

TELENOR ASA  
Postboks 800  
1331 FORNEBU

Vår ref.: 1505331-221 - 412.9  
Vår dato: 15.7.2021

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Kristine Pedersen

## **Varsel om vedtak - endring av «Tilleggsvedtak i Marked 3b - Grossisttilgang til fast mobilt bredbånd»**

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vedtak 20. desember 2018 om utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b) og pålegg av særlige forpliktelser (markedsvedtaket). Nkom viser videre til vedtak 2. september 2020 (FTB-vedtaket) som pålegger Telenor tilgangsplikt til fast trådløst bredbånd (FTB). Nkom viser endelig til dialog og møter med Telenor og øvrige bransjeaktører om utformingen av tilgangsproduktet for FTB.

Nkom varsler med dette at Telenor vil bli pålagt å legge til rette for gjenbruk av antenner for fast trådløst bredbånd samt å endre innretningen på lister over adresser hvor fast mobilt bredbånd er tilgjengelig for salg.

### **1 Bakgrunn**

Telenor lanserte sitt første FTB-produkt i sluttbrukermarkedet våren 2019, og tilbyr i dag fast trådløst bredbånd med flere ulike hastigheter i både privat og bedriftsmarkedet.

Telenor har valgt en forretningsmodell hvor sluttkunden kjøper antenneutstyret fra Telenor og blir eier av utstyret. Antennene blir installert forhåndskonfigurert for Telenors sluttbrukervirksomhet. Det innebærer at antennen er koblet direkte mot Telenors kundefølgningssystemer (managementsystemer), og skal ifølge Telenor gi en bedre kundeopplevelse, eksempelvis gjennom mer effektiv feilretting. For å ivareta sikkerhet i nettet er antennene sperret for andre enn Telenor selv. Samlet innebærer dette at antennene per i dag ikke kan gjenbrukes av eksterne tilgangskjøpere til å tilby fast trådløst bredbånd.

Frem til slutten av 2020 var Telenors FTB-tilbud basert på rene 4G-kompatible antenner. Etter dette har Telenor stilt krav om at alle nye antenner skal være 5G-kompatible. Dette gjelder også antenner som leveres av eksterne tilgangskjøpere. Telenor begrunner kravet i hensynet til kvaliteten i nettet og at de ikke har oppnådd god nok kundetilfredshet ved bruk av rene 4G-antenner. Telenor har uttrykt overfor Nkom at de over tid ønsker å få alle sine eksisterende 4G-kunder over på 5G-kompatible antenner.

Telenor oppdaterer listen over adresser hvor FTB er tilgjengelig for salg én gang per døgn. Dette gjør at listen over adresser tilgjengelig for FTB er oppdatert til enhver tid, men samtidig at områder på daglig basis kan bli stengt for salg.

Telenor lanserte sitt grossistprodukt på FTB i juni 2020 og inngikk de første avtalene med grossistkunder vinteren 2020/2021. Grossistproduktet ble tatt i bruk for salg til sluttbrukere i mai 2021. Informasjon Nkom har innhentet tyder på at tilgangskjøperne har opplevd utfordringer knyttet til grossistproduktet for FTB og muligheten produktet gir til å konkurrere i sluttbrukermarkedet. Nkom har i den forbindelse hatt utstrakt dialog med både Telenor, Telia, tilgangskjøpere og utstyrslleverandører og vi har gjennomført flere møter for å kartlegge utfordringer og muligheter for eventuelle tilpasninger i reguleringen.

På bakgrunn av denne dialogen ser Nkom behov for å sikre at tilgangsplikten til FTB fungerer effektivt, og vil i denne omgang gå videre med to problemstillinger;

- 1) Mulighet for å gjenbruke antenneutstyret som sluttbruker benytter for tilbud om fast trådløst bredbånd.
- 2) Innretningen på Telenors lister over adresser som er tilgjengelig for salg av fast trådløst bredbånd.

## 2 Rettslig grunnlag

Telenor er i vedtaket av 20. desember 2018 utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b) og pålagt en rekke særlige forpliktelser, herunder tilgangsfpliktelser, ikke-diskriminering og transparensforpliktelser.

