



Telenor ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:1505331-169 - 412.9
Vår dato: 2.9.2020

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Tor Arne Knutsen

Unntatt offentlighet iht. offentlighetsloven § 13,
jf.forvaltningsloven § 13

Tilleggsvedtak i Marked 3b – Grossisttilgang til fast mobilt bredbånd

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn	3
1.2	Varsel om tilleggsvedtak – fast mobilt bredbånd	4
1.3	Høringssvar og andre kommentarer	4
1.3.1	Innledning	4
1.3.2	Overordnede kommentarer til Varselet	4
1.3.3	Markedsanalysen som ligger til grunn for M3b-vedtaket	4
1.3.4	Markedsanalysen i Varselet	5
1.3.5	Tilgangsplikten – Geografisk dekning	6
1.3.6	Ikke-diskriminering med hensyn til pris	7
1.3.7	Offentliggjøring av standardtilbud	7
1.3.8	Tjenestekvalitet og tilknytningspunkt	7
1.3.9	Tilgangsform	8
1.3.10	Prisregulering	9
1.3.11	Tidsfrist for ferdigstillelse av et nytt grossistprodukt	10
2	Kort om «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd»	10
3	Markedsanalyse	12
3.1	Innledning	12
3.2	Om kobbernedleggingen, delvise substitutter og relevante erstatningsprodukter	12

3.3	Vurdering av om «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd» inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess	14
3.3.1	Innledning	14
3.3.2	Tidligere korrespondanse med Telenor	14
3.3.3	Nkoms vurdering	14
3.4	Avgrensning på grossistnivå	15
4	Tilgangsplikt	17
4.1	Behov for tilgangsplikt	17
4.1.1	Nkoms vurdering	17
4.1.2	Konklusjon	18
4.2	Nærmere om tilgangsforpliktelsen	18
4.2.1	Tilgang på ikke-diskriminerende vilkår	18
4.2.2	Tilgangsformer og tilgangspunkter	18
5	Øvrige plikter	19
5.1	Ikke-diskriminering	19
5.2	Offentliggjøring og standardtilbud	19
5.3	Prisregulering og regnskapsmessig skille	19
6	Tidsfrist for ferdigstillelse av et nytt grossistprodukt	21
7	Forholdsmessighet	21
7.1	Vedrørende tilgangsforpliktelsen	21
7.2	Øvrige forpliktelser	22
8	ESAs kommentarer og endringer etter notifisert vedtaksutkast	22
8.1	ESAs kommentarer	22
8.2	Endringer etter notifisering	23
9	Vedtak	23
9.1	Tilgang	23
9.2	Prisregulering	24
9.3	Ikke-diskriminering	25
9.4	Offentliggjøring og standardtilbud	25
10	Ikrafttredelse	25
11	Klagerett og frist for å reise søksmål som gjelder enkeltvedtak	26

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fattet 20. desember 2018 vedtak (M3b-vedtaket/Vedtaket) om utpeking av Telenor ASA (Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b).

I kapittel 2.4.4.2 i markedsanalysen som ble utarbeidet i tilknytning til vedtaket, konkluderte Nkom på generelt grunnlag med at grossisttilgang til faste radioaksessnett inngår i Marked 3b.

I M3b-vedtaket kapittel 7.2.6 vurderte Nkom om Telenor skulle pålegges å gi tilgang til faste radioaksessnett. Nkom viste der til at Telenors produkt «Fast mobilt bredbånd» foreløpig var på teststadiet og at Nkom derfor ikke hadde vurdert om produktet ville inngå i Marked 3b. Nkom tok således heller ikke stilling til om produktet skulle underlegges tilgangsplikt.

Våren 2019 lanserte Telenor det aktuelle produktet, nå med betegnelsen «Hjemmebredbånd Mobil» (HBM), på sine hjemmesider. Produktet blir tilbudt som erstatning for DSL-basert bredbånd i deler av Telenors nett der Telenor legger ned kobberaksesser. Produktet tilbys likevel ikke i områder der de aktuelle sluttkundene har alternative tilbud basert på fast infrastruktur. Telenor vurderer også å benytte produktet i områder der Telenor har vunnet offentlige anbud om utbygging av bredbånd i forbindelse med bredbåndstilskuddsordningen, forutsatt at løsningen blir godkjent for formålet.

