

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Sendes kun med epost:
firmapost@nkom.no**Kontaktperson**
Frode Lillebakken
+4741319027
frode.lillebakken@telia.no**Deres referanse**
1505331**Identifikasjon**
Document id**Relasjon**
Object id.

Kommentar til varsel om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b

1 Innledning

Telia Norge AS (Telia) viser til Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet (Nkom) sitt varsel av 20. desember 2019. Nkom varslar endring av forpliktelsene som ble pålagt Telenor i Nkoms vedtak av 18. desember 2018 i grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnettmarked ("Marked 3 vedtaket").

Telia mener varselet er en viktig oppfølging av markedsreguleringen i lys av at Telenor så å si umiddelbart etter Nkoms Marked 3 vedtak annonserte sanering av kobbernettet. Formodentlig har Telenor planlagt saneringen over lang tid, men unnlatt å informere Nkom om sine planer i forkant av Marked 3 vedtaket.

Telenors gjennomføring av saneringsplanene har hatt en umiddelbar negativ effekt for konkurransen i sluttbrukermarkedet og forsterker konkurranseproblemene Nkom har identifisert. Konkurranseproblemene som er en direkte konsekvens av Telenors saneringsstrategi og opptreden i markedet, løses ikke med de virkemidlene som Nkom etablerte med Marked 3 vedtaket. Dersom virkemidlene ikke endres i tråd med varselet av 20 Desember 2019 vil konkurransen skades på kort og lang sikt.

Hovedpunktene i Telias kommentarer er

- Eksisterende prosedyre for varsling og informasjon må erstattes med en ny og effektiv prosedyre slik at varsel om avvikling bare kan skje når det finnes relevante erstatningsprodukter. Dette innebærer også at de varslar som Telenor har sendt ut må trekkes tilbake og at Telenor må sende nye varsel (i tråd med nye prosedyrer, herunder nye frister og informasjon)
- Telenor må ha en klar forpliktelse til å tilby relevante erstatningsprodukter, og kravene til erstatningsproduktene må konkretiseres
- Pris på erstatningsprodukter må knyttes til de priser som gjelder for produktene de erstatter og som minimum sikre at grossistkunder får samme vilkår som Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Samtidig er det viktig å forhindre at Telenor tilbyr sluttbrukerpriser i enkeltstående tilfeller som ligger under grossistprisene
- Ikke-diskriminering må baseres på EoI, fordi prinsippet om EoO ikke er transparent og egnet til å avdekke om Telenor gir egen sluttbrukerorganisasjon bedre informasjon (på et tidligere tidspunkt), kvalitet og vilkår enn Telenor gir til grossistkundene.

3 Reklassifisering av skillet mellom enkeltstående fiberaksesser vs systematisk utbyggingsområder

Nkom foreslår at skillet mellom enkeltstående fiberaksesser og systematisk utbygging må reklassifiseres. Nkom presiserer i sitt siste varsel (avsnitt 25 i varselet) alle av Telenors enkeltstående fiberaksesser i et geografisk område som et klart utgangspunkt skal omklassifiseres til å være en del av et systematisk utbygd aksessnett når Telenor foretar en planmessig fiberutbygging i dette området. Dette innebærer at alle enkeltstående aksesser etter februar 2019 vil omfattes av tilgangsplikten. Dette anser Telia som en stor forbedring av dagens særnorske ordning, som opprinnelig var basert på Telenors eget initiativ. Den gjeldende ordningen har bidratt til å gjøre tilgangsplikten svært uoversiktlig og lite forutberegnelig for tilgangskjøpere. Konsekvensen er en lite effektiv tilgangsregulering.

Videre stiller Telia seg positive til Nkoms forslag om at omklassifisering må rapporteres til Nkom. Dette er essensielt for å gjøre tilgangsplikten reell, for å sikre at det blir gitt tilgang til alle fiberaksesser som omfattes av tilgangsplikten i Marked 3a og 3b.

4 Generelt om tilgangsplikt

I Markedsvedtaket for Marked 3a og 3b er Telenor pålagt tilgangsforpliktelser knyttet til det dominerende aktørens aksessnett, herunder fysisk tilgang til aksesslinjer og delaksesslinjer i Marked 3a-vedtaket og bitstrømstilgang i Marked 3b. For å gjøre tilgangsplikten reell, må tilgangsplikten endres.

