



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Fornebu
01.10.2019

Kommentarer til varsel om tilleggsvedtak i marked 3a- og 3b-reguleringen – krav til VULA og endringer i tilgangsplikt

1 Bakgrunn

GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**", tidligere Broadnet) viser til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") brev 2. september med varsel om tilleggsvedtak i Marked 3a og 3b samt endelige krav til VULA fiber. Høringsfristen er 1. oktober. Vi ønsker med dette å kommentere innholdet.

Vår referanse
MEJ/PMT

Mottakers referanse
1505331-86-

Antall vedlegg
0

Telenor varslet i januar 2019 at selskapet har til hensikt å legge ned kobbernettet innen utgangen av 2022. Beslutningen får betydelige, negative konsekvenser for konkurransen både på kort og mellomlang sikt. Den eksisterende markedsreguleringen sikrer ikke transparens om Telenors migreringsplaner verken i tid eller sted, og som er informasjon som Telenors sluttbrukervirksomhet har tilgang til. Reguleringen sikrer heller ikke en tilgang til et alternativt faste aksessnett som gjør det mulig å tilby tilsvarende tjenester i sluttbrukermarkedet.

VULA fiber kan på lang sikt være en relevant innsatsfaktor i marked 3b. På kort sikt ber GlobalConnect om at Nkom prioriterer å innhente den dokumentasjonen som er nødvendig for å forstå hvordan Telenor planlegger å gjennomføre kobbersaneringen, håndheve varslingsfrist, transparenskrav mv. samt reviderer plikten til å gi fysisk tilgang til kobber- og fiberaksessnett. Dette er langt viktigere enn eventuelle justeringer av plikten til å gi virtuell tilgang.

GlobalConnect er for øvrig uenig i flere av de varslede endringene. På sentrale punkter baserer varslet seg på feilaktige forutsetninger om blant annet konkurranseforholdene, tilgangskjøperenes behov for ikke minst deres tydelig ønske om å kjøpe tilgang så langt ut i nettet som mulig. Vi ber derfor om at tilsynet utvider tilgangsplikten til å dekke OLT, samt avstår fra å vedta endringer i Marked 3a og 3b som skader konkurransen.





2 Overordnede innspill til varslet

2.1 Nkom må prioritere oppfølging av Telenors kobbersanering

Telenor varslet i januar 2019 markedet om at kobbernettet legges ned innen utgangen av 2022. Dette innebærer at Telenors konkurrenter i bedriftssegmentet i løpet av kort tid kommer til å miste tilgangen til sin viktigste innsatsfaktor.

VULA fiber er ikke et tilstrekkelig relevant erstatningsprodukt per i dag. Det kommer heller ikke til å bli det i fremtiden med mindre Nkom reviderer tilgangsplikten i Marked 3a-reguleringen. Dette skyldes for det første at myndighetene har akseptert såpass mange unntak fra tilgangsplikten i Marked 3a at det reelt sett kun er mulig å benytte et fåtall aksesser i Telenors nett. De dekker dessuten i praksis kun privatkunder. For det andre har ikke reguleringen hindret Telenor i å sette såpass høye grossistpriser at tilgangskjøpere må selge tjenesten med tap.

De negative konsekvensene for konkurransen har likevel vært begrenset frem til nå, ettersom andre aktører kan tilby konkurransedyktige tjenester gjennom tilgang kobbernett. Telenor er i ferd med å fjerne denne muligheten gjennom beslutningen om å sanere kobbernettet innen 2023.

På kort sikt er det langt viktigere at Nkom aktivt tar grep for å opprettholde den kortsiktige konkurransen i bedrifts- og privatsegmentet, enn at tilsynet bruker ressurser på innsatsfaktorer som først er relevante på mellomlang til lang sikt. GlobalConnect ber derfor om at Nkom i de neste månedene prioriterer å innhente informasjon, fører tilsyn med at Telenor etterlever krav til varsling, transparens og feilretting/leveringspresisjon og vurderer behovet for å justere plikten til å gi fysisk tilgang til Telenors fiber- og kobbernett.

Avhengig av hvordan den fremtidige markedsreguleringen ser ut, forventer GlobalConnect at Telenors VULA fiber-produkt vil på sikt bli en stadig viktigere innsatsfaktor etter hvert som de faste kobberaksessene erstattes av fiber. Det er naturlig at Nkom etter hvert også konkluderer med tanke på rammene for VULA og VUA fiber. Dette bør skje i tid etter aktiviteten nevnt over, eventuelt på en slik at måte som ikke konkurrerer med disse tiltakene om ressurser.

2.2 Nkoms vektleggingen av "bransjedialog" – manglende opplysning av sakens faktiske side

I varslet trekker Nkom slutninger om hvilke behov tilgangskjøperne har og hvordan de stiller seg til de foreslåtte endringene fra en tolkning av den såkalte "bransjedialogen".



GlobalConnect er svært overrasket over tilsynets tilnærming og de resultatene den fører til.

Vi har i lengre tid advart om at det ikke er noen realitet i de "dialogene" Nkom har lagt opp til mellom den dominerende aktøren og tilgangskjøperne. Tvert om bruker Telenor disse prosessene til å legitimere produkter, priser og tilgangsformer selskapet ensidig har utformet. I vårt høringssvar 12. mars 2018 i forbindelse med Marked 3a- og 3b-reguleringen skrev vi blant annet (side 7):

"Erfaring viser, jf. blant annet innføringen av VULA-fiber, at Telenor ikke rent faktisk tar hensyn til innspill fra tilgangskjøpere, men heller bruker testen for å dokumentere at det har funnet sted en dialog med kjøperne."

Varslet tyder på at Nkom ikke har tatt disse advarslene inn over seg.

GlobalConnect kan ikke svare for hvilke behov og ønsker de øvrige tilgangskjøperne har gitt uttrykk for. Vi konstaterer likevel at Nkom legger feil forutsetninger til grunn hva gjelder vår virksomhet.

GlobalConnect har, helt siden Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet ble kjent, vært tydelige på at vi trenger tilgang så langt ute i aksessnettet som mulig for å kunne konkurrere. I våre kommentarer 15. februar 2019 til Telenors klage på Marked 3a-vedtaket skrev vi (side 3):

"[...] Mer konkret ber Broadnet om at tilsynet:

- Stiller krav til Telenors "nye" VULA/VUA fiber produkter etter innspill fra arbeidsgruppen i Bredbåndsforum, på en slik måte at det gis:
 - lik teknisk tilgang lengst ute i aksessene;⁴
 - mulighet til å benytte egen ONT;
 - presise beskrivelser av hvilke produkter som inngår i Marked 3a og hvilke som inngår i Marked 3b.
 - dokumenterte kostnadskalkyle på alle elementer som inngår i produktene, herunder eventuelle endring i kostnad ved kjøp av tilgang på ulike nivåer (OLT vs. ODP/BNG). Eventuelle kostnader til transportledd, losji, etc. må inngå i den samlede kalkylen.⁵ [...]"



Vår behovet har ikke endret seg, noe Nkom må være kjent med. Vi gjentok dette budskapet senest to uker før varslet, i våre kommentarer 15. august 2019 til Telenors svar på Nkoms informasjonsforespørsel.¹

Tilgang så langt ute i nettet som mulig (OLT/ONT mv.) er både tekniske mulig og en viktig forutsetning for å kunne beholde konkurransekraften på lang sikt. Vi har aldri gitt uttrykk for det motsatt, verken i Bredbåndsforum eller den etterfølgende kommunikasjonen. Vi har for så vidt heller ikke blitt bedt om å ta eksplisitt stilling til dette. Manglende tilbakemeldinger skyldes også vår ressursituasjon samt at vi også har måttet håndtere parallell aktiviteter. Håndteringen av Telenors beslutning om å sanere kobbernettet har vært særlig krevende.

Forvaltningsloven § 17 pålegger tilsynet en ubetinget plikt til å sikre at saken er så godt opplyst som mulig før vedtaket treffes. Dette innebærer blant annet at Nkom, som et minimum, må klare å spørre tilgangskjøperne direkte om hvilke behov de har eller ikke har dersom dette er relevant for utformingen av markedsreguleringen. Vi kan ikke se at løse slutninger basert på deltakerens aktivitetsnivå i ulike fora har noen verdi i så måte.

3 GlobalConnects kommentarer til forslaget om å ikke utvide tilgangsplikten til OLT (punkt 2 i høringsbrevet)

Nkom konkluderer i punkt 2.3 med at tilgangsplikten for VULA fiber "ikke skal utvides til også å omfatte tilgang på OLT" slik at denne typen anmodninger ikke ansees som "rimelige". GlobalConnect er uenige i denne konklusjonen. Vi ber i stedet om at tilsynet utvider tilgangsplikten til å dekke OLT.

Nkom legger i varslet til grunn at "OLT i Telenors nett er i stor grad samlokalisert med BNG. Spørsmålet om tilknytningsmulighet på OLT-nivå dreier seg derfor om de tilfellene der OLT ikke er samlokalisert med BNG."² GlobalConnect er usikker på hvilke kilder Nkom har hentet fra. Dette er en sentral premiss for vurderingen. Dersom myndigheten her baserer seg på hva Telenor selv har opplyst heller enn objektive primærkilder slik som nettskisser, informasjon fra de leverandørene/entreprenørene Telenor har benyttet, bilder, mv., er det en grunnleggende forutsetning at tilsynet først skaffer seg et korrekt og objektivt situasjonsbilde.

Videre har GlobalConnect behov for ytterligere transparens og fleksibilitet i trafikkhåndteringen i backhaul som tilsier at det er nødvendig å gi tilgang på OLT-nivå.

¹ Se side 29 – 30.

² Se punkt 2.2. på side 3.



Vår virksomhet betjener blant annet en rekke storkunder i bedriftsmarkedet. Denne typen fleksibilitet er avgjørende for å kunne konkurrere på kvalitet gjennom sette sammen attraktive tjenester basert på tilgang på ulike nivåer i Telenors nett. Nkoms forslag innebærer for øvrig i realiteten at tilsynsmyndigheten fratrar konkurrentene den samme muligheten til å produsere tjenester som Telenors sluttbrukervirksomhet. Strengere krav til prioritethåndtering mellom OLT og BNG er på ingen måte tilstrekkelig.

GlobalConnect er uansett grunnleggende uenig i det vi oppfatter er Nkoms to, bærende argumenter for å ikke utvide tilgangsplikten knyttet til lavere pris og forbedret robusthet.

Nkom skriver følgende på side 3:

"I dialogen i Bredbåndsforum har to ytterligere mulige argumenter for å pålegge tilgang på OLT-nivå kommet frem:

a) Mulighet for tilgangskjøper til å bruke egen fiber i stedet for bruk av Telenors fiber på strekningen mellom OLT og BNG, for eksempel der tilgangskjøper har etablert fiber for å knytte seg til DSL-node, vil kunne lede til en lavere kostnad for Telenor og dermed gi grunnlag for lavere tilgangspris.

b) Mulighet for tilgangskjøper til å bruke egen, allerede installert fiber som en alternativ trasé i tillegg til Telenors backhaufiber, vil kunne gi bedre robusthet mot tjenesteutfall."

Nkom nevner ikke det første, og mest sentrale, argumentet for å pålegge tilgang på OLT-nivå. Ved å kreve at grossistkundene kjøper tilgang lengre inn i nettet, tar Telenor i praksis betalt for en bruk av nettet som det ikke er anmodet om. Ettersom Telenor er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til fast aksessnettet forbyr ekomloven § 4-6 tredje ledd allerede en slik begrensning. Nkom omtaler selv dette i Marked 3a-vedtaket:

"859. Det følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd at Telenor skal dele opp standardtilbudet tilstrekkelig slik at den som anmoder om tilgang ikke betaler for tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om."

Ved å konstatere at anmodninger om tilgang til OLT ikke ansees som "rimelig" forsøker Nkom i realiteten å avgrense eller oppheve denne forpliktelsen.

GlobalConnect kan ikke se at tilsynet har kompetanse til dette. Ekomloven § 4-6 annet



gir riktig nok hjemmel til å utvide forpliktelsen og innføre den i på andre området, men ikke det motsatte.

Når det gjelder de konkrete vurderingene i varslet kan Nkom ifølge punkt a) ikke se at det er noen sammenheng mellom eventuelle kostnadsbesparelser og Telenors tilgangspriser (side 3):

"Til punkt a) ser Nkom grunn til å fremholde at prisreguleringen av VULA-tilgang etter Marked 3a-vedtaket skjer i form av marginskvistest, tilsvarende som for VUA i Marked 3b.

Ettersom prisreguleringen bygger på at en effektiv tilgangskjøper skal kunne økonomisk replikere Telenors sluttbrukertilbud, er det ikke en direkte sammenheng mellom reduserte kostnader for Telenor og reduserte tilgangspriser."

GlobalConnect er uenig i resonnetet. Hvorvidt den eksisterende prisreguleringen per i dag fører til en prisreduksjon dersom tilgangskjøpers gis mulighet til å kjøpe tilgang lengre ut i aksessnettet, er ikke et relevant argument mot å gi slik tilgang. Dersom Telenor kan opprettholde et kunstig høyt prisnivå ved ta betalt for tjenester grossistkunden ikke behøver (i dette tilfellet betalt for deler av nettet som kunden ikke bruker), dokumenterer dette i så fall en svakhet ved den eksisterende markedsreguleringen.