Telenor tilbyr videre et tilsvarende produkt til utvalgte bedrifter som erstatning for DSL-basert bredbånd. Dette produktet har betegnelsen «Fast Mobilt Bredbånd» (tidligere betegnet som «Bredbånd Bedrift Mobil»).

Telenors betegnelse på produktet i privatmarkedet har endret seg fra «Fast mobilt bredbånd» til «Hjemmebredbånd Mobil», mens produktet i bedriftsmarkedet nå har navnet «Fast Mobilt Bredbånd». Nkom velger i dette vedtaket i hovedsak å bruke betegnelsen «fast mobilt bredbånd», forkortet «FMBB». Dette gjøres dels for å klargjøre at vurderingene og pliktene gjelder både produktene rettet mot privatmarkedet og produktene rettet mot bedriftsmarkedet, og dels fordi betegnelsen «fast mobilt bredbånd» er mer hensiktsmessig enn betegnelse på sluttbrukerproduktene når grossisttilgang knyttet til de aktuelle sluttbrukerproduktene omtales. «Hjemmebredbånd Mobil»/«HBM» og «Fast Mobilt Bredbånd» benyttes likevel der Telenors sluttbrukerprodukter omtales. Det bemerkes at «Fast Mobilt Bredbånd» med store forbokstaver

viser til sluttbrukerproduktet rettet mot bedriftsmarkedet, mens “fast mobilt bredbånd” med små forbokstaver viser til grossistproduktet.

1.2 Varsel om tilleggsvedtak – fast mobilt bredbånd

Nkom varslet et tilleggsvedtak om fast mobilt bredbånd 28. november 2019 (Varsalet). Her varslet Nkom at fast mobilt bredbånd, herunder Telenors produkter «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd», inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og at et korresponderende tilgangsprodukt inngår i Marked 3b. Nkom varslet videre at Telenor ville bli pålagt tilgangsplikt til et grossistprodukt som gir tilgangskjøper mulighet til å tilby tilsvarende produkter som «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd» i sluttbrukermarkedet.

1.3 Høringssvar og andre kommentarer

1.3.1 Innledning

Fjordkraft, GlobalConnect, NextGenTel og Telenor har kommentert Varsalet. Nkom inviterte 7. januar 2020 aktørene til å kommentere de mottatte høringssvarene innen 22. januar. GlobalConnect og Telenor har gitt slike kommentarer. Alle kommentarene er tilgjengelig på Nkoms hjemmeside.

Nkom oppsummerer nedenfor kommentarene til Varsalet, herunder kommentarene fra GlobalConnect og Telenor til høringssvar fra andre tilbydere. Oppsummeringen er i hovedsak gjort etter emne og i henhold til de enkelte punktene i Varsalet. De viktigste og mest gjennomgående kommentarene er gjengitt. Nkom gir også uttrykk for sitt syn på de aktuelle kommentarene og hvordan vi har behandlet innspillene. Nkom har notert seg alle innspillene, og de er tatt hensyn til i arbeidet med dette vedtaket.

1.3.2 Overordnede kommentarer til Varsalet

Fjordkraft støtter det varslede tilleggsvedtaket. Selskapet anser at tilleggsvedtaket vil bidra til å øke konkurransen og gi kundene bedre produkter og priser.

1.3.3 Markedsanalysen som ligger til grunn for M3b-vedtaket

Telenor anser at dagens regulering er basert på en utdatert markedsanalyse med henvisning til selskapets markedsandel på fiberteknologi, og anser at det derfor er nødvendig at det raskt igangsettes en ny analyse av markedene.

Nkom viser til at Telenors klage på M3b-vedtaket, som blant annet er knyttet til dette spørsmålet, er under behandling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

1.3.4 Markedsanalysen i Varselet

GlobalConnect mener det ikke er tvil om at alle typer FMBB inngår i det relevante markedet. I tillegg til momentene Nkom beskriver i Varselet, fremhever GlobalConnect at Telenor aktivt markedsfører tjenesten som en erstatning for kobberbaserte aksesser, og en andel av sluttbrukerne som kjøper fast bredbåndsaksess, har allerede migrert over til denne tjenesten. I sine kommentarer til Telenors hørings svar er GlobalConnect uenig med Telenor i at det er behov for en ny, fullstendig markedsanalyse og viser til at ekomloven § 3-4 gir Nkom hjemmel til å endre virkemiddelbruken for å ivareta konkurransen, uten ny markedsanalyse. GlobalConnect er også uenig med Telenor i at det er behov for å innhente nye markedsdata.

