



TELENOR ASA
POSTBOKS 800
1331 FORNEBU

Vår ref.: 2209077-70
Vår dato: 25.11.2024

Saksbehandler: Espen Fiskå Saanum

Vedtak som fritar Telenor fra å måtte gi tilgang til kobberaksesser ved nye bestillinger (salgsstopp)

1 Innledning

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til varsel om salgsstopp for kobberbasert bredbånd av 13. mai 2024. Nkom mottok to høringsinnspill til varselet fra henholdsvis NextGenTel 14. mai 2024 og Global Connect 3. juni 2024, samt supplerende kommentarer fra Telenor 4. juli 2024 på de mottatte høringsinnspillene.

2 Rettslig grunnlag

Ekomloven § 4-1 første ledd gir myndigheten hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å «imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang.» Med tilgang menes det å stille fasiliteter og/eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere på bestemte vilkår med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester.

Telenor er pålagt å gi tilgang til kobberaksessnettet gjennom markedsvedtakene fra 2018.¹ I forlengelsen av Telenors kunngjøring om å legge ned kobbernettet innen utgangen av 2022, fattet Nkom kobbervedtaket den 2. september 2020. Nkom konkluderte der med at tilgangsplikten til hele Telenors kobberbaserte aksessnett skulle opprettholdes inntil 2. september 2025.

¹ Vedtakene av 20. desember 2018 om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) og i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b).

3 Kort om innhold og formål bak varselet

I varselet av 13. mai 2024 varslet Nkom en mulighet for Telenor til å innføre såkalt «salgsstopp» for kobberbasert bredbånd. Dette innebærer at det etableres et unntak fra tilgangsplikten slik at Telenor fritas fra plikten til å ta imot og gjennomføre nye bestillinger av kobberaksesser på DSL og Operatøraksess.

Begrunnelsen og formålet bak dette var i hovedsakelig todelt. For det første har antallet nybestillinger av kobberaksesser vært fallende og er nå på et slikt marginalt nivå at Nkom mener det er forholdsmessig å innføre salgsstopp, også sett hen til at det er under ett år igjen til kobbernetts sluttdato 2. september 2025. For det andre vil salgsstopp på kobberbasert bredbånd legge til rette for en mer effektiv og forutsigbar 1:1 utskiftning av kobberkabler med fiberkabler i fellesføringer.

4 Kommentarer til varselet

4.1 Global Connect

Global Connect hadde flere konkrete kommentarer til varselet om salgsstopp. For det første mener de at formålet med kobbervedtaket aldri har vært å styrke tilgangskjøpernes evne til å vinne nye kunder i «kampen» med andre aktører eller sikre inntjening på nysalg, idet kobbervedtaket var ment å skulle beskytte den eksisterende kundebasen som fortsatt er avhengig av infrastrukturen i en overgangsperiode som følge av Telenors beslutning om å legge ned kobbernetet.

Videre anfører Global Connect at selv om volumet på nye bestillinger er lavt, betyr det ikke at nybestillinger har svært beskjeden betydning for konkurransen i bredbåndsmarkedet. For Global Connects 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. Global Connect viser også til at dersom Nkom skulle fjerne denne muligheten, vil det svekke selskapets 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.

Videre viser Global Connect til at dersom de blir tvunget til å opprettholde tjenestetilbudet ved hjelp av alternativ infrastruktur, vil det påføre dem betydelige merkostnader og kan også

føre til tap av hele kundeforholdet. Global Connect stiller også spørsmål ved hva slags kostnader Telenor har ved å måtte opprettholde en verdikjede for nybestillinger på kobber, og viser til at det var et premiss for kobbervedtaket at Telenor skulle dekke merkostnader i en lengre periode for å sikre tilgangskjøpernes forutsigbarhet.

Global Connect er også uenig i at innføring av en mulighet for salgsstopp vil stimulere til migrasjon av de siste kobberkundene. De anfører at den gjenværende kundebasen består i all hovedsak av sluttbrukere hvor det ikke finnes alternativ infrastruktur, slik at det må etableres helt ny infrastruktur for å videreføre leveransene. I følge Global Connect vil Telenors mulighet til å innføre salgsstopp ikke gjøre det lettere å migrere disse sluttkundene raskere, det vil kun øke sannsynligheten for at de bytter leverandør til f.eks. Telenor som følge av svekket tjenestetilbud.

Global Connect hadde også noen kommentarer til selve prosessen forut for Nkoms varsel om salgsstopp av 13. mai 2024 som Nkom ikke ser grunn til å gå nærmere inn på her.