Telenor er videre i tilleggsvedtaket 2. september 2020 (FTB-vedtaket) i marked 3b om grossisttilgang til fast mobilt bredbånd, pålagt å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang<sup>1</sup> til fast trådløst bredbånd og skal tilby et grossistprodukt som er egnet til å oppfylle denne forpliktelsen, jf. ekomloven § 4-1. FTB-vedtaket stiller visse eksplisitte krav til grossistprodukt, blant annet at det skal gi eksterne tilgangskjøpere mulighet til å tilby tilsvarende sluttbrukerprodukter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

<sup>1</sup> Med tilgang menes det å stille fasiliteter og / eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere på bestemte vilkår, med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester.

Tilgangen til fast trådløst bredbånd skal etter vedtaket tilbys på ikke-diskriminerende vilkår, på samme måte som for øvrige tilgangsprodukter i Marked 3b. Etter vedtaket innebærer det blant annet at Telenor må gi tilgangskjøpere tilgang til en løpende oppdatert oversikt over adresser hvor Telenors egen sluttkundevirksomhet kan tilby fast trådløst bredbånd.

På denne bakgrunn ble det inntatt et nytt punkt 298 d i kapittel 7.2.15 i M3b-vedtaket:

*«298 d. Telenor pålegges å gjøre en løpende oppdatert oversikt over adresser hvor fast mobilt bredbånd er tilgjengelig for salg, tilgjengelig for tilgangskjøpere. Oversikten skal inneholde informasjon om hvilken produkthastighet som kan tilbys. Adresser tilgjengelige for salg av fast mobilt bredbånd skal være de samme for tilgangskjøpere og for Telenors egen sluttkundevirksomhet. Denne oversikten omfattes ikke av plikten til å offentliggjøre standardtilbud.»*

Forpliktelsene til offentliggjøring og standardtilbud som Telenor er pålagt i markedsvedtaket gjelder med to unntak også for FTB-tilgang, jf. vedtaket kapittel 9.4. Unntakene gjelder plikten til å offentliggjøre prisbilag og detaljert dekningsinformasjon i form av adresselister.

Ekomloven stiller i § 3-4 tredje ledd krav om at pålagte forpliktelser skal være forholdsmessige. Det innebærer blant annet at pålagte forpliktelser skal være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse.

## 3 Nkoms vurderinger

### 3.1 Gjenbruk av antenner

Telenor har valgt en forretningsmodell hvor sluttkunden kjøper antenneutstyret fra Telenor og blir eier av utstyret. Sluttkunden kan imidlertid ikke bruke den samme antennen dersom de ønsker å bytte til annen tilbyder av FTB. Nkom omtaler i det videre slik bruk av antennen som «gjenbruk».

Den grunnleggende årsaken til at antennen ikke kan gjenbrukes av Telenors tilgangskjøpere er at den er konfigurert opp mot Telenors managementsystemer gjennom en såkalt Telenorspesifikk «firmware». Gjennom dialogen med bransjen har det blitt klarlagt at en slik tilbyderspesifikk firmware kan overskrives og at dette kan skje gjennom et trådløst grensesnitt (OTA – «over the air»). Det har videre blitt klarlagt at dersom den Telenorspesifikke firmworen overskrives med en generisk firmware fra leverandøren av antennen, så kan den teknisk sett brukes av en tilgangskjøper til å tilby fast trådløst bredbånd i sluttbrukermarkedet. Den nye tilbyderen vil da måtte velge mellom å bruke den generiske firmworen eller å overskrive på nytt med en tilbyderspesifikk variant.

En annen grunn til at tilgangskjøpere ikke kan gjenbruke antenner levert av Telenor, er at sluttbrukervilkårene ikke åpner for at antenneutstyret kan brukes for levering av tjenester fra andre enn Telenor.