GlobalConnect mener dessuten det er en sammenheng mellom reduserte kostnader og tilgangsprisen. Vi vil i denne forbindelse nevne at marginskvismodellen baserer seg på alle relevante nettkostnader. Videre er det ikke den eneste relevante, særskilte forpliktelsen. Marked 3a-vedtaket stiller også krav om ikke-diskriminering hva gjelder pris.

I punkt b) erkjenner Nkom at OLT-tilgang vil gi konkurrentene bedre robusthet i nettet. Samtidig mener tilsynet at det ikke kan legges vekt på dette ettersom tjenesterobusthet tilsynelatende er mer innrettet mot å oppnå økt robusthet i nettet enn å fremme hensynet til konkurransen (side 4):

"Til punkt b) erkjenner Nkom at en slik løsning kan være nyttig med hensyn til å bedre robustheten i nettet. Ettersom et slikt tiltak vil være mer innrettet mot å oppnå økt robusthet i nettet enn å fremme hensynet til konkurransen, anser Nkom imidlertid at dette hensynet ikke kan tillegges vesentlig vekt ved vurderingen av om det bør pålegges tilgang på OLT-nivå. Nkom vil likevel



understreke at aktørene i markedet står fritt til å forhandle fram avtaler om slik tilgang."

GlobalConnect har problemer med å følge resonnementet. Som i andre markeder konkurrerer aktørene også her på både pris og kvalitet. I bedriftssegmentet er det siste forholdet aspektet ved tjenestene minst like viktig, om ikke viktigere, enn det første. Robusthet er en av de sentrale parameterne som bestemmer kvaliteten på ellers homogene tjenester. Det gjelder særlig for store og/eller samfunnskritiske kunder. GlobalConnect kan om ønskelig oversende konkrete dokumentasjon som illustrerer hvor viktig robusthet er for valg av leverandør. Vi vil for orden skyld også nevne at mange kunder foretrekker Telenor nettopp som følge av persepsjonen om at selskapet tilbyr sikrer tjenester. Nkom har dessuten selv vært en pådriver de siste årene for at kundene skal legge enda mer vekt på robusthet ved valg av leverandør.

4 GlobalConnects kommentarer til kravene til et videreutviklet VULA-produkt (punkt 3 i høringsbrevet)

I punkt 3.4 (side 6) i varslet skriver Nkom at "VULA fiber skal oppfylle kravene som følger av de ovenstående kapitlene 3.2.1 til 3.2.7." GlobalConnect er enig i disse presiseringene, forutsatt at tilsynet også i punkt 3.2.2 til 3.2.7 tydelig presiserer at det er snakk om bindende minimumskrav.

5 GlobalConnects kommentarer til forslaget om tilgang til informasjons- og støttestystem (punkt 5 i høringsbrevet)

GlobalConnect har per dags dato kun mottatt en skisse til en løsning i et powerpoint-format. Det er ikke mulig å ta stilling til om den oppfyller de fastsatte kravene eller våre behov, før vi har testet den relle løsningen. Vi ber om at Nkom legger til rette for at Telenor utvikler løsningen i tråd med skissen, men avventer å godkjenne den frem til det har blitt testet.

Telenor tilbyr allerede "informasjons- og støttestystem" til det eksisterende VULA-produktet. Etter det vi forstår er det i liten grad automatisert og fungerer dårlig. I forbindelse med Bredbåndsforum har Telenor skissert nye APIer mv. De ser fornuftige ut på papiret. Samtidig er det naturligvis ikke mulig for oss å vurdere om de fører til færre feil, fungerer bedre, lar seg integrere eller om de dekker våre behov utelukkende basert på aggregerte systemskisser. Som for alle andre IT-systemer krever dette at vi får mulighet til å teste løsningen, melde fra om feil og spille inn krav til eventuelle endringer/forbedringer. Blant annet kan vi dermed kontrollere at alle relevante aksesser dukker opp i dekningsøk. Nkom må også ettergå at tilgangskjøperne gis tilgang til likeverdig funksjonalitet mv. Vi ber om at tilsynet tar høyde for dette i det endelige vedtaket.



6 GlobalConnects kommentarer til forslaget om tidsfrist for ferdigstillelse av nytt VULA fiber-produkt (punkt 6 i høringsbrevet)

Ifølge punkt 6 (side 8) skal VULA fiber være leveringsklart innen 6 måneder etter ikrafttredelse av vedtaket. GlobalConnect ber om at Nkom vurderer om det er mulig å forkorte denne fristen.