4.2 NextGenTel

NextGenTel bekreftet i e-post av 14. mai 2024 fra Lasse Andre Nordgulen at både NextGenTel og deres søsterselskap Bitpro allerede hadde stoppet alt nysalg av kobberbaserte aksessprodukter slik de opplyste om i møtet med Nkom. Etter å ha lest Global Connect sitt høringsinnspill supplerte NextGenTel med at de – selv om Global Connect har noen gode poenger inn mot en kundemasse i bedriftsmarkedet – likevel anser at kobberbaserte aksessprodukter er «gårsdagens teknologi», og at et kontrollert skifte bort fra kobber mot andre moderne aksessteknologier er «både nødvendig og ønskelig».

4.3 Telenors kommentarer til høringsinnspillene

Nkom ba Telenor kommentere to konkrete forhold basert på høringsinnspillet til Global Connect. Det første gjaldt Telenors syn på tilfellet hvor Global Connect ønsker å beholde muligheten for opprettelsen av nye aksesser for å betjene eksisterende kunder, ved for eksempel at en kunde flytter lokasjon eller har behov for redundans.

Telenor viser i svaret til at de har gjort en oppdatert vurdering av i hvilken grad viktigheten av å kunne opprettholde tjenestetilbudet på nye lokasjoner for større bedriftskunder gjenspeiler seg i faktiske nye bestillinger. Telenor oppgir her at Global Connect har bestilt fire nye aksesser i løpet av de første seks månedene av 2024, hvorav kun to av disse er til bedriftskunder. Det tilsier etter Telenors vurdering at behovet virker svært begrenset sett opp mot det å opprettholde mulighet for nybestillinger i hele nettet.



Når det gjelder behovet for å etablere nye aksesser for å oppfylle krav til redundans, viser Telenor til at det å etablere redundans basert på kobber vil være svært kortsiktige løsninger som uansett må løses uten kobbernettet innen 2. september 2025. Om de to aksessene som er bestilt hittil i år er benyttet for dette formålet har Telenor ikke mulighet til å verifisere. Telenor bemerker også at av de fire nye bestillingene fra Global Connect hittil i år, har to av disse tilgang på VULA.

Det andre forholdet gjaldt en konkretisering av Telenors kostnader for å fortsatt tilby nysalg av kobberbasert bredbånd. Telenor viser her til oversendt kostnadsregnskap for 2023, som oppstiller et årlig [REDACTED] knyttet til de aktuelle grossistproduktene. Dessuten anfører Telenor at de vil måtte opprettholde prosesser og kompetanse som ellers ville vært unngått.

Telenor viste også til at det å opprettholde tomme linjeføringer for kobber i dag er et hinder for å ta i bruk disse i forbindelse med videre fiberutbygging, ref. muligheten for å foreta midlertidig 1:1 utskiftning av kobberkabel med fiberkabel i forbindelse med fellesføringer.

5 Nkoms vurderinger

Kobbervedtaket fra 2020 skulle sikre at tilgangskjøperne hadde forutsigbar tilgang til det kobberbaserte aksessnettet for å ivareta hensynet til konkurransen. Nkom har samtidig vært opptatt av forholdsmessighet og balansen opp mot Telenors interesse i å avvikle kobbernettet, og dermed ikke gå lenger i å stille krav om tilgang enn det formålet tilsier.

Bruken av kobberaksess og antall nybestillinger har vært en sterkt fallende over tid. Antallet nybestillinger er nå på et marginalt nivå. Som det fremgår av høringsinnspillene har NextGenTel allerede stoppet alt nysalg av kobberbaserte aksess-produkter, mens Telenor opplyser at Global Connect har bestilt fire nye aksesser i løpet av de første seks månedene av 2024, hvorav to av disse er til bedriftskunder.

Nkom har de siste par årene har Nkom funnet grunn til å gjøre lettelser i virkeområdet for tilgangsplikten i kobbervedtaket. I vedtak av 21. april 2022 ble det fastsatt at tilgangsplikten skal gjelde med unntak av et nærmere bestemt antall sentraler i Telenors kobberaksessnett som kun har vært brukt til telefoni, såkalte «POTS-only»-sentraler. I vedtak av 8. juni 2023 ble Telenors tilgangsplikt til kobberaksessnettet avgrenset ved å frita såkalte «tomme sentraler» og sentraler med fem eller færre aktive grossistaksesser fra tilgangsplikten.

Nkom har videre i brev til Telenor av 13. mars 2024 på nærmere fastsatte vilkår, herunder enighet med den aktuelle grossistkunden, akseptert en midlertidig håndtering av 1:1 utskiftning av kobberkabel med fiberkabel i Telenors fiberprosjekter som er avhengig av fellesføringer hos tredjeparter. Dette innebærer at Telenors forpliktelser i kobbervedtaket til å opprettholde tilgang til hele kobberaksessnett, med unntak av de justeringene som er gjort i vedtakene nevnt ovenfor, fortsatt gjelder fullt ut også for de geografisk avgrensede fiberprosjektene frem til 2. september 2025.