Det er videre slik at Telenorkunder som ble koblet opp før desember 2020 er solgt inn med antenner som utelukkende støtter 4G. Dette gjelder en relativt stor andel av Telenors eksisterende kundemasse på FTB. Telenor stiller krav om at alle nye kunder, inkludert kunder av tilgangskjøpere i Telenors nett, som er koblet opp etter det tidspunktet skal benytte en 5G-antenne. Et eventuelt skifte av FTB-tilbyder for disse kundene vil dermed også på det grunnlaget gi behov for å bytte antenne.

Sluttbruker som kjøper FTB av Telenor må betale en etableringskostnad på om lag 5000-6000 kr. inkludert installasjon og montering. Utendørsantenne utgjør en betydelig del av denne kostnaden. Nkom er kjent med at Telenor har tilbudt en finansieringsløsning for kjøp av antennen. Finansieringsløsningen innebærer at antennen nedbetales i månedlige rater over en periode på inntil to år. Nkom er videre kjent med at Telenor tilbyr antennen til redusert pris dersom sluttkunden binder seg til å kjøpe fast trådløst bredbånd av Telenor i en periode på 12 måneder. Den reduserte prisen ved slik bindingstid er på nå på 1999 kr.

En betydelig engangskostnad ved kjøp av fast trådløst bredbånd innebærer sluttkunden får svake incentiver til å bytte leverandør. Også bruk av betydelig rabatt og løsninger for nedbetaling er etter Nkoms vurdering egnet til å gi slik effekt. Nkom legger til grunn at praksisen med krav om ny antenne ved bytte av leverandør utgjør en betydelig byttebarriere for sluttkundene og derved til å begrense kundemobiliteten innenfor FTB. Begrenset kundemobilitet innebærer ikke bare at valgfriheten til sluttbrukeren reelt sett blir redusert, men også økte kostnader for kjøpere av tilgang til FTB i kampen om nye kunder. Fraværet av mulighet til å gjenbruke antenneutstyret er dermed egnet til å dempe konkurransen om sluttkunder av fast trådløst bredbånd.

Ekonomistatistikken viser at det var totalt 79 000 FTB-abonnementer ved årsskiftet til 2021. Ved bruk av offentlig tilgjengelige kundetall fra de største tilbyderne, har Nkom estimert at det per juni 2021 var i overkant av 100 000 FTB-abonnenter. En stor del av den fremtidige veksten i FTB-abonnementer er forventet å komme fra kunder med kobberbasert bredbånd. Ved starten av 2021 utgjorde disse 249 000 abonnenter. En god del av kobberkundene vil imidlertid velge andre bredbåndsløsninger enn FTB, hovedsakelig fiber. Nkom legger til grunn at eksisterende FTB-kunder vil utgjøre en ikke ubetydelig del av det totale antall kunder på FTB i et kort til mellomlangt perspektiv. Nkom forventer dermed at tilgangskjøpere i denne fasen ikke ubetydelig grad vil måtte basere seg på å konkurrere om eksisterende FTB-kunder. For å kunne oppnå volum, vil det derfor være viktig at tilgangskjøperne reelt sett også kan konkurrere om disse kundene.

På bakgrunn av ovenstående vurderer Nkom det slik at dagens regime for FTB-antennar bidrar til å svekke faktisk og potensiell konkurranse gjennom å øke sluttbrukers byttekostnader og ved å redusere det reelle kundegrunnet for FTB-tilbydere i Telenors nett. Nkom mener videre at forholdene Telenor har oppgitt som argumenter for det regimet selskapet har valgt vil kunne bli dekket under et regime som ikke har de samme negative virkningene på konkurransen. Nkom viser her til dialogen med aktørene.

Et alternativ til dagens regime er at tilgangskjøper tilbyr FTB-tjenester over den antennen (både 4G og 5G) som sluttbrukeren allerede har tatt i bruk. Dette vil fjerne betydelige deler av kostnadene som dagens regime legger opp til ved bytte av FTB-tilbyder.

For at et slikt regime skal kunne fungere er det behov for administrative og tekniske tilpasninger hos Telenor, tilgangskjøper og trolig også hos utstyrsleverandøren. Nkom har i dialog med bransjen fått bekreftet at det for 5G-antennene Telenor har levert fra desember 2020 teknisk sett er mulig å nullstille antennene til tilbyder-uavhengig fabrikkinnstilling. En slik nullstilling vil innebære at antennen kobles fra Telenors management-systemer og at den nye tilbyderen kan oppdatere antennen med eventuelle egne innstillinger. Den nye tilbyderen kan så sette inn sitt SIM-kort og bruke antennen i eget tilbud av fast trådløst bredbånd. Ut ifra dialogen med bransjen, legger Nkom til grunn at disse operasjonene, med unntak av å bytte SIM-kort, kan gjøres over et radiogrensesnitt.

For at regime med gjenbruk av antenner skal fungere i praksis, vil det også være nødvendig å etablere en tilhørende verdikjede. En slik verdikjede vil blant annet kunne innebære en prosess for bestilling og gjennomføring av nullstilling av antenner, håndtering av ev. feilsituasjoner og ev. innlasting av nye tilbyderspesifikke innstillinger. En slik prosess vil i hovedsak medføre en kostnad knyttet til å utvikle og etablere regimet. Dialogen med aktørene har ikke avdekket noe som tilsier at en slik utvikling og etablering vil være uforholdsmessig kostnadskreven.

Ved en endring av dagens regime til et regime hvor tilgangskjøper kan gjenbruke antenner Telenor har solgt til sluttbruker, vil det også være nødvendig å gjennomføre endringer av avtalen Telenor har med sluttbruker. Tilbakekjøp av antenner synes også å kunne være aktuelt. Nkom legger til grunn at slike endringer vil være i sluttbrukernes interesse og at sluttbrukere derfor ikke har noen interesse i å motsette seg en slik endring. Nkom legger videre til grunn at Telenors sluttbrukeravtaler åpner for at slike endringer vil kunne gjennomføres.

For å oppnå bedre konkurranse gjennom økt kundemobilitet og lavere byttebarrierer, er det etter Nkoms vurdering grunn til å endre dagens regulering ved å pålegge Telenor å legge til rette for gjenbruk av FTB-antennar. Nkom viser til at Telenor har opparbeidet seg en relativt betydelig kundemasse på FTB i en periode uten effektiv tredjepartstilgang og til at dagens antenneregime virker som en byttebarriere og begrensende på nyetablering. Nkom viser videre

til at det finnes alternativ innretning på antenneregimet som er teknisk gjennomførbar og som ikke har de samme konkurransebegrensende virkningene som dagens regime.

For å oppnå formålet med et pålegg om gjenbruk av antenner, må det som nevnt ovenfor, også etableres en tilhørende verdikjede. Fremfor å varsle pålegg av en konkret utformet verdikjede, ser Nkom det som formålstjenlig at Telenor selv legger frem forslag til hvordan en helhetlig verdikjede bør utformes. Nkom viser til at Telenor har best kjennskap til selskapets systemer og prosesser, og dermed også de beste forutsetninger til å foreslå et regime som oppnår formålet med pålegget og samtidig begrenser kostnader og tid til utvikling i størst mulig grad.

Etter Nkoms vurdering taler forholdene som er vurdert her også for å vurdere et mer generelt regime for operatørbytte for FTB tilsvarende det som er etablert for DSL bredbånd<sup>2</sup>. Nkom viser til at hensynet til sluttbrukeren tilsier at det er ønskelig å redusere byttebarrierene også i tilfeller hvor antenner er anskaffet av andre netteiere enn Telenor og videre til at det kan ligge en potensiell velferdsgevinst i å fjerne den «unødvendige» transaksjonskostnaden som ny antenne innebærer. Utformingen av et effektivt og formålstjenlig regime for dette krever imidlertid ytterligere kartlegging. En slik regulering vil dessuten ligge utenfor SMP-reguleringen, og dermed utenfor dette varselet. Nkom ser derfor grunn til å komme tilbake til denne problemstillingen i en separat prosess.