Den varslede tilgangsforspliktelsen er ikke ny. Telenor har i lengre tid vært underlagt krav om å gi tilby VULA fiber. Som Nkom selv peker på i varslet har det dessuten Telenor løpende hatt kontakt med tilsyn og tilgangskjøpere om tjenesten. Selskapet har dermed hatt mulighet til å forberede seg på lanseringen av tjenesten. For øvrig er det kun snakk om begrensede tekniske endringer og det er praktisk mulig å fastsette de kommersielle vilkårene ila svært kort tid (uker) dersom viljen er til stede.

GlobalConnect kan for øvrig ikke se at det skulle finnes andre, legitime hensyn som tilsier at den dominerende aktøren gis ytterligere tid til å lansere en tilgangsform som er nødvendig for konkurransen.

7 GlobalConnects kommentarer til forslaget om å fjerne tilgangsplikten for VUA fiber i Marked 3b (punkt 7 i høringsbrevet)

Før Nkom trekker tilbake tilgangsplikten må Nkom verifisere at det er et én-til-én forhold mellom tilgjengelige VULA fiber-aksesser og VUA fiber-aksesser, slik Telenor definerer dem. I motsatt fall vil fjerning av tilgangsplikten for VUA fiber føre til at tilgangskjøperne mister tilgangen til relevante innsatsfaktorer.

GlobalConnect har ikke grunnlag for å etterprøve om VULA fiber gir den samme eller bedre dekning enn VUA fiber, større kontroll over sluttbrukerproduktet og også representerer et bedre alternativ på alle andre områder. Dersom Nkom vedtar å fjerne tilgangsplikten, må tilsynet sikre at denne endringen ikke fører til at Telenor trekker tilbake eller nekter å gi tilgang. Vi ber også om at Nkom ettergår pris, prismodell og kostnadsmodell.

Som det fremgår under dekker ikke VULA fiber alene tilgangskjøpernes behov for tilgang til Telenors fiberaksessnett etter hvert som tilgangen til kobberaksessnettet forsvinner. En eventuell endring av tilgangsplikten for VUA fiber forutsetter derfor uansett at tilsynet reviderer hele tilgangsregimet.



8 GlobalConnects kommentarer til Nkoms vurdering av forholdsmessigheten (punkt 8 i høringsbrevet)

I punkt 8 på side 10 i varslet skriver Nkom:

"Nkom mener at de varslede kravene dekker tilgangskjøpernes behov for et funksjonelt, virtuelt fiberprodukt i Marked 3a, for derigjennom å kunne tilby at attraktive og differensierte produkter i sluttbrukermarkedet, sett opp mot de kostnader og ressurser Telenor vil ha ved å utvikle produktet. Nkom mener på denne bakgrunn at kravene til det videreutviklede VULA-produktet er forholdsmessige."

GlobalConnect vil presisere at de vedtatte tilgangsforsiktelser i Marked 3a og 3b sammenholdt med de varslede kravene ikke vil dekke tilgangskjøpernes behov for tilgang til Telenors fibernett. Dersom kobbernettet legges ned innen utgangen av 2022 ned, vil ingen andre aktører lenger være i stand til å konkurrere med Telenor om å vinne eller beholde blant annet multiaksesskunder i bedriftssegmentet gitt dagens regulering.

For å kunne beholde eksisterende kunder samt konkurrere om nye i fremtiden, er vi og andre konkurrenter helt avhengig av fysisk tilgang til fiberbaserte aksess tjenester som i størst mulig grad kan erstatte full og delt tilgang til Telenors kobbernett. Videre trenger vi den fleksibiliteten det gir å kunne velge mellom ulike tilgangsformer på ulike nivåer i verdikjeden.

Det er derfor nødvendig å revidere de sentrale tilgangsforsiktelser slik at vi både sikres tilgang til et LLUB fiber-produkt i hele Telenors faktiske aksessnett (lik dagens LLUB kobber) og tilgang til virtuelle tjenester som VULA fiber (tilsvarende bitstrømsaksess). Dette innebærer blant annet å erstatte dagens begrensede, fysiske tilgangspåbud for punkt-til-punkt-samband med et generelt krav om å etterkomme alle rimelige anmodninger om tilgang til Telenors fibernett. GlobalConnect har redegjort nærmere for dette i vårt brev til Nkom 15. august 2019.



9 Avslutning

Nkom kan kontakte Mette E. Johansen per e-post til metjoh@globalconnect.no eller per telefon til nr. +47 930 81 017 dersom tilsynet har spørsmål til dette kommentarbrevet.

Med vennlig hilsen

GlobalConnect AS

Kirsti Anne Voldnes

Director Datacom Norway