For det første må Telenor pålegges å ikke trekke tilbake kobberbasert tilgang før Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter. Siden Telenors sanering av kobbernettet får store konsekvenser for de eksterne tilgangskjøpernes virksomhet, er et reelt tilbud med tilsvarende erstatningsprodukter avgjørende for å møte den trusselen nedleggelsen av kobbernettet utgjør mot konkurransen i bredbåndsmarkedene.

Ekomloven § 4-1 første ledd hjemler Nkoms adgang til å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett innenfor de konkrete produkt- eller tjenestemarked der tilbyderen har sterk markedsstilling. Bestemmelsen implementerer tilgangsdirektivet (2002/19/EF) artikkel 12, som i første ledd angir en ikke-uttømmende liste av tilgangsplikter som tilsynsmyndighetene kan pålegge Telenor. I bokstav c er det fastsatt at tilsynsmyndighetene skal kunne pålegge "[...]ikke å trekke tilbake tilgang til ressurser som det allerede er gitt tilgang til". Denne bestemmelsen er riktignok ikke inntatt ord for ord i ekomloven, ettersom tilgangsdirektivet som sådan inntatt i norsk rett gjennom transformasjon, dvs. omgjort til norske regler.

Telia er enige med Nkom i at det til tross for dette ikke er tvilsomt at ekomloven § 4-1 gir den samme kompetanse som følger av tilgangsdirektivet artikkel 12 (1) c. Det vises til ot.prp. nr. 58 (2002-2003) kap. 16 som fastslår at ekomloven § 4.1 "omfatter all form for tilgang, der markedsanalyser har identifisert at det er behov for sektorspesifikk regulering av andre tilbyderes rettighet til tilgang hos tilbydere med sterk markedsstilling". "All tilgang" må etter en alminnelig ordlydstolkning forstås som også å inkludere



å pålegge en tilbyder med sterk markedsstilling ikke å trekke tilbake tilgang til ressurser tilbyderen allerede har gitt tilgang til.

Videre vises det til ot.prp. nr. 58 (2002-2003) kapittel 7.6 hvor det fremgår at hensikten med den valgte lovgivningsteknikken blant annet har vært å forenkle ordlyden i loven for å lette forståelsen for og anvendelsen av regelverket. Slik Telia ser det, er det ingen holdepunkter for at lovgiver har ment å utelate direktivbestemmelsen og at lovgiver har ment å implementere direktivet uten endringer.

Tilsvarende er Telia enige i at tilgangsplikten i marked 3a og 3b må basere seg på EU-kommisjonens NGA-anbefaling.

Telia slutter seg etter dette til Nkoms konklusjon om at det foreligger tilstrekkelig hjemmel for Nkom til å pålegge Telenor ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang som er gitt i Marked 3a eller Marked 3b, før Telenor har tilbudt relevante erstatningsprodukter.

5 Prosedyre for varsling – krav til migrasjonsplan

Telenors ensidige beslutning om å sanere kobbernettet ble først offentlig kjent i begynnelsen av 2019. Som Nkom påpeker i siste varsel av 20. desember 2019, har Telenor verken informert offentlige myndigheter eller tilgangskjøpere om saneringsprosjektet til tross for at Telenor mest sannsynlig hadde detaljerte planer for migrasjon fra kobber til fiber. Dersom Telenor hadde vært åpne om sine planer om å sanere kobbernettet før Markedsvedtaket, ville det skapt en transparent og forutsigbar prosess.

Som Nkom påpeker i sitt siste varsel, tilbyr Telenor erstatningsprodukter til kobberaksesser til egen sluttbrukervirksomhet, men har bevisst unnlatt å tilby tilgangskjøpere det samme. Dette har hindret tilgangskjøpere fra å kunne konkurrere på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Telia mener at flere av konkurranseproblemene knyttet til vertikal overføring av markedsrett som beskrives av Nkom i Markedsvedtaket som tilgangsnektelse og annen diskriminerende adferd, forsterkes når Telenor favoriserer egen sluttbrukervirksomhet.

Telia mener at den gjeldende markedsreguleringen må endres for å sikre en transparent migrasjonsprosess.

Telia stiller seg svært positive til Nkoms forslag om å pålegge Telenor ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang som er gitt i Marked 3a eller Marked 3b, før Telenor har tilbudt relevante erstatningsprodukter (avsnitt 79). Denne fremgangsmåten er i tråd med EU-kommisjonens NGA-anbefaling¹, European Electronic Communications Code (EECC), samt hvordan andre land har håndtert tilsvarende prosesser.