### **3.2 Oppdatering av lister over tilgjengelig adresser for salg**

Telenor er pålagt å holde en løpende oppdatert oversikt over adresser hvor tilgangskjøpere har tilgang til å selge fast mobilt bredbånd. Telenor har praktisert denne plikten slik at oversikten over tilgjengelige adresser blir oppdatert én gang per døgn.

Formålet med plikten er blant annet å sørge for at eksterne tilgangskjøpere løpende og i samme grad som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, får tilgang til nye områder hvor de kan tilby FTB. Daglige oppdateringer av listen er egnet til å oppfylle dette formålet.

De daglige oppdateringene innebærer imidlertid ikke utelukkende at nye adresser blir lagt til som tilgjengelige for FTB, men kan også innebære at adresser som har vært oppført som tilgjengelige er tatt bort. Det kan derfor skje at adresser som er oppgitt som tilgjengelige for FTB den ene dagen er tatt ut av listen dagen etter. En slik situasjon kan for eksempel oppstå hvis det har vært bestilt et eller flere FTB-abonnement i et gitt område og hvor de nye bestillingene fører til at det er nådd en definert terskel for kapasitet. I så fall vil det ikke være rom for ytterligere leveranser i det samme området uten at kapasiteten i området blir økt eller at kapasiteten for eksisterende kunder blir redusert.

---

<sup>2</sup> Jf. kap. 3.3.11 i [Jara DSL SLA](#)

Prosesen med å selge FTB innebærer gjerne at sluttkunden kan undersøke på tilbyderens side om FTB er tilgjengelig på sin adresse. Når en gitt adresse kan falle ut av listen over tilgjengelige adresser fra én dag til en annen, så kan det innebære at sluttbruker som har tilbud om og bestiller FTB-abonnement likevel ikke kan få tjenesten levert. Å ta kontakt med potensielle kunder direkte på deres hjemsted er en annen måte å selge FTB på, og blir noen ganger omtalt som å «banke dører». Hvilke kunder tilbyderen henvender seg til vil avhenge av hvilke adresser Telenor oppgir som tilgjengelig for FTB. Ved at en gitt adresse kan forsvinne ut av listen fra den ene dagen til den andre, risikerer tilgangskjøperen å inngå avtale med sluttbruker som han likevel ikke kan levere til. Tilgangskjøperen risikerer dermed også å benytte ressurser på å selge en tjeneste han ikke kan levere. Det nåværende regimet for oppdatering av tilgjengelige adresser for FTB skaper dermed en uforutsigbar situasjon for tilgangskjøperne.

Nkom er klar over at FTB er en delt bredbåndsressurs over et radiogrensesnitt og anerkjenner at en oversikt over tilgjengelige adresser derfor vil kunne være mindre statisk enn i et fast nett. Nkom mener samtidig at det med rimelige tiltak er mulig å oppnå økt forutsigbarhet for tilgang sammenlignet med det regimet som blir praktisert nå. Etter Nkoms kjennskap kan dette for eksempel oppnås ved at det i en nærmere angitt periode blir garantert for tilgang til adresser som er oppført som tilgjengelige. En slik løsning vil etter Nkoms vurdering kunne ivareta behovet for forutsigbarhet for tilgang på en tilfredsstillende måte. En tidsbegrenset garanti over tilgjengelige adresser vil i praksis kunne innebære at kapasiteten i et gitt område må økes for å dekke garantien. Ut ifra dialogen med aktørene, legger Nkom til grunn at det er mulig å innrette et slikt regime på en måte som på tilfredsstillende vis også ivaretar hensynet til forutsigbarhet for Telenors egen nettpåleggning.

Nkom mener etter dette at det er nødvendig å pålegge Telenor å tilby adresselister og/eller en bestillingsprosess som gir eksterne tilgangskjøpere økt forutberegnelighet for tilgang ved å sikre at en gitt adresse som er oppgitt som tilgjengelig for salg av FTB fortsatt er tilgjengelig for salg og leveranse i en viss påfølgende periode. En slik endring vil etter Nkoms vurdering være nødvendig for å gi tilstrekkelig forutsigbarhet for tilgang og dermed for en formålstjenlig dialog med sluttbruker. Endringen vil etter Nkoms vurdering derfor også være nødvendig for å legge til rette for tilstrekkelig konkurranse i dette segmentet av bredbåndsmarkedet.