At denne forpliktelsen fortsatt skulle gjelde, dersom en eller flere tilgangskjøpere mot formodning ber om kobbertilgang på de aktuelle adressene, var en forutsetning for Nkoms godkjenning av en slik midlertidig håndtering av 1:1 utskiftning.

Ved å frita Telenor fra plikten til å tilby og gjennomføre bestillinger av nye kobberaksesser fremover, oppnår man en mer effektiv og forutsigbar utskiftning av kobberkabler med fiberkabler i fellesføringer. Det skyldes at Telenor i så fall ikke vil løpe for å måtte tilby kobberaksesser til adresser som har gjennomgått en slik utskiftning / modernisering.

Nkom forventer også at mulighet til å innføre salgsstopp på kobber til en viss grad vil kunne stimulere til migrasjon av de gjenværende kobberkundene ved å bidra til økt oppmerksomhet om at kobbernettets levetid nærmer seg slutten. Nkom viser også til at bruk av salgsstopp er omtalt i den nye anbefalingen fra EU om gigabit connectivity², avsnitt 72, som et regulatorisk virkemiddel for å oppnå en gradvis utfasing av plikter knyttet til kobbernett:

As part of the gradual relaxation of regulatory obligations before the lifting of all obligations, a commercial closure of the legacy network encourages migration and can constitute a relevant intermediary step towards full switch-off.”

Global Connect oppgir at de fortsatt har behov for å kunne opprette nye aksesser for å betjene eksisterende kunder, for eksempel når en kunde flytter lokasjon. Nkom viser her til opplysninger fra Telenor om at Global Connect kun har bestilt fire nye kobberaksesser i løpet av første halvår 2024. Gitt det lave volumet og trenden på nybestillinger samt sluttdatoen for kobbernett er relativt nærstående, kan ikke Nkom se at dette behovet kan tillegges særlig vekt.

² Commission Recommendation (EU) 2024/539 of 6 February 2024 on the regulatory promotion of gigabit connectivity, page 16.

Nkom mener videre at det lave volumet på nybestillinger og den begrensede gjenværende levetiden for kobbernettet gjør at fordelene for konkurransen ved å opprettholde muligheten for nybestillinger i hele kobbernettet ikke står i forhold til ulempen dette vil ha for Telenor.

Når det gjelder behovet for å etablere nye aksesser for å oppfylle krav til redundans, er Nkom enig med Telenor i at det å etablere redundans basert på kobber nå vil være en kortsiktig løsning, og som uansett må løses på annet vis innen 2. september 2025. Nkom mener derfor at heller ikke dette hensynet kan tillegges særlig vekt, og viser også her til det lave antallet nybestillinger av kobberaksess.

Nkom viser for øvrig til at verken NextGenTel eller andre tilgangskjøpere har hatt innsigelser til at Telenor nå fritas fra å tilby etablering av nye kobberaksesser.

På denne bakgrunn mener Nkom at det er forholdsmessig å frita Telenor fra plikten til å imøtekomme og gjennomføre nye bestillinger av kobberaksesser på DSL og Operatøraksess. Nkom ser det som et naturlig steg i forlengelsen av de øvrige lettelsene Nkom har gjort i virkeområdet for tilgangsplikten i kobbervedtaket de siste par årene, og anser for øvrig at dette er i tråd med EUs anbefaling om gigabit connectivity.

6 Vedtak

Med hjemmel i ekomloven § 4-1, og på bakgrunn av vedtakene i Marked 3a og 3b med etterfølgende endringsvedtak og varselet av 8. mai 2024, fatter Nkom vedtak om salgsstopp for kobberaksess.

Vedtaket innebærer at Telenor fritas fra tilgangsplikten etter kobbervedtaket ved at selskapet ikke er forpliktet til å effektivere bestillinger av tilgang til DSL og Operatøraksess som er mottatt etter ikrafttreddelsen av dette vedtaket.

7 Notifisering hos ESA

Nkom notifiserte 21. oktober 2024 utkast til vedtak til ESA, jf. ekomloven § 9-3 og rammedirektivet artikkel 7. ESA hadde ingen kommentarer til utkastet, jf. brev fra ESA av 18. november 2024.



8 Ikrafttredelse og klagefrist

For at dette vedtaket skal få ønsket effekt, og fordi tidspunktet for kobbnettets sluttdato den 2. september 2025 stadig nærmer seg, mener Nkom det er nødvendig at dette vedtaket trer i kraft fra vedtakstidspunktet.

Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtaket er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.

En eventuell klage rettes til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og sendes til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.

Det følger av ekomloven § 11-8 første ledd at søksmål som gjelder enkeltvedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov, må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble fattet. Søksmålsfristen avbrytes ved klage på vedtaket og løper ikke så lenge klagebehandling pågår, jf. ekomloven § 11-8 andre ledd.

Med hilsen

Kamilla Sharma
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift.