



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Postboks 93  
4791 Lillesand

Fornebu  
5. desember 2019

## **Merknader til Telenors kommentarer – presisering av Marked 3a og varsel om tilleggsvedtak**

Vedlegg 1

### **1 Bakgrunn**

Telenor ASA ("Telenor") har i brev 27. november 2019 kommentert Nasjonal kommunikasjonsmyndighets ("Nkom") presiseringer og varsel om tilleggsvedtak 11. november 2019. Tilsynet har satt frist til 5. desember 2019 for å oversende eventuelle merknader til Telenors høringssvar.

GlobalConnect AS ("GlobalConnect") er uenig i Telenors syn på den gjeldende reguleringen og behovet for å presiser forpliktelsene. Videre gir den dominerende aktøren til dels mangelfull og misvisende informasjon om gjennomføringen av den pågående kobbersaneringen. For å gi Nkom et mest mulig korrekt grunnlag for det videre arbeidet, vil vi derfor i punkt 2 og 3 kommentere Telenors faktiske og rettslig anførsler.

### **2 GCs merknader til Telenors beskrivelse av "kobbersaneringsprogrammet"**

#### **2.1 Telenors fremstilling av kvaliteten på egen varsling**

Innledningsvis fremstår det som om Telenor skal ha gitt tilgangskjøperne kvalitativt god informasjon om den varslede saneringen i tråd med de regulatoriske kravene (side 1):

"Dette er kommunisert offentlig og detaljert informasjon om saneringstidspunkt for ulike siter blir fortløpende lagt ut på telenorwholesale.no, mens kundespesifikk informasjon om berørte aksesser under sitene kommuniseres direkte til aktuell aktør."

GlobalConnect er uenig i denne virkelighetsforståelsen. Den informasjonen vi har mottatt så langt har vært så generell, uoversiktlig og mangelfull at det ikke har vært mulig å ta stilling til



hvordan vi skal betjene egne kunder når kobbernettet legges ned eller dersom vi vinner nye kunder. Det er som kjent kostnadskrevenende å etablere en konkurrerende infrastruktur med nasjonal dekning. Vi har beskrevet disse utfordringene nærmere i vårt kommentarbrev 27. november 2019 og viser til det som fremgår der.

Det meste problematiske er samtidig ikke innholdet i den informasjonen Telenor rent faktisk har gitt – men at den dominerende aktøren i over ett år bevisst har holdt til tilbake opplysninger som er avgjørende for at andre aktører skal kunne migrere over på ny teknologi samtid som Telenor heller ikke gir andre tilgang til erstatningsprodukter. Dette skaper en oppfatning i markedet om at kobbernettet forsvinner raskt og at Telenor i praksis er den eneste aktuelle leverandøren for dem som ønsker å opprettholde tjenestene.

## **2.2 Tidspunktet for nedleggelsen av kobbernettet**

På side 1 i kommentarbrevet skriver Telenor at beslutningen om å sanere kobbernettet innen 2023 "innebærer at samtlige kobberaksesser bortfaller senest 31.12.2022." Det er uklart om selskapet her sikter til konkurrentenes kobberaksesser eller om Telenor også kommer til å fjerne tilgangen for egen sluttbrukervirksomhet. GC har nylig sett konkrete eksempler på at Telenors sluttbrukervirksomhet tilbyr bedrifter kobberbaserte tjenester også etter 31.12.2022. Dette må enten innebære at Telenor forskjellsbehandler sin interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere eller at beslutningen om å legge ned kobberaksesser ikke ligger fast, slik at Telenor kan benytte infrastrukturen selv etter 31.12.2022.

## **2.3 Beskrivelsen av analysene som ligger til grunn for "kobbersaneringsprogrammet"**

I kommentarbrevet bekrefter Telenor nå for første gang at virksomheten i lengre tid har identifisert alternativ infrastruktur "i de fleste områdene" basert på konkrete dekningsanalyser. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig i brevet, fremstår det også som klart at den interne sluttbrukervirksomhet i lengre tid har fått tilgang til dette datagrunnlaget. GlobalConnect kan blant annet dokumentere at Telenor har brukt denne innsikten for å vinne både offentlige og private anbudskonkurranser i bedriftsmarkedet.

Kommentarbrevet gir inntrykk av at det kun er snakk om løse analyser ("hypotese på hva vi i dag antar" og "hypotese om hva som kan bli"), at de ikke dekker alle lokasjoner ("i de fleste områdene") og at analysene ikke gir relevante innsikt i hvilken infrastruktur som vil erstatte kobbernettet og når ("men ikke når og om infrastrukturen kan etableres"). Med grunnlag i dette argumenterer deretter Telenor for at tilgangskjøperne ikke har behov for informasjon og at



en slik likebehandling uansett er problematisk fordi den skader konkurransen. GlobalConnect reagerer sterkt på Telenors beskrivelser på dette punktet.