EU-kommisjonens anbefaling trekker særlig opp hensynet til likeverdig tilgang til erstatningsprodukter og hensynet til likeverdig tilgang til informasjon. I anbefalingens avsnitt 39 uttrykkes det at gjennomføring av endringer i eksisterende nettverksarkitektur og teknologi ikke bør gjennomføres på en måte som innebærer at eksisterende forpliktelser for tilbyder med sterk markedsstilling i bredbåndsmarkedene bortfaller, med mindre det foreligger en plan for migrasjon mellom den regulerte tilbyderen og tilgangskjøperne. Anbefalingen fremhever også i avsnitt 40 behovet for et transparent rammeverk for migrasjon fra kobberbaserte til fiberbaserte nettverk. Videre poengterer anbefalingen i avsnitt 41 behovet for at tilgangskjøperne får all nødvendig informasjon tidnok til å kunne justere egne planer for nett og nettutbygging.

Telia er derfor enig med Nkom om at EU-kommisjonens anbefaling må tillegges "betydelig vekt" ved utforming av migrasjonsplanene og tilgangsplikten (avsnitt 46).

¹ Commission recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (2010/572/EU) (heretter "Anbefalingen")



Telenors fremgangsmåte avviker videre med den prosedyren EU-rammeverket for elektronisk kommunikasjon legger opp til, European Electronic Communications Code (EECC). I art 81 i EECC gis det anvisning på at tilbyder med sterk markedsstilling skal notifikere den nasjonale reguleringsmyndigheten i god tid ved planer om å legge ned eller erstatte deler av nettet med ny infrastruktur, inkludert infrastruktur som er nødvendig å betjene kobbernettverk som er underlagt tilgangsplikt. Tilsynsmyndighetene skal i henhold til bestemmelsen blant annet sikre at det gjøres tilgjengelig alternative produkter, med minimum sammenlignbar kvalitet som tilgangsproduktene de erstatter.

Direktivbestemmelsen er riktignok foreløpig ikke inntatt i norsk rett, men Telia er enige med Nkom i at det er naturlig å se hen til denne bestemmelsen ved den nærmere regulering av migrasjonsprosessen (avsnitt 77).

Telia er også enige med Nkom i at det er naturlig å se hen til hvordan andre europeiske land har regulert migrasjonsprosessen (avsnitt 73-75). Flere europeiske land legger opp til en transparent overgangsprosess hvor det kun tillates å fjerne grossisttilgang til kobberbaserte bredbåndsprodukter etter at det er etablert tilstrekkelige erstatningsprodukter. I England har Ofcom i et nytt lovforslag av 8. januar 20 foreslått en overgangsperiode på 2 år hvor salgsstopp av grossisttilgang til kobberbaserte bredbåndsprodukter tillates, forutsatt at den dominerende aktøren (Openreach) etablerer alternativ fiberinfrastruktur med dekning på 75 % i området. Italia har også valgt tilsvarende metode, hvor det må være etablert erstatningsprodukter med 100 prosent dekning før sanering av kobbernettet kan starte.

På bakgrunn av dette må Telenor pålegges å oppheve den gjeldende planen og å etablere en ny migrasjonsplan som setter klare rammer for migrasjonsprosessen for å beskytte konkurransen og sluttbrukernes rettigheter.

Innholdet i den nye planen må notifikere Nkom i god tid ved planer om å legge ned eller erstatte deler av nettet med ny infrastruktur, inkludert infrastruktur som er nødvendig for å betjene kobbernettverk som er underlagt tilgangsplikt. Hensynet til harmonisert bruk innen EØS av de underliggende direktivene bak Ekomloven, må EU-kommisjonens Anbefaling tillegges betydelig vekt. Det er derfor naturlig at varslingsfristen endres til fem år. Dette er også løsningen som man har valgt i Italia.

Nkom må sørge for en transparent prosess for overgang til den nye infrastrukturen og sikre at reelle erstatningsprodukter er mulig å bestille og få levert før tilgang til kobberaksesser kan trekkes tilbake. Dette innebærer også at de varsler som Telenor har sendt må trekkes tilbake og at Telenor må sende nye varsler, for at migrasjonsprosessen skal være i tråd med de EUs anbefaling. Telia er derfor positive til Nkoms forslag om å pålegge Telenor å legge frem en plan for transparent migrasjon som ikke diskriminerer mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet, som både skal ta hensyn til tilgang til erstatningsprodukter og tilgang til opplysninger som tilgangskjøper trenger fra Telenor for å kunne ivareta sine interesser på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet (avsnitt 85).

Denne delen av varselet er nødvendig å innføre så raskt som mulig og Telia vil derfor henstille Nkom om å treffe et separat vedtak om ny migrasjonsplan før de øvrige delene av vedtaket for å unngå at Telenor gjennomfører ytterligere nedleggelse av kobberaksesser.

6 Erstatningsprodukter

Det er ikke usannsynlig at Telenor tilbyr sluttbrukere fiberbasert bredbånd og fast mobilt bredbånd som erstatning for kobberbasert bredbånd. Telenor har per i dag ikke tilbudt tilgangskjøpere erstatningsprodukter som gjør det mulig å konkurrere på like vilkår.



Som Nkom viser til i siste varsel, finnes det ikke holdepunkter for at Telenor vil tilby eksterne tilgangskjøpere tilgang til et grossistprodukt som gjør det mulig for eksterne tilgangskjøpere å tilby slike erstatningsprodukter som er sammenlignbare med Telenors egen sluttbrukervirksomhet eller til samme pris. Telenors manglende velvillighet til å tilby tilstrekkelige erstatningsprodukter får altså svært store negative konsekvenser for Telias virksomhet. Som nevnt ovenfor må Telenor for det første forhindres fra å stanse leveranser av kobberbasert bredbåndstilgang før det har gått en tilstrekkelig lang periode etter at erstatningsprodukter er tilgjengelige.

Når det gjelder kravene til relevante erstatningsprodukter er dette nødvendig å regulere krav til både informasjon, leveringstidspunkt, kvalitet og pris.

NKOM anser at VULA-fiber kun i begrenset grad er et tilstrekkelig substitutt for kobber (side 15 i varselet). Dette er blant annet begrunnet i at virtuell tilgang må anses som en interimløsning i fravær av løsninger som gir en reelt uavhengig tilgang, som for eksempel tilgang basert på bølgelengdemultipleksing. I tillegg er den geografiske dekningen svært beskjeden, sammenlignet med tilbudet om tilgang til kobbernettet, som er landsdekkende.

Telia mener at VULA ikke er et relevant erstatningsprodukt. For det første er prissetting for VULA og kobberaksesser så forskjellige at VULA ikke fremstår som et reelt erstatningsprodukt fra et kommersiell synspunkt. Prisreguleringen av VULA er ikke tilstrekkelig til å sikre at dette konkurranseproblemet løses. For det andre er dekningen av VULA ikke tilstrekkelig. For det tredje er det store funksjonelle forskjeller, fordi tilgangskjøperne får tilgang på et høyere nivå i Telenors IP-nett og dermed mulighet til å differensiere tjenestekvalitet og kommersiell fleksibilitet.

Telia mener derfor at Nkom må konkretiserer kravene til relevanteerstatningsprodukter i marked 3. Det er rimelig å forvente at Telenors VULA fiber-produkt med tiden vil få større betydning for alle bredbåndstilbydere etter hvert som mange kobberaksesser erstattes med fiberløsninger. Det er derfor nødvendig at Nkom konkretiserer kravene til erstatningsproduktet for å unngå Telenor tilbyr produkter som ikke er reelle alternativer. Dersom det ikke stilles nærmere krav til erstatningsprodukt, vil Nkoms forslag om å pålegge Telenor å tilby relevante erstatningsprodukter før kobberbasert bredbåndstilgang trekkes tilbake, bli illusorisk.

Mer konkret må det stilles følgende krav til Telenor vedrørende virksomhetens VULA-fiber:

- Lik teknisk tilgang lengst ute i aksessene
- Mulighet til å benytte ONT
- Dokumentert kostnadskalkyle på alle elementer som inngår i produktene, herunder eventuelle endringer i kostnader ved kjøp av tilgang på ulike nivåer (OLT vs. ODP/BNG)