Fremfor å varsle en konkret endring i regimet for tilgjengeliggjøring av adresselister og bestilling, ser Nkom det som formålstjenlig å pålegge Telenor å legge frem et forslag til et regime som ivaretar at tilgangskjøpere får økt og tilstrekkelig forutsigbarhet for tilgang til FTB og samtidig er ikke-diskriminerende.

## 4 Forholdsmessighet

Nkom har ovenfor vist at regimene Telenor har etablert for FTB-antennene og oppdatering av adresser over tilgjengelig for FTB, påvirker muligheten til å benytte seg tilgangsproduktet for FTB på en formålstjenlig måte. Regimet er dermed egnet til å påvirke konkurransen om å tilby FTB i sluttbrukermarkedet negativt. Nkom har videre vist at det er mulig å avhjelpe disse negative virkningene ved hjelp av rimelig tiltak og til at Telenor selv er nærmest til å foreslå en innretning på de aktuelle forholdene som balanserer hensynet til konkurransen og hensynet til Telenor selv. Nkom mener på den bakgrunn at det varslede tiltaket er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse og at de varslede pliktene er forholdsmessige.

Mer konkret knyttet til gjenbruk av antenner, legger Nkom til grunn at Telenor allerede anvender funksjonalitet for å oppdatere antenner med ny programvare over radiogrensesnittet.

Merkostnadene for Telenor ved å utvide denne løsningen til også å muliggjøre utsending av grunnkonfigurasjon fra fabrikk uten Telenor-spesifikk konfigurasjon antas å være begrenset. Nytteverdien ved mulighet for gjenbruk av antennen, lavere byttebarrierer og dermed av styrket konkurranse, vil etter Nkoms vurdering overstige ulempene for Telenor ved å tilrettelegge for at tilgangskjøper kan gjenbruke FTB-antennene i eget sluttbrukertilbud. Nkom viser videre til at dialogen med aktørene ikke har avdekket hvordan en slik reduksjon av byttebarrierene kan oppnås ved mindre inngripende tiltak. Nkom viser endelig til at dialogen med aktørene heller ikke har avdekket forhold som tilsier at det vil være uforholdsmessig kostbart å etablere den øvrige delen av verdikjeden som er nødvendig for gjenbruk av antenner.

## 5 Varsel om vedtak

Nkom varsler at Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-1 vil bli pålagt å etablere et regime for gjenbruk av antenner for tilbud om fast trådløst bredbånd. Dette gjelder både antenner som er 5G-kompatible og antenner som ikke er det. Nkom varsler videre at Telenor vil pålagt å legge frem et konkret forslag til utforming av en helhetlig verdikjede for praktisk gjennomføring av gjenbruk av slike antenner. Forslaget skal være innrettet slik at det fyller formålet med pålegget, og dermed til å redusere byttebarrierer for sluttbruker ved valg av ny tilbyder av fast trådløst bredbånd. Forslaget skal videre være slik innrettet at det kan tre i kraft innen rimelig tid.

Nkom varsler at Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-1 vil bli pålagt etablere et nytt regime for oppdatering av lister over kunder/adresser hvor fast trådløst bredbånd kan tilbys av eksterne tilgangskjøpere i Telenors nett. Nkom varsler videre at Telenor vil bli pålagt å legge frem et forslag til hvordan et slik regime kan utformes. Forslaget skal ivareta hensynet til forutberegnelighet for tilgang og være ikke-diskriminerende. Det innebærer blant annet at forslaget skal være innrettet slik at tilgangskjøper oppnår sikkerhet for at fast trådløst bredbånd kan leveres til sluttbruker i en angitt periode fra kunden/adressen er oppført som tilgjengelig for salg.





## 6 Høringsfrist

Eventuelle merknader til dette varselet må være Nkom i hende innen 27 august 2021.

Med hilsen

Kenneth Olsen  
fung. avdelingsdirektør

Daniel Hegland  
fung. seksjonssjef

*Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift*