

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

3.6.2024

Kommentarer til varsel om salgsstopp på kobberbasert bredbånd

1 Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") har i brev 13. mai 2024 varslet "salgsstopp på kobberbasert bredbånd" med virkning fra utgangen av året. Etter det vi forstår innebærer dette at Telenor fritas fra plikten til å effektivere tredjeparters "nye bestillinger" av DSL og Operatøraksess med virkning fra 1. januar 2025.

GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**") har fått en frist på tre uker til å kommentere innholdet. Det er knapp tid, både sett i lys av de øvrige høringene Nkom har gjennomført parallelt og de store konsekvensene en prematur fjerning av dagens sikkerhetsnett vil medføre. Vi vil derfor supplere kommentarene våre når vi har fått mulighet til å utrede konsekvensene i større detalj. Målet er å få over ytterligere datagrunnlag mv. innen utgangen av juni.

Dette brevet inneholder opplysninger om forretningsforhold som har konkurransemessig betydning for GlobalConnect og som derfor er konfidensiell og underlagt taushetsplikt. GlobalConnect ettersender en offentlig versjon, hvor vi har sladdet opplysninger vi mener er omfattet av taushetsplikten i offentleglova § 13 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2) samt forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b).

2 Kommentarer til varslet

2.1 Behov for å gjenoppta en åpen og transparent prosess


GlobalConnect oppfordrer Nkom til håndtere salgsstopp og andre endringer i markedsreguleringen gjennom en åpen og transparent prosess, der alle aktører blir involvert, ikke kun Telenor.

Varslet om salgsstopp er tilsynelatende et direkte resultat av en ikke-offentlig og direkte dialog mellom Nkom og Telenor. Verken GlobalConnect, NextGenTel, andre tilbydere eller slutt kunder har blitt involvert. Vi ble dessuten heller ikke klar over kontakten før varslet, ettersom dokumentene som inngår i saken verken er journalført eller fremgår av den offentlige journalen.

Etter det vi forstår ble det gjennomført et møte 6. februar 2024 mellom sentrale personer i Telenors regulatoriske enhet og Nkom, hvor selskapet tok initiativ til å oppheve kobbervedtaket ett år tidligere enn vedtatt. Partene fulgte opp dialogen per e-post og i flere møter helt frem til varslet ble sendt i mai. Uten å gå inn på alle enkelthetene, ser det blant annet ut til at det var Nkom som oppfordret Telenor til å anmode om salgsstopp på kobberaksesser.^{1 2}

Vi oppfordrer av flere grunner Nkom til å gjenoppta en åpen og transparent prosess rundt alle endringer i markedsreguleringen.

For det første fremstår det som svært lite tillitsvekkende at tilsynsmyndighetene har en ikke-offentlig dialog med den regulerte aktøren. Dette gjelder spesielt ettersom dialogen etterlater et inntrykk av at Nkom og Telenor har blitt enige om lettelsener i forkant, og at varslet kun er en formalitet.

For det andre preger den manglende transparensen både det faktiske grunnlaget for og innholdet i varslet. Det tallgrunnlaget og den markedsdataen Telenor har presentert for Nkom, er bla. verken fullstendige eller dekkende. Blant annet har Telenor gjentatte ganger presentert en framskriving som skal vise at alle kobberkunder er ute av nettet før sommeren 2025. Det er en virkelighetsforståelse vi ikke kjenner oss igjen i. 

For det tredje mener GlobalConnect at transparens og åpenhet er et grunnleggende prinsipp for alle endringer i markedsreguleringen. Dette følger direkte av ekomloven og direktivene, og er dessuten noe Nkom tidligere har lagt til grunn i sine prosesser. Denne saken er den andre på kort tid hvor det fremstår som at tilsynet har deltatt aktivt i

1.1.1

¹ E-post fra Nkom til Telenor 11. april 2024: "*I forlengelsen av dette imøteser vi en skriftlig bekreftelse på at Telenor ber Nkom om å vurdere salgsstopp på kobber, sammen med en begrunnelse for hvorfor Telenor mener at dette bør innføres. Fint om også lysarkene dere presenterte i møtet vedlegges.*"