7 Like konkurransevilkår i migrasjonsfasen krever prisregulering

7.1 Regulatoriske grunnlag

Det fremgår av ekomloven § 4-9 at Nkom kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser. Formålet med prisreguleringen fremgår av forarbeidene til ekomloven (Ot.prp.nr.58 2002-2003 s. 106) og skal øke effektiviteten, skape bærekraftig konkurranse og bedre sluttbrukernes vilkår. Det følger to vilkår for anvendelse av prisregulering: en tilbyder kan opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå eller en tilbyder kan etablere en "prisklemme". Det er ytterligere presisert i forarbeidene at ved vurdering om det foreligger uforholdsmessig høyt prisnivå, "kan myndighetene sammenligne prisnivå i tilsvarende markeder, nasjonalt eller internasjonalt". En situasjon hvor prisklemme kan oppstå, og som er særlig



fremhevet i forarbeidene, er konkurransevridende krysssubsidiering hvor tilbyder med sterk markedsstilling er vertikalt integrert.

Videre fremgår det av ekomloven § 4-9 (2) at i de tilfeller Nkom pålegger tilbyder med sterk markedsstilling plikt til å pålegge prisregulering for tilgang, kan Nkom også bestemme hvilken metode for prisberegningen som skal legges til grunn.

7.2 Gjeldende regulering

Nkom har i gjeldende Markedsvedtak pålagt Telenor et marginskvisforbud i medhold av ekomloven § 4-9. Marginskvismodellen er basert på en porteføljetest basert på "fiberbaserte sluttbrukerprodukter og en bruttomargintest av enkeltstående, fiberbaserte sluttbrukerprodukter." Videre fremgår det av prinsippnotatet at "effektive, alternative tilgangskjøpere skal kunne replikere Telenors flaggskipprodukter i sluttbrukermarkedet". Avveining som ligger til grunn for ileggelse av prisreguleringen synes å hovedsakelig basere seg på en balansering mellom hensynet til Telenors investeringsinsentiver og hensynet til effektiv tjenestekonkurranse i sluttbrukermarkedet. Telia mener at dette ikke er tilstrekkelig til å bøte på konkurranseproblemene.

7.3 Gjeldende regulering har ikke sikret effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet

Den gjeldende marginskvismodellen er ikke egnet til å sikre effektiv konkurranse. Som Nkom selv fremhever i varselet (side 23) er ODP-prisene for fiber langt høyere i Norge enn i andre EØS-land. Den høye ODP-prisen og tidspunktet for at den svært høy pris oppstår, er ikke neppe tilfeldig. Uforholdsmessig høy pris for ODP-tilknytning vil ikke bare føre til konkurranseskadelig etableringshindre, det vil også skade nåværende konkurranse i form av veksthindre.

7.4 Det er ikke uforholdsmessig å pålegge Telenor en prisregulering om kostnadsorienterte priser for ODP-tilgang

Tatt i betraktning nåværende og fremtidig skade på markedet grunnet uforholdsmessig høye priser, kan ikke Telenor høres med at kostnadsorientering for ODP-tilgang er uforholdsmessig. En slik prisregulering er helt nødvendig for at Telia skal kunne oppnå like konkurransemuligheter som Telenor. Sanering av kobbernettet har skapt svært store konkurranseutfordringer og Telenor må ta ansvar for de utfordringene saneringen har skapt da beslutningen om å sanere er fattet på eget initiativ.

Telia støtter Nkom vurderinger og tilleggsvedtak om kostnadsorienterte priser for ODP-tilgang.

8 Forverring av konkurransen ved kobbersanering krever at ikke-diskrimineringsplikten baseres på prinsippet om EoI, ikke EoO

8.1 Regulatorisk grunnlag

Det følger av ekomloven § 4-7 at Nkom kan ilegge en tilbyder med sterk markedsstilling en plikt til å ikke diskriminere tilgangskjøpere. Videre fremgår det av ekomloven § 4-7 (2) at Nkom kan ilegge forpliktelse om å tilby eksterne tilbydere "samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet" som egen virksomhet. Ordlyden "samme eller likeverdige vilkår" er en rettslig standard og som det er opp til Nkom å konkretisere innholdet av for å sikre en tilstrekkelig effektiv forpliktelse. Nkom har derfor en nokså vid skjønnsmessig adgang til å vurdere hvordan ikke-diskrimineringsplikten skal utformes.