NextGenTel slutter seg til Nkoms vurderinger hva gjelder substituerbarhet i sluttbruker- og grossistmarkedene.

Telenor anser at Nkoms analyse i Varselet ikke er tilstrekkelig. Selskapet peker bl.a. på at Nkom analyserer etterspørselssubstitusjon uten at det er foretatt noen form for etterspørselsanalyse eller innhenting av markedsdata. Videre peker Telenor på at det har skjedd en rekke endringer i markedet etter forrige analyse som nødvendiggjør en ny fullstendig markedsanalyse. I tillegg til etablering av fibernett fra andre aktører, viser Telenor til at selskapet har besluttet å legge ned kobbernettet innen 2023 og har påbegynt denne prosessen. Telenor anser videre at Varselet mangler en vurdering av disse forholdene og av virkningen introduksjon av FMBB har for konkurransen og for vurderingen av sterk markedsstilling. I kommentarene til andre hørings svar peker Telenor på at det også er andre mobiloperatører i det norske markedet som har, eller har planer om, tilbud om FMBB og at behovet for tilgangskjøpere på FMBB er lavere og «muligvis helt overflødig».

Nkom vil i tilknytning til Telenors kommentarer vise til at Telenor i M3b-vedtaket av 20. desember 2018 ble utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i Marked 3b. Dette forholdet endres ikke av at Telenor på eget initiativ har valgt å varsle nedlegging av kobbernettet innen utgangen av 2022. Nkom er enig med Telenor i at det er behov for å vurdere nærmere hvilke konsekvenser beslutningen om å legge ned kobbernettet har. Nkom vil i denne sammenheng også vurdere hvorvidt valg eller utforming av virkemidler må tilpasses den endrede situasjonen. Vi viser til kapittel 3.2 nedenfor.

Telenor har kommunisert at FMBB skal fungere som en erstatning for kobberlinjen for en stor andel av de sluttbrukerne som mister denne i forbindelse med Telenors nedleggingsplaner. Tjenesten tilbys i områder hvor det kapasitetsmessig ligger til rette for dette og der de aktuelle sluttkundene ikke har andre bredbåndstilbud basert på HFC eller fiber. Selskapet har videre opplyst at mange kunder er fornøyd med Telenors FMBB-produkter. Produktene er prismessig sammenliknbart med DSL-basert bredbånd og kan gjennom stedbundetheten ikke anses som

mobilprodukter. Når Telenor har valgt å betjene enkelte sluttkunder basert på interne grossistprodukter innenfor et av de forhåndsdefinerte markedene på en annen teknologisk plattform enn tidligere, tilsier teknologinøytralitetsprinsippet at reguleringen i prinsippet ikke bør påvirkes av hvilket teknologivalg Telenor gjør. Reguleringen ville bli lite effektiv dersom slike endringer i teknologiplattform skulle lede til fritak fra sektorregulering inntil en ny, fullstendig markedsanalyse var gjennomført i det enkelte tilfelle.

Nkom er således ikke enig med Telenor i at det er behov for å gjennomføre en ny, fullstendig markedsanalyse for å inkludere FMBB i markedet. Nkom opprettholder også konklusjonen om at FMBB inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og at et korresponderende tilgangsprodukt inngår i Marked 3b.

1.3.5 Tilgangsplikten – Geografisk dekning

GlobalConnect peker på at kobberinfrastrukturen pr. i dag er den eneste landsdekkende fastnett kommunikasjonsinfrastruktur som er tilgjengelig for tilgangskjøpere i et grossistmarked. GlobalConnect anser at når dette premisset endres, stiller det krav til at Nkom sikrer relevante erstatningsprodukter når kobberaksessene forsvinner, også for kobberbasert operatøraksess i Marked 3a. Selskapet mener videre at dersom produktet bare skal tilbys der Telenor mener det ligger teknisk til rette for det, vil dette åpne for at Telenor på skjønsmessig grunnlag kan beslutte hvor konkurrentene kan få tilgang til de regulerte produktene og på denne måten uthule tilgangsplikten. GlobalConnect kan ikke se at det er tekniske årsaker til at produktet ikke skal være tilgjengelig i hele landet.

