

Kommunal og moderniseringsdepartementet  
v/Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Postboks 93  
4791 Lillesand

Fornebu  
28. april 2020

## **Klage på Nkoms tilleggsvedtak 31. mars 2020 om VULA fiber**

### **1 Bakgrunn**

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") fattet 31. mars 2020 vedtak med tilleggskrav til VULA fiber ("**Tilleggsvedtaket**"). GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**") vil med dette påklage vedtaket for så vidt gjelder utformingen av tilgangsplikten.

Nkom har eksplisitt fastsatt at plikten til å etterkomme rimelige anmodninger om tilgang til VULA fiber kun dekker Telenors "fiberbaserte GPON-nett". Flere av de tekniske kravene til produktet er dessuten teknologispesifikke (eks. tilgang på OLT/BNG) og innebærer indirekte at tilgangskjøper kun gis rett til et virtuelt produkt i denne delen av Telenors fibernet.

Vi ber om at Nkom eller Kommunal og moderniseringsdepartementet ("**KMD**") endrer Tilleggsvedtaket ved å fastsette en teknologinøytral tilgangsplikt for VULA fiber som dekker hele Telenors fiberaksessnett, herunder punkt-til-punkt-nettet. En slik omgjøring er nødvendig for å sikre bærekraftig konkurranse i Marked 3a og de underliggende sluttbrukermarkedene. Ved å avgrense plikten til å gi virtuell tilgang til Telenors GPON-nettet, fratrar Nkom konkurrerende aktører tilgang til en viktig innsatsfaktor når kobbernettet legges ned. Dette vil ramme konkurransen i deler av bedriftsmarkedet hardt.

Klagefristen er fire uker fra vedtaksdato. Denne klagen er dermed rettidig.

Denne klagen inneholder informasjon om GlobalConnects drifts- og forretningsforhold som er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin næringsvirksomhet, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 2 og § 19 første



ledd b. Opplysninger er dermed underlagt lovbestemt taushetsplikt. Vi ber derfor om at alle sensitive opplysninger unntas offentlighet og partsinnsyn, jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven §§ 13 og 19.

## **2 Grunlaget for klagen**

### 2.1 Rettslig utgangspunkt

Det følger av ekomloven § 3-4 første ledd at tilbyder som har sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere særskilte plikter som følger av § 4-1 og §§ 4-4 til 4-10. Tredje ledd regulerer hvilke hensyn som skal være førende for valg og utformingen av virkemidler slik som tilgangsplikt:

"Plikter etter første og annet ledd som pålegges i det enkelte tilfelle skal være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, samt legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet. Myndigheten kan endre pålagte plikter."

Ifølge forarbeidene innebærer dette at:<sup>1</sup>

"Myndigheten skal velge den eller de særlige forpliktelser (virkemidler) listet i bestemmelsen som er best egnet i det enkelte tilfellet."

I praksis innebærer dette at Nkom skal pålegge de virkemidlene som er nødvendige for å bøte på de konkurranseproblemerne tilsynet har identifisert i det aktuelle markedet. Når det gjelder lokal og sentral tilgang til bredbåndsaksess, fremgår det av Marked 3a-vedtaket 20. desember 2018 at "Telenor kan ha et insentiv til å nekte andre aktører tilgang til nødvendige grossistprodukter i dette markedet."<sup>2</sup> Videre legger Nkom til grunn at en eventuell tilgangsnektelse i grossistmarkedet ville ført til en vesentlig svekkelse av konkurransen i sluttbrukermarkedet.<sup>3</sup> For øvrig fremgår det:

"97. [...] Nye konkurranseproblemer kan imidlertid oppstå fra det tidspunkt Telenor velger å avvike det kobberbaserte bredbåndstilbudet i et område. Da vil konkurransen fra bredbåndstilbydere som baserer seg på tilgang til kobberaksessnett, forsvinne hvis det ikke gis en eller annen form for tilgang til fiberaksessnett."

---

<sup>1</sup> Se merknadene til bestemmelsen i Ot.prp.nr 58 (2002-2003).

<sup>2</sup> Se Marked 3a-vedtaket punkt 37.

<sup>3</sup> Se Marked 3a-vedtaket punkt 40.



[...]

100. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at virkemiddelbruken i Marked 3a, uavhengig av aksesteknologi, bør innrettes slik at den både gir incentiver for investeringer som bidrar til å nå ekomplanens dekningsmål for høyhastighetsnett, og samtidig fortsatt legger til rette for konkurranse i sluttbrukermarkedet basert på tilgang til Telenors aksessnett. [...]"

De forpliktelsene myndighetene pålegger skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang etter sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal med andre ord stå i forhold til det formålet som søkes oppnådd.