I utformingen av en ikke-diskrimineringsforpliktelse skiller det ofte mellom EoO (Equivalence of Output) og EoI (Equivalence of Inputs). Kommisjonen definerer EoO og EoI på følgende måte:



“Equivalence of Inputs (Eol) means the provision of services and information to internal and third-party access seekers on the same terms and conditions, including price and quality of service levels, within the same time scales using the same systems and processes, and with the same degree of reliability and performance. Eol as defined here may apply to the access products and associated and ancillary services necessary for providing the ‘wholesale inputs’ to internal and third-party access seekers. Equivalence of Output (EoO) means the provision to access seekers of wholesale inputs comparable, in terms of functionality and price, to those the SMP operator provides internally to its own downstream businesses albeit using potentially different systems and processes.”

Forskjellen mellom Eol og EoO, er at tilbyder som er pålagt ikke-diskrimineringsforpliktelsen basert på EoO kun trenger å tilby eksterne tilgangskjøpere produkter med funksjonalitet og pris som tilsvarer det Telenor benytter for egen virksomhet, men basert på systemer og prosesser. Ved Eol må dominerende tilbyder tilby eksterne tilgangskjøpere de samme systemer og prosesser på samme vilkår, både med hensyn til kvalitet, tid og pris. Det er dominerende tilbyder som har ansvaret for at de systemer og prosesser faktisk har tilsvarende kvaliteter ved en EoO-forpliktelse. Følgelig står dominerende tilbyder, i dette tilfelle Telenor, langt friere til å differensiere tilbudet som gis eksterne tilgangskjøpere ved en EoO-basert ikke-diskrimineringsplikt. Denne muligheten for differensiering av tilbud sammenlignet med egen sluttbrukervirksomhet gir større spillerom for diskriminering ved EoO er kjernen i hvorfor Kommisjonen anbefaler en ikke-diskriminering basert på Eol, og ikke EoO.

Uavhengig av utforming er formålet med å ilegge en ikke-diskrimineringsforpliktelse å sikre like konkurransevilkår ved å demme opp for en dominerende tilbyders konkurranseskadelige adferd.

8.2 Gjeldende forpliktelse basert på EoO har ikke sikret like konkurransevilkår

Kommisjonen legger særlig vekt på at ikke-diskrimineringsforpliktelsen skal sikre like vilkår, og har derfor anbefalt Eol som den meste effektive utformingen. Allikevel har Nkom i Markedsvedtaket ilagt Telenor en ikke-diskrimineringsforpliktelse basert på EoO. Markedsvedtaket ble vedtatt før Telenor meddelte sine planer om sanering av kobbernettene med Nkom. En ikke-diskrimineringsforpliktelse basert på EoO har, som nevnt ovenfor, gitt Telenor friere tøyler til å diskriminere eksterne operatører. Dette er et spillerom Telenor har utnyttet i kobbersaneringsprosessen ved å definere informasjon og erstatningsprodukter som ikke har tilsvarende kvalitet, som likeverdige/tilsvarende.

8.2.1 Telenor har ikke tilbud likeverdige erstatningsprodukter

Helt siden Telenor offentliggjorde at kobbernettene skulle saneres, har det hersket stor usikkerhet om hvilke erstatningsprodukter som vil bli tilbudt eksterne tilgangskjøpere. Denne usikkerheten medfører i seg selv at konkurrenter av Telenor ikke stiller på samme vilkår. Ved kundeforhøring kan Telia ikke gi et svar på hvilke produkter kunden vil motta i saneringsperioden og kundene har i stor grad blitt kjent med Telenors planer. Telia har derfor måtte belagte seg på ufullstendig informasjon og er ikke i stand til å gi kundene konkrete tilbud.

Det har vært offentlig kjent at et erstatningsprodukt fra Telenor baserer seg på mobile løsninger. Samtidig tilbyr Telenor egen sluttbrukervirksomhet LTE og kabelbasert bredbånd, som innebærer likeverdige kvaliteter med faste kobberaksesser. Forskjellen i tilbudet av erstatningsprodukter viser at Telenor har utnyttet EoO-forpliktelsen til å selv definere produkter som åpenbart ikke har likeverdige kvaliteter, som likeverdige.

Telia oppfatter at Nkom er oppmerksom på Telenors omgåelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen og at Nkom ved flere anledninger har etterspurt dokumentasjon fra Telenor. Svarene som er gjengitt i varselet viser tydelig at den gjeldende forpliktelsen basert på EoO enten ikke er overholdt eller at forpliktelsen ikke er tilstrekkelig effektiv. Nkoms omtale av Telenor manglende svar gir klare holdepunkter for at dokumentasjon ikke eksisterer. Det faktum at Telenor har fått tre muligheter til å fremvise dokumentasjon



for at EoO-forpliktelsen har blitt overholdt, uten å fremlegge relevant dokumentasjon, må være tilstrekkelig for å konkludere at EoO-forpliktelsen ikke har blitt overholdt.