NextGenTel understreker at det må gis tilgang til erstatningsprodukter fra Telenor der kobbernettet saneres.

Telenor viser til at kobbernedleggingen medfører at selskapet ikke lenger har et landsdekkende nett og derfor heller ikke kan tilby grossistkundene tilgang til et landsdekkende nett. Telenor anser at Nkoms begrunnelse for å pålegge tilgangsplikt ikke synes å stemme med de faktiske forhold. Det vil være konkurransen lokalt, sluttbrukernes preferanser, behovet for investeringer, kapasiteten i mobilnettet mv. som vil være avgjørende for hvor Telenor kan tilby FMBB. Telenor påpeker også at karakteristikaene til et FMBB-produkt og kapasiteten i mobilnettet innebærer at det kontinuerlig vil være behov for forandringer i oversikten over hvilke adresser et slikt produkt kan tilbys til.

Nkom vil peke på at dette vedtaket bare berører tilgangsplikten i de områder hvor Telenor selv velger å tilby FMBB og ikke andre områder hvor det kan ligge teknisk til rette for levering av produktet. Nkom anser at Telenor har en frihet til å velge hvor de vil tilby sine ulike produkter til sluttkunder. Det forhold at det begrensede dekningsområdet for FMBB dels skyldes tekniske

forhold og dels forretningsmessige vurderinger knyttet til dekningsområde for tilbudet, endrer ikke på dette. Ikke-diskrimineringsforpliktelsen innebærer imidlertid at Telenors valg om å tilby produktet til en konkret adresse ikke kan styres av hvorvidt en forespørsel/bestilling skjer fra tilgangskjøper eller fra Telenors sluttkundeaktivitet. Telenor pålegges derfor å gi tilgangskjøper tilgang til en løpende oppdatert oversikt over adresser/lokasjoner hvor Telenor tilbyr grossisttilgang til FMBB. Denne oversikten må være den samme som den som benyttes av Telenors egen sluttbrukeraktivitet. Nkom forutsetter også at endringer i oversikten gjøres tilgjengelig på samme tid til tilgangskjøperne som til Telenors egen sluttbrukeraktivitet. Produktets begrensede dekning sett i forhold til kobbernettilslutningen, som dels skyldes forretningsmessige valg fra Telenors side, behandles i kapittel 3.2.

1.3.6 Ikke-diskriminering med hensyn til pris

NextGenTel understreker at det i påvente av eventuell prisregulering er behov for å presisere at ikke-diskrimineringsforpliktelsen innebærer at Telenor skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig.

Nkom har i vedtaket understreket at plikten til ikke-diskriminering mht. pris gjelder uavhengig av når og hvordan mer presis prisregulering fastsettes, jf. kapittel 5.1 nedenfor.

1.3.7 Offentliggjøring av standardtilbud

NextGenTel antar at det følger implisitt av den varslede forpliktelsen at Telenor skal utarbeide og offentliggjøre et standardtilbud i samsvar med kravene som for øvrig følger av Marked 3b-vedtaket.

Nkom viser til at det grunnet konkurranseforholdene i markedet for tilgang og originering i mobilnett (marked 15) ikke har vært ansett som formålstjenlig å pålegge offentliggjøring av Telenors priser for tilgang til mobilnett. Tilsvarende vurderinger gjør seg gjeldende for FMBB, og Nkom pålegger derfor ikke en plikt til å offentliggjøre priser som en del av Telenors standardtilbud. Dette påvirker imidlertid ikke Telenors plikt til å utarbeide et standardtilbud og offentliggjøre dette tilbudet, med unntak av prisbilaget, eller plikt til å ha ikke-diskriminerende vilkår. På tilsvarende måte som i marked 15 skal Telenor informere om priser for tilgang til FMBB på forespørsel fra potensielle tilgangskjøper.