## 2.2 Teknologinøytral plikt til å gi virtuell tilgang i hele Telenors fibernett er nødvendig for å sikre bærekraftig konkurranse

Nkom har i Tilleggsvedtaket eksplisitt avgrenset tilgangsplikten til å kun dekke Telenors "fiberbaserte GPON-nett". Tilsynet har formulert nytt punkt 467 som følger:

"467. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte GPON-nett (VULA fiber)." [Vår understrekning]

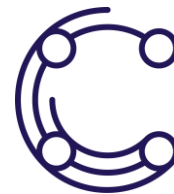
Videre har Nkom stilt teknologispesifikke krav i både omtalen av tilgangsnivå<sup>4</sup> og i beskrivelsen av flere av kravene til tjenesten i bokstav a) til h) (GPON).<sup>5</sup> Dette vil i praksis hindre bærekraftig konkurranse i strid med de regulatoriske målsettingene dersom ikke tilsynet eller KMD endrer vedtaket i tråd med denne klagen.

Telenor har som kjent ensidig besluttet å stenge ned kobbernettet i løpet av svært kort tid uten noen form for transparens eller informasjonsdeling. Samtidig har den

---

<sup>4</sup> Til illustrasjon fremgår det i annet ledd: "Anmodninger om tilgang på BNG-nivå vil anses som rimelige".

<sup>5</sup> Til illustrasjon fremgår det i bokstav c): "Det skal framgå av dokumentasjonen hvordan S-VLAN-kapasitet mellom OLT og BNG dimensjoneres og overvåkes med hensyn til kapasitetsutnyttelse, jf. tabell 5 i "Bilag 2.3 – Produktblad VULA til Avtale om Jara Bredbåndsaksess" datert 01.06.2019.



dominerende aktøren gitt sin egen sluttbrukervirksomhet og sine egne partnere/systemintegratorer eksklusiv tilgang til både mobilbaserte og fiberbaserte erstatningsprodukter. Telenor selger denne innsatsfaktoren til partnere/forhandlere via sluttbrukervirksomheten, ikke grossistvirksomheten. Per i dag finnes det ingen annen infrastruktur som kan erstattet kobbernettet. Det er dessuten i mange områder heller ikke mulig innenfor forsvarlige økonomiske rammer for noen annen aktør å etablere alternativer til det aksessnettet som legges ned. GlobalConnect og andre konkurrenter i bredbåndsaksessmarkedene er dermed helt avhengig av regulert tilgang til Telenors mobile og fiberbaserte aksessnett for å kunne fortsette å betjene egne kunder samt vinne nye de nærmeste årene.

GlobalConnect vil fremheve at kobbernettet frem til nå har vært den eneste landsdekkende fastnett aksessinfrastrukturen som kan betjene de fleste adressene i landet uavhengig av om det er snakk om privatbolig (SDU), fellesbolig/borettslag (MDU) eller næringsbygg. Reguleringen i de tidligere Marked 4 og 5 (frem til 1/1-19) baserte seg samtidig på ensartet grossisttilgang som dekket alle typer adresser - Marked 4 omfattet leie av kobberaksesser og Marked 5 Bitstrøm.

Marked 3a og 3b erstattet Marked 4 og 5 med virkning fra 1/1-19. Denne regulering skulle fortsatt være teknologinøytral og baserte seg på en forutsetning om videreføring av kobbernettet i kombinasjon med at SMP-aktøren bygget ut ny fiber (modernisering).

De fleste/alle grossistkunder har som følge av dette primært benyttet leie av kobber (i gamle Marked 4) mot næringsadresser og produsert sluttkundetjenester på egne plattformer. Det er også status for dagens sluttkundebaser hos grossistkundene. Det finnes p.t. ikke erstatningsprodukter for kobber.

*Tabellen under gir en oversikt over hvilke innsatsfaktorer som er nødvendig for å opprettholde bærekraftig konkurranse før, under og etter saneringen av kobbernettet.*



Tjenestekategori	Nødvendig tilgang	Geografisk tilkobling	Tilgjengelig, regulert produkt?
<b>1. Fast fysisk tilgang</b>	Føringsveier, koplingspunkter, sentraler, undersentraler mv.	Lokalt, regionalt	Ja, delvis. Ekomloven og Marked 3a- og 3b-vedtaket gir rett til samlokalisering (telesjji) og krav på bruk av føringsveier.
<b>2. Fast fysisk tilgang</b>	Lokal, fysisk tilgang til fiber	Lokalt	Nei. Marked 3a-vedtaket pålegger lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte punkt-til-punkt-nett. Telenor tilbyr kun "LLUB fiber" på et fåtall aksesser tilknyttet hovedfordelere som dekker privatboliger (ca. 1600 aksesser på Nordstrand i Oslo og i Bergen) .
<b>3. Fast virtuell tilgang</b>	Virtuell tjeneste med tilsvarende kvalitet som fysisk tilgang til fiber (VULA Fiber)	Lokalt, regionalt og nasjonalt	Nei. Det vedtatt VULA fiber-produktet gir kun dekning i Telenors GPON-nett som i hovedsak betjener privatmarkedet.
<b>4. Mobil virtuell tilgang</b>	Fast Mobilt Bredbånd (4G/5G) som back-up og hovedaksess	Regionalt og nasjonalt	Nei. Nkom har varslet pålegg om tilgangsplikt.