Diskrimineringen har ført til at Telenors nedstrømsvirksomheter har og fortsatt kan kontakte Telias kunder med beskjeden om at kobbernettet i området snart skal saneres. Dette budskapet skaper et klart inntrykk av at kundene ikke har noe valg annet enn å bytte til Telenor for å fortsatt ha tilsvarende kvalitet på nettet i saneringsperioden. Telia blir på denne måten satt på sidelinjen uten likeverdige produkter å tilby kunden.

Konsekvensene av Telenors manglende etterlevelse og en ineffektiv regulering er at Telia ikke har mulighet til å konkurrere på like vilkår som Telenor.

8.2.2 Telenor bedriver konkurranseskadelig informasjonsdiskriminering

Det følger av ikke-diskrimineringsplikten at interne og eksterne tilbydere har rett til samme eller likeverdig informasjon. Informasjon om kobbersaneringen, herunder hvor saneringen vil finne sted, når saneringen vil finne sted, hvordan saneringen vil bli utført og hvilke erstatningsprodukter som blir tilbudt, vil være nødvendig informasjon for å kunne konkurrere med Telenor på like vilkår. Telia har verken mottatt samme eller likeverdig informasjon som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Telenor har også i dette tilfellet utnyttet det spillerommet en EoO-forpliktelse gir til selv å definere hva som er likeverdig informasjon. Følgelig har det oppstått store informasjonsasymmetrier i markedet. Slike informasjonsasymmetrier fører for det første til at Telia ikke er i stand til å konkurrere med Telenor på en likeverdig måte om nye sluttbrukere. For det andre utnytter Telenor informasjonsasymmetriene til å overta Telias kunder ved å kontakte kunder i planlagte saneringsområder med beskjed om at de må bytte nett før det saneres.

Telia har flere ganger etterspurt mer informasjon om sanering av kobbernettet. Telenor har kun fremlagt et Excel-ark med svært begrenset informasjon om enkeltaksesser som skal nedlegges. Basert på erfaringer med Telenors innsalgsstrategi er det klart at Telenors nedstrømsvirksomhet besitter en langt mer detaljert og omfattende informasjon om kobbersaneringen enn hva Telia gjør. Dette er spesielt tilfelle ved informasjon om erstatningsprodukter hvor Telia blir henvist til at Telenor tilbyr erstatningsprodukter basert på en "tekno-økonomisk modell", som ingen andre enn Telenor kjenner innholdet av.

8.3 EoO har vist seg ineffektiv: Telenor kan ikke bli hørt med at en Eol-forpliktelse er uforholdsmessig

I Markedsvedtaket er Telenor kun pålagt en EoO-forpliktelse. Som nevnt innledningsvis ble Markedsvedtaket vedtatt før Telenors beslutning om sanere kobbernettet ble offentligjort. På daværende tidspunkt ble det lagt avgjørende vekt på at en Eol-forpliktelse ville være uforholdsmessig grunnet merkostnadene ved å utvikle/videreutvikle systemer for grossisttilgang sammenholdt med at en EoO-forpliktelse ville være tilstrekkelig effektiv. I ettertid er det klart, som vist ovenfor, at en EoO-forpliktelse ikke har vært tilstrekkelig effektiv da det har oppstått store konkurranseskader i markedet. Det bør også bemerkes at Telenor på eget initiativ har valgt å sanere kobbernettet, og må derfor være forberedt på å ta kostnaden av denne avgjørelsen. En slik kostnad må Telenor påregne når selskapet selv bidrar til å begrense konkurransen. Telenor kan derfor ikke bli hørt med at en Eol-forpliktelse vil være uforholdsmessig.

Telia er enig i Nkoms vurderingen om å ilegge Telenor en ikke-diskrimineringsforpliktelse utformet som en Eol-forpliktelse.



Public

Dato
2020-01-27

Sidenr
9 (9)

* * *

Om ønskelig, stiller Telia gjerne til møte for å utdype våre innspill. Undertegnede kan kontaktes på mobil nr. +4741319027 eller e-post frode.lillebakken@telia.no.

Med vennlig hilsen

Telia Norge AS



Frode Lillebakken

Juridisk direktør

