekvaliteten, anser de fleste større bedriftskunder FMB for kun å være en reservetjeneste ("failover"). Hvis vi skal være i stand til å fortsette å levere tjenester til kunder med flere landsdekkende lokasjoner, samt investere i egen infrastruktur fremover, er både GlobalConnect og andre tilgangskjøpere avhengig av at Nkom raskt sikrer full og reell, fysisk tilgang til Telenors fiberaksessnett (Marked 3a).

4.2 GCs kommentarer til den foreslåtte utformingen av tilgangsplikten

GlobalConnect er enig med Nkom i at Telenor, *som et minimum*, må pålegges å tilby tilgang på ikke-diskriminerende vilkår. Samtidig er vi bekymret over utformingen av tilgangsplikten. På side 8 og 9 i varslet skriver Nkom:

"Plikten til å tilby tilgang på ikke-diskriminerende vilkår innebærer at Telenor må gi tilgangskjøpere tilgang til en løpende oppdatert oversikt over adresser hvor Telenor anser at det teknisk ligger til rette for levering av HBM eller BBM, med angivelse av hvilken hastighet som kan tilbys. Oversikten må også være tilgjengelig på forespørsel også for potensielle tilgangskjøpere dersom Telenor ikke velger å legge oversikten åpent tilgjengelig på sine hjemmesider."

Formuleringen åpner i praksis for at den dominerende aktøren på skjønnsmessig grunnlag selv beslutter hvor konkurrentene skal gis tilgang til de regulerte produktene. Dette er av flere grunner svært uheldig at Nkom på denne måten tillater at Telenor omgår tilgangsplikten:

- GlobalConnect kan ikke se at det skal finnes noe teknisk grunnlag for unntaket. Telenor hevder selv at de har etablert et av verdens raskeste og beste mobilnett. Infrastrukturen dekker nesten 100% av alle private boliger og næringslokaler i Norge. Telenor er i gang med å oppgradere infrastrukturen med et uttalt mål om at de fleste skal dekkes av 4G+ og/eller 5G-teknologi innen kort tid, hvilket er bæretjenester som kan levere høyhastighetsbredbånd. GlobalConnect kan ikke se at det er tekniske årsaker til at produktet ikke skal være tilgjengelig i hele landet. For at vi skal kunne besvare anbudsforespørsler for private og offentlige kunder må vi også ha informasjon om produkter som blir tilgjengelig i saneringsperioden. Telenor har selv kommunisert at de oppgraderer nettet for å tilpasse seg økt



behov for kapasitet rundt i landet, og tilgangen kan derfor ikke begrenses fordi Telenor per i dag ikke har tilstrekkelig kapasitet.

- Telenor benytter dessuten i praksis FMB som et grunnleggende erstatningsprodukt i alle områder der Telenor ikke etablerer fibernet. Selv i områder der det er planlagt en fiberutrulling vil FMB benyttes som et midlertidig erstatningsprodukt f.eks. der utbyggingen blir forsinket.
- Som Nkom selv konstaterer gjennom blant annet Marked 3b-vedtaket har Telenor i utgangspunktet sterke incentiver til å nekte konkurrenter tilgang til relevante innsatsfaktorer. FMB-løsninger er intet unntak. Tvert om mener GlobalConnect at incentivene er enda sterke ettersom Telenor allerede har gjennomført konkrete analyser av hvilken infrastruktur selskapet planlegger å erstatte kobbernettet med for alle konkrete adresser i Norge. Dersom konkurrentene gis mulighet til å tilby FMB i områder der Telenor har planlagt å rulle ut fiber, vil dette kunne utfordre den dominerende aktørens kommersielle beslutninger.
- All erfaring med reguleringen i Marked 3a og 3b (tidligere Marked 4 og 5) de siste årene (lansering av SHDSL.bis, G.fast, VULA osv.) er at Telenor går langt i å hindre eller trenere lanseringen av innsatsfaktorer som gjør det mulig å konkurrere på likeverdige vilkår med deres egen sluttbrukervirksomhet eller deres utvalgte partnere.
- For øvrig har i praksis verken GlobalConnect eller Nkom mulighet til å ettergå Telenors vurdering av de "tekniske forholdene" som ligger til grunn for beslutningen om å utelukke konkrete adresser. En slik etterprøving tar dessuten svært langt tid.

GlobalConnect er positiv til at Nkom pålegger Telenor å dele all relevant informasjon som er nødvendig for å kunne benytte tilgangsproduktene, noe som for så vidt allerede følger av Marked 3a og 3b-vedtakene. Som det fremgår over har Telenor allerede gjennomført analyser og laget planer for hvilken infrastruktur som vil erstatte kobbernettet på adressenivå. Vi ber om at tilsynet som et første punkt pålegger Telenor å dele denne informasjonen med tilgangskjøperen slik at alle aktørene i markedet får likeverdig tilgang til den informasjonen som er nødvendig for å konkurrere om sluttkundene fremover.

Videre ber vi om at Nkom fjerner unntaket for "tekniske forhold" i det endelige vedtaket og heller presiserer at Telenor pålegges å etterkomme alle "rimelige anmodninger" om



tilgang til FMB, jf. ekomloven § 4-1. Denne bestemmelsen fanger allerede opp eventuelle tekniske utfordringer eller begrensninger i tilgjengelig kapasitet. Dersom den dominerende aktøren ønsker å avslå anmodninger på dette grunnlaget, er det i så fall den dominerende aktøren, ikke tilgangskjøper, som må sannsynliggjøre at vilkåret er oppfylt. Videre vil avslaget måtte dokumenteres. Prosedyrene etter ekomloven § 4-1 vil uansett gi tilgangskjøper et langt bedre sikkerhetsnett enn dersom Nkom nok en gang på forhånd forsøker å avgrense tilgangplikten på generelt grunnlag.

4.3 Nkom må regulere tilgangsprisen i dette vedtaket

Nkom skriver på side 9 i varslet at "Telenor vil ha insentiv til å innføre krav overfor tilgangskjøper som øker etableringsbarrierene for bruk av fast mobilt bredbånd som erstatningsprodukt for kobberbasert bredbånd". Videre fremgår det at det er nødvendig å stille visse krav til tilgangen for å sikre at fast mobilt bredbånd skal fungere effektivt som et erstatningsprodukt. GlobalConnect er helt enig i denne vurderingen, og det er avgjørende at Nkom følger opp dette med en konkret regulering av prisen for tilgang.

Videre foreslår tilsynet å stille kun ett, konkret krav til Telenors prising (side 9):

"For tilgangskjøper som har avtale om tilgang til Telenors faste nett for bredbånd, men ikke har avtale om tilgang til Telenors mobilnett, kan Telenor ikke kreve at tilgangskjøperen må betale en etableringskostnad for å få tilgang til fast mobilt bredbånd."

GlobalConnect er enige i at reguleringen ikke kan åpne for særskilte etableringskostnader eller andre fordyrende kostnadselementer som for eksempel månedsleie for losji, transport eller tilknytning til mobilnettet. Dette er samtidig langt fra tilstrekkelig. Den mest opplagte utfordringen ved den varslede tilgangsforpliktelsen er fraværet av annen prisregulering. Telenor står med andre ord fritt til å sette priser eller benytte prismodeller som innebærer en de facto tilgangsnekt.

I Marked 3b-vedtaket står det (side 20):

"60. Nkom legger til grunn at prisdiskriminering er et potensielt og reelt konkurranseproblem i Marked 3b. Etter Nkoms vurdering vil Telenor, i fravær av regulering, ha insentiv og mulighet til å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet slik at den interne nedstrømsvirksomheten kan basere sin produksjon på lavere priser enn eksterne konkurrenter i aktuelle nedstrømsmarkeder/sluttbrukermarkeder."



Dette konkurranseproblemet er minst like relevant for FMB som for andre produkter i markedet for sentral tilgang til faste aksessnett. Vi vil i denne forbindelse minne om at Marked 3b-vedtaket pålegger pristaksregulering for Bredbåndsaksess ADSL og VDSL, samt forbud mot å sett tilgangskjøper i marginskvis for VUA fiber og kobber, jf. ekomloven § 4-9. Backhaul-tjenester mv. skal dessuten tilbys til kostnadsorienterte priser. Vi tillater oss også å minne om at slik manglende pristaksregulering var hovedårsaken til at Norge aldri fikk noe Marked 5 (bitstrøm) på kobber da Telenor sin sluttbrukervirksomhet nesten til enhver tid hadde et internett aksess sluttkundeprodukt til en tilnærmet lik eller lavere pris enn tilsvarende grossistprodukt på ethernet.

GlobalConnect kan ikke se at det er grunnlag for å frita FMB fra prisreguleringen og ber Nkom om å stille krav til pris og prismodell i det endelige vedtaket jf. ekomloven § 4-9. For å ikke forsinke vedtaket samt gi både Telenor og konkurrenter den nødvendige forutsigbarheten, oppfordrer vi tilsynet til å enten pålegge kostnadsorientering eller fastsette et foreløpig pristak med utgangspunkt i Telenors sluttbrukerpris for henholdsvis "Hjemmebredbånd Mobil" og "Bredbånd Bedrift Mobil" minus en gitt prosentsats på minimum 50%. Pristaket må også omfatte storkundesegmentet og kan her f.eks. reflekterer prisnivået i en representativ storkunde kontrakt minus den samme prosenten.

En foreløpig prisregulering binder ikke tilsynet. Om nødvendig vil Nkom i etterkant kunne stramme til, myke opp eller endre prisreguleringen basert på de erfaringene myndighetene gjør seg med reguleringen.

5 Avslutning

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

Med vennlig hilsen
GlobalConnect AS



Mette E. Johansen
Juridisk leder