GlobalConnect er kjent med at Telenor har gjennomført detaljert analyse av alle adresser i Norge, estimert kostnader for fiberutbygging til hver adresse, samt valgt hvilken teknologi som skal dekke hver enkelt adresse (fiber eller 4G/5G). De har også analysert hvilke områder som det ikke er kommersielt lønnsomt å bygge ut. Der dette ikke er regningssvarende har Telenor planlagt å etablere infrastruktur i samarbeid med kommunene ved hjelp av offentlige støttebidrag. Telenor har offentlig opplyst om at de allerede har inngått avtaler om dette med ett stort antall kommuner. Med bakgrunn i disse analysene har Telenor planlagt utbygging helt ned på adressenivå, samt benyttet lokal kunnskap om hvor konkurrentene har bygget fiber for å avgrense egen utbygging i privatmarkedet.

Telenor Norge sjefen Petter Børre Furberg uttalte så tidlig 6. mai 2019 at Telenor legger planer på kommunenivå, ned til hver enkelt husstand. Dette er gjentatt i en artikkel i Inside Telecom den 8. mai 2018, se [vedlegg 1](#). I tillegg har vi fått informasjon direkte fra våre kunder viser at Telenor har delt disse konkrete planene med sluttkundene.

Telenor vil i forbindelse med utbygging av 5G-nettet gjøre en stor investering i fiberinfrastruktur, og Telenors fullstendige analyse av alle adresser koordineres i stor grad med denne utbyggingen.

Oppsummert viser dette at Telenor har fullstendige planer ned på alle adresser og at de allerede nå benytter dette i sin kommunikasjon med egne og potensielle kunder. Informasjon om hvilken teknologi som vil kunne erstatte dagens kobberbaserte tjeneste samt kostnaden som tilgangskjøperen kan forvente for denne tilgangen på hver enkelt adresse er derfor helt avgjørende for at tilgangskjøperne skal kunne konkurrere i markedet. Dette gjelder spesielt i bedriftsmarkedet der tilbyderer må kunne opprettholde leveranser til flere adresser i en kontrakt, og må kunne gi tilbud til eksisterende og potensielt nye kunder.

At Telenor gir informasjon til sine grossistkunder/tilgangskjøperer om hvor vi kan kjøpe tjenester i deres nett, på ny infrastruktur, endrer ikke situasjonen fra i dag der vi får slik informasjon om kobbernettet. Grossisttjenestene vi kjøper av Telenor er derimot en helt nødvendig innsatsfaktor for tilgangskjøperne for at det skal eksistere konkurranse i sluttkundemarkedet i Norge. Dette gjelder spesielt for kunder som er lokalisert på flere adresser.

På side 2 skriver Telenor:



"Ovennevnte innebærer i all hovedsak at områder hvor det per i dag ikke tilbys et grossistprodukt basert på fiber (Vua/Vula fiber), er det ikke et tilgjengelig grossistprodukt fordi infrastrukturen ennå ikke er etablert."

Realiteten er at GlobalConnect per i dag har tilgang til et relevant grossistprodukt, nemlig aksesser i kobbernett. Ved å forbeholde egen virksomhet tilgang til informasjon om hvilken infrastruktur som mest sannsynlig vil erstatte kobbernet i løpet av varslingsperioden, forsvinner også all transparens rundt migrasjonen til ny teknologi. Dette fratar i praksis grossistkundene muligheten til å beslutte om de skal bygge eller basere seg på kjøp av tilgang ("build or buy"). Vi ser allerede effekten i bedriftssegmentet. I en rekke anbud er Telenors sluttbrukervirksomhet, selskapets partnere (EVRY og ATEA) samt Telenors forhandlere, de eneste som er i stand å tilby relevante tjenester til konkurransedyktige priser.

#### **2.4 Telenor har allerede fattet "beslutningen" om etablering av alternativ infrastruktur**

På side 2 i kommentarbrevet peker Telenor på at treårsfristen for "å varsle etter ekomregelverket inntre lenge før det er endelig besluttet hvilken alternativ infrastruktur det er aktuelt å etablere". Videre mener selskapet at heller ikke Telenors egen virksomhet vet hvilken infrastruktur som vil bli etablert. Dette fremstår som en lek med ord.