² Svar i e-post fra Telenor til Nkom 16. april 2024: "*Som tatt opp i møtene 4. mars og 9. april, ber Telenor Nkom om å innføre salgsstopp på bredbånd basert på kobber (DSL og Operatøraksess). Antall bestillinger mottatt er på et helt marginalt nivå. Dette viser at kobberbasert bredbånd har liten eller ingen betydning for konkurransen i bredbåndsmarkedet. I og med at kobbernettet har svært begrenset levetid, vil grossistkundernes tid til inntjening på et salg være kort, og det forventes derfor at bestillingsvolumet vil reduseres ytterligere fremover. Det lave tallet bestillinger må ses opp mot det totale antall adresser hvor det er mulig å bestille kobberbredbånd. Det er i dag 1.096.106 adresser hvor dette er mulig. For å fortsatt ha et tilbud om leveranse av kobberbredbånd må Telenor opprettholde en verdikjede med tilhørende IT-systemer, prosesser og kompetanse. Basert på dette synes det verken rimelig eller forholdsmessig å opprettholde dagens pålegg om å fortsatt måtte tilby kobberbasert bredbånd i grossistmarkedet. Telenor ber derfor at Nkom tillater innføring av salgsstopp for bredbånd i kobbernettet.*"

konfidensielle diskusjoner med enkelttilbydere, noe som har gitt seg utslag i konkrete forslag til endringer i reguleringen.³

2.2 Etablere et forum for å kartlegge konsekvenser og gjennomføring av overgangsordninger

GlobalConnect oppfordrer Nkom til å etablere et bransjeforum etter sommeren for å bli enige om en velfungerende overgangsordning.

GlobalConnect og våre kunder har siden 2020 innrettet oss på at hele kobbervedtaket gjelder frem til 2. september 2025, med mindre vilkårene for å avvike reguleringen er oppfylt. Vedtaket har helt siden det ble fattet, åpnet for en raskere nedleggelse av infrastrukturen, dersom Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter og migrasjonsplan. Det er en mulighet de har valgt å ikke benytte seg av. Dersom Nkom skulle etterkomme Telenors anmodning om å fjerne hele eller deler av sikkerhetsnettet et helt år før fristen, vil det få en rekke negative konsekvenser som ikke ble flagget i dialogen med Nkom fra februar til mai.

GlobalConnect mener disse konsekvensene må håndteres samlet og i en organisert prosess, ikke enkeltvis og delt slik Nkom legger opp til i varslet om salgsstopp. Nkom og de sentrale aktørene har tidligere gjort seg verdifulle erfaringer med felles bransjedialog om grossistreguleringen (Bredbåndsforum). Vi mener at det også her vil være nyttig å etablere en arena for dialog i regi av tilsynet, hvor formålet er å forholdsvis raskt komme til enighet om en eventuell overgangsordning som et alternativ til å opprettholde reguleringen frem til 2. september 2025.

Vi forventer at en slik arena raskt vil gi resultater. Utgangspunktet for dialogen er like enkelt som det er klart – som all annen markedsregulering står kobbervedtaket ved lag til det blir erstattet av nye SMP-vedtak. Per nå er det usikkert når Nkom vil fatte vedtak i både Marked 1 og 2. Videre vil det være krevende å fjerne tilgangsplikten stykkevis og delt uten en felles plan. En bransjeenighet vil gjøre det mulig å avvike kobberreguleringen raskere. Dessuten er spørsmålene forumet skal ta stilling til enklere enn sist, samtidig som de berører langt færre aktører (i all hovedsak Telenor, GlobalConnect og NextGenTel samt deres slutt kunder).

2.3 Konkrete kommentarer til varsel om vedtak om salgsstopp

GlobalConnect er uenig i varslet og ber Nkom opprettholde dagens tilgangsplikt inntil aktørene blir enige om en overgangsordning.

Nkom varsler på en noe misvisende måte på side 4 innføring av "salgsstopp på kobberbasert bredbånd (DSL og Operatøraksess) med hjemmel i ekomloven § 4-1 og vedtakene i Marked 3a og 3b. Innledningsvis vil vi for ordens skyld påpeke at det ligger

1.1.1

³ Som vi tok opp i vårt hørings svar i forbindelse med tilleggshøringen av markedsanalysen i bredbåndsmarkedene den 31. mai 2024, har Nkom også hatt en dialog fra oktober 2023 til mars 2024 med utvalgte tilbydere (Telenor, Lyse og Lyse-partnere), noe som kan ha påvirket den geografiske markedsavgrensningen.

utenfor tilsynets kompetanse å pålegge Telenor (eller andre aktører) å stanse salg av kobberbasert bredbånd. GlobalConnect antar at Nkom har ment å varsle et vedtak om at Telenor fritas fra plikten til å gi tilgang ved bestilling av nye aksesser.

Som det fremgår over baserer "Nkoms vurderinger" (punkt 4 i varslet) seg nesten utelukkende på den informasjonen tilsynet har fått fra Telenor gjennom den ikke-offentlige dialogen fra februar til mai. Nkom gjengir også flere av de påstandene og argumentene vi finner igjen i Telenors e-poster og PPT-presentasjoner. Dette grunnlaget er ikke bare ufullstendig, men også misvisende og delvis feil.

Formålet med kobbervedtaket har aldri vært å styrke tilgangskjøpernes evne til å vinne nye kunder i "kampen" med andre aktører eller sikre inntjening på nysalg, slik Nkom viser til på side 3. Vedtaket var ment å skulle beskytte den eksisterende kundebasen som fortsatt er avhengig av infrastrukturen i en overgangsperiode, ettersom Telenor ensidig la ned infrastrukturen uten å tilby erstatningsprodukter eller en migrasjonsplan.

Selv om volumet på "nybestillinger" er lavt, betyr det ikke at "nybestillinger har svært beskjeden betydning for konkurransen i bredbåndsmarkedet", slik Nkom legger til grunn på side 4. Vi er ikke kjent med hva som ligger til grunn for denne påstanden, og om dette argumentet springer ut fra dialogen med Telenor eller om det er noe Nkom har konkludert med selv. Den er uansett feil. For vår del reflekterer de aktuelle bestillingene ikke nysalg, men opprettelsen av nye aksesser for å betjene eksisterende kunder ved for eksempel at en kunde flytter lokasjon eller behov for redundans.

Dersom Nkom allerede ved årsslutt skulle fjerne denne muligheten, vil det svekke vår evne til å ivareta kunder som har behov for flytting av aksesser eller endringer. Spesielt større bedriftskunder har en grunnleggende forventning om at leverandøren kan opprettholde tjenestetilbudet på nye lokasjoner. Dersom vi blir tvunget til å gjøre dette ved hjelp av alternativ infrastruktur, vil dette påføre oss betydelige merkostnader og kan også føre til tap av hele kundeforholdet.

I vedtaket setter Nkom denne svekkelsen i kvaliteten på vårt tjenestetilbud opp mot "Telenors kostnader ved å opprettholde en verdikjede for nybestillinger på kobber". GlobalConnect stiller spørsmål ved hva slags kostnader det er snakk om. Vi er ikke kjent med at Telenor må bære relevante faste eller variable merkostnader ved å håndtere et tosifret antall nybestillinger per år. Etter hva vi forstår, er det snakk om en ubetydelig arbeidsinnsats knyttet til etablerte systemer som for lengst er avskrevet. I den grad omlegging krever bruk av entreprenør, dekker dessuten vi deler av kostnaden. Vi noterer oss for øvrig at varslet heller ikke inneholder informasjon som underbygger at noen slike kostnader finnes. Et premiss for kobbervedtaket var nettopp at Telenor skulle dekke merkostnader i en lengre periode for å sikre tilgangskjøpernes forutsigbarhet.⁴

1.1.1

⁴ Se punkt 167: "Innretningen på tilgangsplikten innebærer at Telenor vil måtte opprettholde tilgangen i en lengre periode enn det som følger av Telenors plan for nedleggelse av kobberaksessnett. Nkom erkjenner at dette vil påføre Telenor ekstra kostnader som selskapet ellers ikke ville ha. Som redegjort for ovenfor, mener Nkom at det er avgjørende å sikre forutsigbarhet om mulighet til å benytte det landsdekkende kobberaksessnett som innsatsfaktor for tilbud om bredbåndstjenester i ulike sluttbrukermarkeder."

Avslutningsvis legger Nkom på side 4 "vekt på at innføringen av salgsstopp i den siste fasen av kobbernedleggingen også vil kunne stimulere til migrasjon av de om lag 16.000 gjenværende sluttkundene på kobberbasert bredbånd over på ny teknologi." Det er ikke riktig. GlobalConnect har siden 2020 migrert så mange sluttkunder som mulig, så fort som mulig. Den gjenværende kundebasen består i all hovedsak av sluttbrukere hvor det ikke finnes alternativer, slik at det må etableres helt ny infrastruktur for å videreføre leveransene.

I tråd med vedtak fra 2020 har vi derfor planlagt med en migrasjonsfase som varer helt frem til september 2025. En salgsstopp vil naturligvis ikke gjøre det lettere for oss å migrere disse sluttkundene raskere, kun øke sannsynligheten for at de bytter leverandør (til f.eks. Telenor) som følge av at vårt tjenestetilbud svekkes.

Vi minner om at kobbervedtaket, som ble fattet 2. september 2020, hadde en tidshorisont på fem år av en grunn. En slik periode vil "gi en rimelig balansering av ulike hensyn, herunder hensynet til forutsigbar tilgang til det kobberbaserte aksessnettet for tilgangskjøpere, forutsigbarhet for Telenor med hensyn til når kobberaksessnettet senest til kunne legges ned, hensynet til konkurransen i markeder som bruker tilgang til kobberaksessnettet som innsatsfaktor for bredbånd, hensynet til å legge til rette for investeringer fra ulike aktører i markedet og dermed også formålet om å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, jf. ekomloven § 1-1." Disse forutsetningene har ikke endret seg.

3 Avslutning

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede på telefon +47 93 08 10 17 eller e-post metjoh@globalconnect.no.

Med vennlig hilsen

GlobalConnect AS



Mette E. Johansen

Head of Group Legal & Regulatory