GlobalConnect vil understreke at andre aktører har behov for fysisk tilgang til føringsveier/sentraler, fysisk tilgang til fiberpar, virtuelle tilgang til GPON-nettet og FMB i tillegg til virtuell tilgang til punkt-til-punkt-nettet til Telenor. Innsatsfaktorene i punkt 1,2 og 4 kommer med andre ord i tillegg til, ikke i stedet for slik tilgang:

- Telenor har bygget, og bygger fortsatt kun sitt "systematiske" GPON-baserte fibernett mot SDUer og MDUer som primært dekker privatadresser. Tilgang til denne infrastrukturen gir dermed liten eller ingen dekning mot næringsadresser.
- FMB vil i bedriftsmarkedet sjeldent være et fullgodt alternativ til fysisk aksess.
- Norge er et spredtbygd land. Telenor er den eneste aktørene med tilfredsstillende nasjonal dekning. I mange områder vil det være for lang avstand mellom tilgangskjøpernes transportnett og kundelokalitetene til at det er regningsssvarende å bygge egen infrastruktur eller ta i bruk Telenors fysiske fiberpar (selv om de er tilgjengelige).



- Det er ikke uvanlig at den som disponerer fiberaksessnett tar i bruk samtlige fiberpar på hele eller deler av en strekning frem til en lokasjon (eks. frem til et næringsbygg). Andre aktører er dermed avhengig av virtuell tilgang for å kunne betjene eksisterende og fremtidige kunder på den samme lokasjonen.
- Virtuell tilgang gjør det mulig å unngå uoverkommelige investeringer, f.eks. i større anbud der kunden krever fiberdekning på samtlige lokasjoner.

I tillegg til det som fremgår over vil GlobalConnect fremheve at Nkom i Tilleggsvedtaket har pålagt en teknologispesifikk tilgangsplikt som ikke fremmer bærekraftig konkurranse. Vi vil fremheve at markedsreguleringen baserer seg på et grunnleggende prinsipp om teknologinøytralitet.<sup>6</sup> Dette støtter opp under behovet for å sikre at plikten til å gi virtuell tilgang utvides til å dekke hele Telenors fibernet, uavhengig av aksess teknologi. Dette vil for øvrig også bidra til å gjøre virkemidlene mer effektive ettersom de fjerner den dominerende aktørens mulighet til å "definere aksser ut" av reguleringen.

### 2.3 Ekomloven gir Nkom kompetanse til å pålegge Telenor å gi virtuelle tilgang til lag2-produktet i Marked 3a

Telenor er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling (SMP) i Marked 3a og 3b. Ekomloven § 3-4 tredje ledd gir Nkom kompetanse til å utvide tilgangsplikten i tråd med denne klagen uten ny markedsanalyse. GlobalConnect vil i denne forbindelse presisere at den sektorspesifikke reguleringen gir tilsynet et bredt mandat til å utforme virkemidlene på en slik måte at de sikrer bærekraftig konkurranse gjennom å bøte på de underliggende konkurranseproblemerne. Det er i denne forbindelse ingenting i regelverket om hindrer tilsynet i å pålegge en virtuell tilgang som dekker hele Telenors fiberaksessnett – både den GPON-baserte infrastrukturen og punkt-til-punkt-nettet. Nkom har også kompetanse til å pålegge både virtuell og fysisk tilgang til den samme infrastrukturen. Det er i praksis også slik tilgangen til kobbernettet har vært regulert (både bitstrøm- og LLUB-tilgang i hele infrastrukturen).

Det er klart at det grossistproduktet Nkom beskriver i Tilleggsvedtaket inngår i Marked 3a. GlobalConnect vil for ordens skyld presisere at selskapet ikke ber myndighetene om å øke kvaliteten på den lag2-tjenesten som allerede er regulert, men om å utvide dekningen slik at tilgangsplikten også omfatter Telenors punkt-til-punkt-nett. Dette innebærer ingen skjerpelse av de tekniske kravene. Et slik lag2-

---

<sup>6</sup> Se blant annet Ot.prp.nr 58 (2002-2003) side 22.



tilgangsprodukt inngår dermed i Marked 3a. Vi viser i denne forbindelse også til det som fremgår i BERECS veiledning i "Layer2 Wholesale Access Products excluding Ethernet-based leased lines on Market 4"<sup>7</sup>, "Common Characteristics of Layer 2 Wholesale Access Products in the European Union"<sup>8</sup> og " Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products".<sup>9</sup>

#### 2.4 Teknologinøytral plikt til å gi virtuell tilgang i hele Telenors fibernett både tekniske mulig og forholdsmessig

Rent tekniske er det uproblematisk for Telenor å gi lokal, virtuell tilgang i hele Telenors fiberbaserte aksessinfrastruktur (både GPON- og punkt-til-punkt-nettet). Sett i lys av at Tilleggsvedtaket allerede stiller krav om snarlig lansering av et spesifisert VULA-produkt, vil heller ikke merkostnadene ved å tilby samme tilgang på andre områder være av betydning.

Fra et teknisk ståsted er det forholdsvis enkelt å tilby virtuell eller fysisk tilgang i de øvrige delene av Telenors fiberbaserte aksessnett som i hovedsak bygges mot næringslokasjoner basert på en punkt-punkt-topologi:

- Slike punkt-punkt aksessfibre vil termineres i en ODF. Som Nkom selv presiserer vil de i mange områder være samlokalisert med ODFen for GPON-nettet. Tilgangskjøpere med egen fiber i området kan leie mørk fiber levert på en slik ODF-port.
- Etter en ODF vil punkt-punkt-aksessfibre følge samme transport fiberkabel frem til OLT lokasjon og hvor punkt-punkt-aksessfibre termineres i en switch/ruter. En tilgangskjøper vil da kunne kjøpe en ethernet-port på denne lokasjon for en gitt aksess og overta aksess til eget utstyr på denne lokasjon.
- Ved å sette inn et CWDM-filte på den samme kabel/de samme punkt-punkt aksessene kan det også tilbys kanaler (farge) som et passivt produkt til tilgangskjøpere som da overleveres på samme OLT-lokasjon.
- Et slikt Ethernet-produkt eller CWDM-produkt levert på OLT-lokasjon er da uavhengig av selve OLT-elektronikken som benyttes i GPON-nettet selv om dette utstyret er plassert i samme fysiske bygg.

---

<sup>7</sup> Se BoR (18) 120.

<sup>8</sup> Se BoR (15) 133.

<sup>9</sup> Se BoR (16) 162.



Det er ikke uforholdsmessig kostnadskrevende for Telenor å tilby slik fysisk eller virtuell tilgang:

- Telenor tilbyr allerede i dag (uregulerte) grossisttjenester i sitt punkt-til-punkt-nett med mange av de samme tekniske egenskapene som VULA fiber.
- Telenor har allerede etablert de fysiske lokasjonene for å betjene GPON-nettet.
- Telenor etablerer selv CWDM-filtre og aksess-switcher/rutere i de samme lokasjonene til bruk mot B2B-kunder for egen sluttbrukervirksomhet og/eller partnere.
- Telenor har selv med høy sannsynlighet allerede plassert ut lag 3-rutere for tjenesteproduksjon til B2B-kunder og til eget mobilnett på mange av de samme lokasjonene.
- Det å levere ethernet-porter/-kanaler til en tilgangskjøper på utstyr som Telenor selv benytter på samme lokasjon påfører ikke Telenor noen relevant merkostnad.
- Eventuelle merkostnader oppveies uansett av de fordelene slik tilgang innebærer for konkurransen, særlig i bedriftsmarkedet.

## 2.5 Endringer i Tilleggsvedtaket

For å kunne konkurrere på likeverdige vilkår med Telenors interne virksomhet, er tilgangskjøperne avhengig av at Marked 3a-reguleringen gir krav på fysisk eller virtuell tilgang i hele Telenors fibernett – ikke kun i Telenors "GPON-nett":

GlobalConnect ber Nkom eller KMD å ta klagen til følge gjennom å endre både den vedtatte tilgangsplikten og oppdatere kravene til grossistproduktet slik at det blir teknologinøytralt. Den reviderte tilgangsplikten kan f.eks. formuleres som følger:

"467. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell eller fysisk tilgang til fiberbaserte nett (VULA fiber)." [Vår understrekning]

I tillegg må Nkom eller KMD fjerne de spesifikke henvisningene til GPON-teknologien, eksempelvis ved å erstatte beskrivelsen av BNG og OLT med mer generelle begrep.





Alternativt kan myndighetene etterkomme klagen ved å pålegge Telenor en separat plikt til å gi virtuell tilgang til Telenors fiberbaserte punkt-til-punkt-nett gjennom et separat vedtak.

### **3 Avslutning**

Eventuelle spørsmål vedrørende denne klagen kan rettes til undertegnede på telefon (930 81 017) eller e-post ([metjoh@globalconnect.no](mailto:metjoh@globalconnect.no)).

Med hilsen

**GlobalConnect AS**

**Mette E. Johansen**

**Juridisk leder**