Telenors sluttbrukervirksomhet er ikke avhengig av en positiv forhåndsbeslutning om hvilken konkret, alternativ infrastruktur som vil betjene hvilken konkret lokasjon for å tilby tjenester til dem som mister tilgang når kobbernett legges ned. Telenor har allerede besluttet sentralt hvilke to alternative aksesstyper som skal erstatte kobbernett – mobilbaserte løsninger (4G og 5G) samt fiber (FTTH/-B) og når kobbernett skal legges ned. Videre kjenner Telenor selv til hvilke variabler som ligger til grunn for beslutningen om å investere i den ene eller den andre teknologien (privat eller offentlig kunde, kvaliteten på mobildekningen i området, kobling mot utrulling av mobilnett eller avtale med kommune om etablering, om sluttbrukeren har etterspurt tjenester selv osv.). De konkrete dekningsanalysene på adressenivå gir samtidig innsikt i hva som er det mest sannsynlige alternativet når kobberaksessen skal erstattes. Sett fra Telenors ståsted er den formelle beslutningen dermed en ren formalitet.



### 3 GCs merknader til Telenors kommentarer

#### 3.1 GCs overordnede merknader til Telenors kommentarer

På side 2 flg. redegjør Telenor for sin tolkning av de gjeldende transparensforpliktelsene. Slik GlobalConnect forstår argumentasjonen, mener den dominerende aktøren at det må innfortolkes en rekke begrensninger i dagens krav:

- Telenor er kun pålagt å gi relevant opplysninger om "aksessene som berører tilgangskjøperen som er relevant der aksessene legges ned." Videre har grossistkundene utelukkende behov for informasjon om endringene i nettet som innebærer at grossisttilgangen bortfaller eller om det eksisterer relevante erstatningsprodukter på grossistnivå." (Side 3)
- Vedtakene pålegger ikke Telenor å gi informasjon om planer, analyser og hypoteser om fremtidig etablering av infrastruktur eller om hvilke erstatningsprodukter Telenor planlegger å tilby i sluttbrukermarkedet. (Side 3)
- Varslingskravet gjelder kun "den delen av Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten." (Side 3)
- Ekomloven §§ 4-6 og 4-7 hjemler ikke innholdsmessige krav til varslingen som det ikke er mulig for Telenor å oppfylle p.t. (Side 4)
- Telenor kan ikke pålegge informasjonsplikt om tilbud av grossistprodukter før infrastrukturen er etablert og grossistproduktet er tilgjengelig for salg. Dette vil i så fall øke risikoen i prosjektet og svekke Telenors investeringsinsentiver. Konkurranseloven § 10 forbyr uansett en slik informasjonsdeling. (Side 4)

Telenors argumentasjon er tredelt. Selskapet argumenterer i praksis med at a) konkurrerende grossistkunder ikke har behov for det samme informasjonsgrunnlaget som den interne sluttbrukervirksomheten, b) at Marked 3a- og 3b-vedtakene ikke gir dem krav på opplysningene og c) at Telenor heller ikke har lov til å formidle den til "konkurrenter".

Anførselen står i sterk kontrast til de fortolkningene som Nkom redegjør for i sitt brev 11. november. GlobalConnect er dessuten uenig i både den rettslige argumentasjonen og de slutningene Telenor trekker.



Slik GlobalConnect leser kommentarbrevet tar den dominerende aktøren i praksis nå til orde for en mindre omfattende transparensforpliktelse enn det som følger av den vedtatte markedsreguleringen. Dette kommer ikke som noen overraskelse. Kommentarbrevet dokumenterer, sammen med den informasjonen Telenor selv har gitt utad, at selskapet i snart ett år har sittet med langt mer detaljert informasjon om både den planlagte nedleggelsen av kobbernettet og om hvilken infrastruktur som skal erstatte den. Det er også klart at den dominerende aktøren har tatt et bevisst valg om å ikke dele dette underlaget med andre aktører enn sin egen sluttbrukervirksomhet. Kommentarbrevet må leses i lys av dette.

Den pågående informasjonsdiskrimineringen har gjort det mulig å overføre markedsmakt fra grossist- til sluttbrukerleddet gjennom andre variabler enn prissetting. Som det fremgår over er tilgangskjøperne i praksis fratatt muligheten til å konkurrere om bedriftskunder fordi de ikke får tilgang til den informasjonen som er nødvendig for å beslutte om de skal etablere egen infrastruktur eller leie tilgang.

GlobalConnect kan ikke se at det er faktisk eller rettslig grunnlag for de innskrenkende tolkningene Telenor argumenterer for i brevet. Vi vil under gå nærmere inn på noen av anførselen.

### **3.2 Tilgangskjøperer har behov for informasjon om alle aksesser, ikke kun de som er i bruk**

Telenor viser i kommentarbrevet til at tilgangskjøperen kun har behov for opplysninger knyttet til de konkrete "aksessene som berører tilgangskjøperen" ved en nedleggelse samt overordnet informasjon om videre tilgang på grossistnivå. Dette er rent faktisk feil.

Bedriftsmarkedet og offentlige virksomheter som benytter lukkede, sikre nett i sin kommunikasjon har alltid en dynamisk etterspørsel etter lokasjoner. Det er helt vanlig at kundene f.eks. etablerer nye kontorer, åpner nye butikker eller legger ned gamle. For å kunne betjene større virksomheter så må tilgangskjøperne ha tilgang på informasjon om mulige, fremtidige aksesser ned på adressenivå. Dette er helt avgjørende for å kunne levere sikker kommunikasjon over tid til slike kunder.

Som påpekt i flere sammenhenger vil ikke fast mobil bredbåndsaksess (FWA) være et alternativ for slike kunder, både fordi de ofte allerede benytter mobil som backup i sine løsninger allerede samt at det innebærer tekniske begrensninger. Inntil det da er en punkt til punkt fiberbasert aksessliste fra Telenor tilgjengelig for alle næringsadresser så er oversikten over kobberaksessene den eneste muligheten tilgangskjøperne har.



### **3.3 Marked 3a- og 3b-vedtakene stiller et generelt krav om informasjonsasymmetri ved migrasjon til ny infrastruktur**

Telenor erkjenner på side 3 at Marked 3a- og 3b-vedtakene pålegger selskapet å gi eksterne tilgangskjøpere den samme informasjonen, på samme tidspunkt og med samme kvalitet som egen virksomhet. Samtidig mener den dominerende aktøren at vedtakene etter sin ordlyd ikke gir "dekning for å pålegge Telenor å gi informasjon om planer, analyser og hypoteser om fremtidig etablering av infrastruktur" eller om "hvilke erstatningsprodukter Telenor planlegger å tilby i sluttbrukermarkedet." GlobalConnect har problemer med å forstå argumentasjonen.

Marked 3a- og 3b-vedtakene pålegger allerede Telenor en streng plikt til å ikke diskriminere mellom intern og eksterne virksomhet når det gjelder informasjon. Det er med andre ord ikke snakk om å vedta noen ny forpliktelse. Videre er ikke plikten saklig avgrenset å kun omfatte visse typer informasjon. Etter sin ordlyd pålegger markedsvedtakene Telenor å gi GlobalConnect og andre tilgangskjøpere alle relevante opplysninger om både nedleggelsen av kobbemettet og migrasjonen til alternativ infrastruktur. Dette er også naturlig all den tid formålet med varslingsplikten er å bøte på de konkurranseproblemene som er beskrevet i punkt 49 i Marked 3a-vedtaket:

"49. Potensielle konkurranseproblemer i Marked 3a knyttet til informasjonshåndtering kan omfatte både diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon og misbruk av informasjon. Når det gjelder diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon, kan Telenor ha et insentiv til å gi sin nedstrømsvirksomhet informasjon som de ikke gir eksterne grossistkunder, eller nekte å gi informasjon som er nødvendig for at grossistkundene skal kunne tilby tjenester i nedstrømsmarkeder. Eksempelvis vil Telenor kunne ha et insentiv til kun å gi egen sluttbrukervirksomhet, og ikke eksterne grossistkunder, informasjon om grossistvirksomhetens utbyggingsplaner. Dette vil kunne være spesielt problematisk dersom Telenor planlegger oppgraderinger eller andre endringer av aksessnett et som berører eksterne grossistkunder som kjøper tilgang hos Telenor. Disse aktørene har behov for forutsigbarhet for å sikre sine investeringer. Dersom det foretas endringer i nettstruktur eller lignende som påvirker aksesskjøperne, bør disse derfor få informasjon om dette, slik at de har tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringene."

### **3.4 Likebehandling er ikke i strid med konkurranseloven**

Telenor viser på side 4 i kommentarbrevet til at lik tilgang til informasjon om utbyggingsplaner "før fiberaksessen er etablert" skal øke risikoen og svekke investeringsinsentivene. Dette skal igjen føre til at "fibermettet ikke blir bygget". Telenor mener samme hensyn også "gjøre seg gjeldende for etablering av tilbud om fast mobil



bredbånd." Videre viser Telenor til at informasjon er "konkurransesensitiv før infrastrukturen er etablert" og at den derfor heller ikke kan "deles med potensielle konkurrenter etter reglene i konkurranse-loven § 10". Påstandene er ikke underbygget eller dokumentert. GlobalConnect er uenig i Telenors anførsler.

GlobalConnect kan ikke se at det å gi tilgangskjøperne likeverdig informasjon om moderniseringen av det faste aksessnettet skal kunne påvirke investeringsinsentivene i noen relevant grad. Som det fremgår av kommentarbrevet, har Telenor allerede fattet den sentrale investeringsbeslutningen om å oppgradere hele det kobberbaserte aksessnettet. Telenor opplyser selv om tidspunktet og valget av teknologi i sine kommersielle kanaler. "Beslutningen" er med andre ord gitt – aksessene vil erstattes med enten fiber eller en fast-mobil bredbåndsløsning innen 31.12.2022. Telenor står dermed ikke overfor en beslutning om å investere i et aksessnett, men om hvorvidt de konkrete kobberaksessene skal erstattes med den ene eller den andre typen infrastruktur og når i løpet av de neste tre årene.<sup>1</sup> I mange områder vil svaret allerede være gitt, f.eks. på bakgrunn av type kunde eller topografi. Med dette som utgangspunkt, vil ikke transparens knyttet til hvordan den dominerende aktøren planlegger å gjennomføre migrasjonsprosessen på noen måte påvirke viljen eller evnen til å investere. Det er særlig tydelig for den planlagte utskiftningen av de kobberaksessene som i dag benyttes av tilgangskjøperne for å betjene egne sluttbrukere.

Kommentarbrevet etterlater inntrykk av at Marked 3a- og 3b-vedtakene pålegger Telenor å gi konkurrentene tilgang til informasjon om *Telenors sluttbrukervirksomhet*. Det medfører ikke riktighet. GlobalConnect og andre grossistkunder har krav på likeverdig informasjon om hvilket aksessnett Telenor har til hensikt å etablere ned på enkeltadresser, men ikke bakgrunnen for at den dominerende aktøren velger å benytte den ene eller andre løsningen. Telenor trenger med andre ord ikke avsløre konkurransesensitive opplysninger om f.eks. kundeforhold, priser, kontraktsvilkår e.l. I praksis vil dette si at tilgangskjøperne gis tilgang til den samme informasjonen som de allerede i dag får om kobbernettet.

Telenor har ikke utdypet hvorfor likebehandling med tanke på informasjon skal være i strid med konkurranse-loven § 10. GlobalConnect er uansett uenige i påstanden.

Som det fremgår over pålegger Marked 3a- og 3b-vedtakene Telenor å gi likeverdig tilgang til all relevant informasjon om aksessnettet. Plikten er hjemlet i ekomloven og er lex

---

<sup>1</sup> Telenor har offentlig bekreftet at selskapet har satt av NOK 4 500 millioner per år til disse investeringene, et beløp som trolig vil øke.





specialis. For det tilfellet at de hadde vært motstrid mellom de særskilte forpliktelsene i sektorreguleringen og det overordnede forbudet i konkurranseloven, ville ekomloven ha gått foran. GlobalConnect kan samtidig ikke se at det skulle være noen slik motstrid. Telenor kan heller ikke sanksjoneres etter konkurranseloven § 10 for å følge et offentlig pålegg om deling av informasjon etter Marked 3a- og/eller 3b-vedtaket.

Vi mener uansett at den informasjonsdelingen det her er snakk om ikke ville ha vært i strid med konkurranseloven § 10. Bestemmelsen setter visse skranker for deling av konkurransesensitiv informasjon "mellom konkurrenter". I mange områder vil det være en vertikal relasjon fordi Telenor fungerer som en oppstrømsleverandør til grossistkunden. Utveksling av opplysninger om innsatsfaktoren rammes derfor uansett ikke av forbudet.

I de områdene der partene eventuelt hadde vært konkurrenter om f.eks. utbyggingen av fiber, kunne § 10 ha vært relevant. Det er likevel ikke slik at utveksling av informasjon er forbudt som sådan. Spørsmålet ville i stedet ha vært om praksisen hadde en skadelig virkning på konkurransen og om den i så fall kunne rettfærdiggjøres. Som det fremgår over er informasjonsdelingen et helt avgjørende tiltak for å opprettholde fremtidig konkurranse om blant annet multiaksesskunder på nasjonalt nivå. For det tilfellet at forbudet ville ha blitt rammet av praksisen, kunne partene lett ha unngått situasjonen ved å opprette såkalte *chinese wall measures*. Slike tiltak innebærer at informasjon deles via uavhengige tredjemenn og at man legger skranker på hvem som skal få tilgang til informasjonen.

#### 4 Avslutning

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

Med vennlig hilsen

**GlobalConnect AS**

**Mette E. Johansen**

**Juridisk leder**