1.3.8 Tjenestekvalitet og tilknytningspunkt

GlobalConnect anfører at hastighetsklassene og forbruksgrenser ikke skyldes tekniske begrensninger eller andre forhold ved tjenesten, men at Telenor har fastsatt disse utfra kommersielle vurderinger. GlobalConnect mener at Telenor også tilbyr skreddersydde tjenester med andre karakteristika enn det som er oppgitt for «Fast Mobilt Bredbånd». Vedtaket bør

reflektere dette. Videre mener GlobalConnect at det er teknisk mulig å øke tjenestekvaliteten for enkeltbrukere i et 4G-nett gjennom å gi dem en prioritert hastighetsklasse og antar at Telenor selv benytter denne muligheten. GlobalConnect ønsker i prinsippet også lokale tilknytningspunkter for å kunne utnytte eget fibernett og unngå å kjøpe transport av Telenor.

Nkom mener at de definerte hastighetsklassene og forbruksgrensene skyldes en kombinasjon av tekniske forhold og kommersielle vurderinger. Når mobilnettet skal anvendes til å tilby tjenester som i noen grad skal erstatte fastnettbaserte tjenester, er det formålstjenlig å ha mekanismer som gir sluttbrukerne en forutsigbarhet med hensyn til tilgjengelig hastighet på linje med fastnettet. Hensynet til mobile brukere i området skal også ivaretas. Det er likevel utvilsomt slik at forbruksgrensen med struping til 5 Mbit/s etter at produktets datakvote er nådd, vil medføre at produktet ikke vil fremstå som et substitutt for alle brukere, jf. kapittel 3.2. Den generelle ikke-diskrimineringsplikten Telenor pålegges i vedtaket innebærer imidlertid at tilgangsproduktet skal sette tilgangskjøpere i stand til å tilby sine sluttkunder produkter som er likeverdige med Telenors sluttbrukerprodukter, også med hensyn til tilbud til bedriftskunder.

Nkom er ikke kjent med at Telenor anvender prioritering for å levere FMBB for egne sluttkunder, og kan da ikke se at det er grunnlag for å pålegge dette i grossistmarkedet. Nkom har heller ikke mottatt noen dokumentasjon på at Telenor tilbyr skreddersydde tjenester med andre karakteristika enn det som er oppgitt for «Fast Mobilt Bredbånd». Dersom Telenor skulle ta i bruk prioritering eller tilby skreddersydde FMBB-tjenester som ikke dekkes av standardproduktene, vil ikke-diskrimineringsforpliktelsen selskapet pålegges i dette vedtaket medføre at de også må tilby nødvendig funksjonalitet til tilgangskjøpere.

Når det gjelder mulighet for lokale/regionale tilknytningspunkter, vil den sentraliserte strukturen for tjenestepattformen i mobilnettet basert på 4G/LTE kjernenett kreve at det etableres en ny mobilsentral for å kunne overlevere trafikken lokalt eller regionalt. For å klargjøre at hva som er en rimelig anmodning til FMBB kan endre seg over tid, eksempelvis pga. endringer i mobilnettet, har imidlertid Nkom pålagt Telenor å utvikle en dokumentert prosess for å håndtere anmodninger om tilgang som går utover det foreliggende produktets egenskaper, og som skal vises til i standardtilbudet.

1.3.9 Tilgangsform

Telenor peker på at en tilgangskjøper på MVNO-grensesnitt har eget kjernenett og kun benytter Telenors radionett. De sentrale egenskapene til FMBB-produktet administreres nettopp i kjernenettkomponenter og IT-systemer, og det vil derfor ikke være mulig for Telenor å levere et grossistprodukt for FMBB på MVNO-grensesnittet. Dette medfører etter Telenors oppfatning at kravet om tilgang til FMBB basert på MVNO-tilgang bør bortfalle.

Nkom anser at den tekniske styringen av FMBB-egenskaper også vil kunne sikres gjennom kontraktsregulering mellom MVNO og Telenor og oppfølging av slik kontraktsregulering. Nkom har likevel valgt å ikke pålegge Telenor å utvikle et grossistprodukt for FMBB basert på MVNO-tilgang nå, jf. kapittel 4.2.2 nedenfor.

1.3.10 Prisregulering

GlobalConnect er enig i at reguleringen ikke kan åpne for særskilte etableringskostnader eller andre fordyrende kostnadselementer, f.eks. månedsleie for losji, transport eller tilknytning til mobilnettet. Samtidig mener GlobalConnect at grossistprisene må ligge på et slikt nivå at det er mulig å konkurrere, og Nkom må pålegge en tilstrekkelig detaljert prisregulering for å unngå prisdiskriminering og overprising. Det må sikres at Telenor ikke legger til ekstra kostnadskomponenter mellom kundeaksess og punkt for avlevert trafikk. For ikke å forsinke vedtaket og for å gi nødvendig forutsigbarhet, oppfordrer GlobalConnect Nkom til enten å pålegge kostnadsorientering eller fastsette et foreløpig pristak med utgangspunkt i Telenors sluttbrukerpriser, minus en gitt prosentsats på minimum 50 prosent. Pristaket må også omfatte storkundesegmentet.

Telenor viser til Nkoms konklusjon i kapittel 4.2.2 i Varselet. Nkom varsler her at for tilgangskjøper som har avtale om tilgang til Telenors faste nett for bredbånd, men ikke har avtale om tilgang til Telenors mobilnett, kan Telenor ikke kreve at tilgangskjøper må betale en etableringspris for å få tilgang til fast mobilt bredbånd. Telenor anser at det vil være urimelig å innføre regulering som innebærer at Telenor ikke kan ta betalt for det arbeidet som må gjøres for å implementere en ny tilgangskjøper i mobilnettet, og at det også gir samfunnsøkonomisk uheldige insentiver.

Nkom vil mht. kommentarene fra Global Connect vise til at det vil bli gjennomført en egen høring vedrørende prisregulering og eventuelt behovet for regnskapsmessig skille, jf. også kapittel 5.3. Nkom anser at det ikke er formålstjenlig å etablere en midlertidig prisregulering slik GlobalConnect foreslår. Nkom vil måtte ha et visst grunnlag for enhver form for prisregulering, og et slikt arbeid vil lede til at arbeidet med å utforme permanent rammeverk for eventuell prisregulering og/eller regnskapsmessig skille ville bli skjøvet ut i tid.

I lys både av Telenors kommentarer, av at vurderingene av erstatningsprodukter for kobberbasert tilgang, herunder eventuelle særskilte prisvilkår knyttet til dette, primært vil skje utenfor dette vedtaket, og av at pris- og regnskapsregulering vil bli gjenstand for egen høring, har Nkom konkludert med å ikke stille krav til at prisen skal være null for inngåelse av tilgangsavtale for grossisttilgang til FMBB. Nkom vil i stedet pålegge Telenor å tilby etablering av tilgang til rimelig pris, jf. kapittel 5.3 nedenfor.

1.3.11 Tidsfrist for ferdigstilling av et nytt grossistprodukt

GlobalConnect peker på at det er viktig at konkurrenter raskt sikres tilgang til alternative innsatsfaktorer i lys av Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet.

NextGenTel mener det haster å etablere tilgang til FMBB på grossistnivå, og viser til at Telenor har hatt *'en nærmest eksplosiv vekst'* i abonnement for fast bredbånd levert over mobilnettet.

Telenor mener at selskapet ikke er i stand til å levere et FMBB-produkt som ikke er begrenset til prosjekter med offentlig tilskudd, innen den opprinnelige varslede tidsfristen for ferdigstilling av tilbudet, 1. februar 2020. Telenor viser til behovet for å utvikle et system hvor tilgangskjøper kan hente informasjon om på hvilke adresser fast bredbånd kan kjøpes, med tilhørende hastigheter og eventuelle utstyrskrav.

Nkom har fått opplyst at Telenor nå har utviklet et system for å gi tilgangskjøper informasjon om salgbare adresser på ikke-diskriminerende vilkår sett i forhold til Telenors egen sluttkundevirksomhet. Dette vedtaket innebærer for øvrig, utfra den kjennskap Nkom har til FMBB-tilbudet Telenor lanserte 1. juni 2020, bare mindre tilpasninger av tilbudstekst samt enkelte tilpasninger av interne administrative prosesser. I lys av dette, og i lys av at det er behov for at et tilbud i tråd med dette vedtaket er tilgjengelig så raskt som mulig, har Nkom konkludert med at et tilbud i tråd med dette vedtaket skal være tilgjengelig én måned etter dette vedtakets dato.

2 Kort om «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd»

«Hjemmebredbånd Mobil» er et sluttbrukerprodukt som leveres over Telenors mobilnett. Sluttbrukerutstyret består av en bredbåndsruter som er laget for å motta signaler over mobilnettet, og eventuelt en ekstern antenne for kunder som bor i områder med svak mobildekning, se figur nedenfor. Et bestemt abonnement på HBM kan kun benyttes fra sluttbrukerens adresse eller i umiddelbar nærhet av denne ettersom produktet har en «geo-lås» som gjør at det er koblet til et lite antall basestasjoner som dekker det aktuelle området.



Figur 1 Bredbåndsruter og ekstern antenne som benyttes med «Hjemmebredbånd Mobil» Kilde:Telenor

Telenor oppgir at forutsetningene for at selskapets kunder skal få tilbud om HBM, er at bredbånd via fiber eller HFC ikke er tilgjengelig og at mobilnettet i det geografiske området tåler ekstrabelastningen et slikt tilbud vil ha kapasitetsmessig.

Ifølge Telenors hjemmeside tilbys HBM-abonnement med nedlastingshastighet på inntil 10 Mbit/s til kr. 599,- per måned, inntil 30 Mbit/s til kr. 699,- per måned og inntil 60 Mbit/s til 799,- per måned.

De nevnte hastighetene vil opprettholdes inntil et forbruk på 1000 GB per måned. Deretter reduseres hastigheten til 5 Mbit/s ut inneværende måned. I forbindelse med korona-situasjonen har Telenor midlertidig økt grensen til 2000 GB per måned.

Telenor planlegger å utvikle HBM i flere faser. I nåværende utviklingsfase vil Telenor blant annet legge til en funksjon som gjør at HBM automatisk låses til bestemte basestasjoner.

I bedriftsmarkedet tilbyr Telenor produktet «Fast Mobilt Bredbånd», i første omgang til et begrenset antall kunder. Dette produktet har tilsvarende egenskaper som HBM, men litt ulike nedlastingshastigheter, datakvote og priser sammenlignet med HBM. «Fast Mobilt Bredbånd» tilbys med nedlastingshastigheter på inntil 20 og inntil 40 Mbit/s. Hastighetene opprettholdes inntil et forbruk på 1,5 TB per måned. Deretter reduseres hastigheten til 5 Mbit/s på tilsvarende måte som for HBM.

3 Markedsanalyse

3.1 Innledning

På tidspunktet for vedtaket i Marked 3b var Nkom kjent med at Telenor utviklet og testet et produkt med foreløpig navn «Fast mobilt bredbånd», basert på 4G-teknologi i Telenors mobilnett. Når det gjaldt dette produktet, uttalte Nkom i vedtakets punkt 225:

«Siden «Fast mobilt bredbånd» foreløpig er på teststadiet, har Nkom ikke vurdert om et slikt produkt vil inngå i Marked 3b. Dette vil imidlertid være nødvendig å gjøre dersom Telenor tilbyr produktet på kommersiell basis. Det vil da også være nødvendig å vurdere om Telenor skal pålegges tilgangsplikt for et slikt produkt, bl.a. sett i lys av at produktet vil kunne erstatte kobberbaserte aksesser som per i dag er underlagt tilgangsplikt.»

Som Nkom har vist til ovenfor, tilbyr Telenor nå «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd» på kommersiell basis. I lys av det vil Nkom vurdere om produktene inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbånd og om et korresponderende grossistprodukt inngår i Marked 3b.

3.2 Om kobbernedleggingen, delvise substitutter og relevante erstatningsprodukter

Nkom har sett behov for å gjøre endringer i vedtakene i Marked 3a og 3b knyttet til Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet, jf. «Vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – Plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett» av 2. september 2020¹. Nkom ser det som mest hensiktsmessig å vurdere tilgangsplikt til fast mobilt bredbånd i nærværende vedtak primært i lys av at Telenor har sterk markedsstilling i Marked 3b og i mindre grad av Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet. Prinsippet om teknologinøytralitet tilsier at virkemidlene ikke bør avhenge av hvilken teknisk plattform Telenor velger å tilby sine bredbandsprodukter på.

Som Nkom har pekt på i kapitlene 3.1.2.1-3.1.2.3 i varselet av 20.12.2019 om endring i vedtakene i Marked 3a og 3b, anser Nkom foreløpig ikke tilgang til HBM som et relevant erstatningsprodukt for de tilgangsproduktene som tilbys basert på kobbernettet. Ettersom Telenor har varslet kobbernedlegging innen 2023 og selv markedsfører FMBB som et

¹ Utkast til dette vedtaket ble notifisert til ESA samme dag som nærværende vedtak.

erstatningsprodukt, er likevel den varslede kobbernedleggingen også et element i Nkoms vurdering av om det er forholdsmessig å pålegge tilgang for FMBB.

Etter Nkoms oppfatning bør det stilles strengere krav til et relevant erstatningsprodukt for kobbertilgang på grossistnivå enn at et tilgangsprodukt har tilstrekkelige fellestrekk med kobbertilgang til å kunne inngå i Marked 3b. Dersom en betydelig andel av sluttkundene i privatmarkedet skulle anse HBM som et like godt eller bedre alternativ til det kobberbaserte produktet de har hatt, er det naturlig å innlemme det aktuelle tilgangsproduktet i Marked 3b. Et slikt tilgangsprodukt i Marked 3b vil imidlertid ikke gi samme fleksibilitet for tilgangskjøper som tilgangsprodukter i kobbernett innenfor Marked 3a har gitt. Produktet vil for en del sluttbrukere i privatmarkedet oppleves som kvalitetsmessig bedre fordi de opplever en gjennomsnittlig hastighet som er bedre enn den kobberbaserte tjenesten de har hatt. For andre sluttbrukere, og for tilgangskjøpere som tilbyr tjenester til disse, hvor stabilitet i hastighet eller symmetri i opp- og nedstrømhastighet er et viktigere kvalitetsparameter enn gjennomsnittlig hastighet, vil det oftere være slik at en mobilbasert tjeneste uten reservert spektrum ikke oppleves som kvalitetsmessig likeverdig med en fastnettbasert tjeneste. Nkom viser i denne sammenheng til at Telenor har oppgitt hastigheten for FMBB-produktene som å være 'inntil' x Mbit/s.

Dekningsområdet for det foreliggende FMBB-tilbudet fra Telenor er vesentlig mindre enn for kobbernett. Pris og ledetid for å etablere grossisttilgang for FMBB er også på et helt annet nivå enn for tilgang til fiber- eller kobberbaserte aksessnett. Dette kan, spesielt sammenholdt med begrenset dekning, medføre at en del tilgangskjøpere ikke vil anse tilgang til FMBB som et fullverdig substitutt for visse former for tilgang til det kobberbaserte aksessnettet.

Det vil også være enkelte sluttkunder/sluttkundesegmenter, både i privat- og bedriftsmarkedet, som ikke vil anse FMBB som en fullverdig erstatning for et kobberbasert produkt. Selv om tilgang til FMBB anses å ligge i Marked 3b, vil det i vurderingen av relevante erstatningsprodukter i forbindelse med kobbernedleggingen også være nødvendig å se hen til slike kunder/segmenter. Kobbernedleggingen var en del av grunnlaget for Varselet. Ettersom Nkom har sett et behov for å behandle kobbernedleggingen mer helhetlig og ikke knyttet til ett enkelt tilgangsprodukt, behandles nå spørsmålet om relevante erstatningsprodukter i forbindelse med nedlegging av kobbernett i stedet i «*Vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – Plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett*».

3.3 Vurdering av om «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd» inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess

3.3.1 Innledning

Nkom har i kapittel 2.3.3 i analysen av Marked 3a og 3b konkludert med at bredbåndsaksess basert på fast radioaksess er en del av sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess. Ved konklusjonen har Nkom spesielt vektlagt at fast radioaksess har stedbunden anvendelse på lik linje med de kabelbaserte aksesssteknologiene (kobber, fiber og HFC-nett), i motsetning til mobilbasert bredbåndsaksess.

3.3.2 Tidligere korrespondanse med Telenor

Telenor forespurte Nkom i brev av 29. juni 2018 om å avklare forholdet mellom testproduktet «Fast mobilt bredbånd» og markedsreguleringen som gjaldt på det tidspunktet (tidligere marked 4 og 5). I Nkoms brev av 17. oktober 2018 konkluderte Nkom med at «Fast mobilt bredbånd» var å anse som fast radioaksess.

Telenor har i svar på spørsmål fra Nkom gitt uttrykk for at «Hjemmebredbånd Mobil» er et fast bredbåndsprodukt. Nkom viser til Telenors svarbrev 30. april 2019 hvor bl.a. følgende fremgår:

«Etter Telenors oppfatning er «Hjemmebredbånd Mobil» et fast bredbåndsprodukt, slik som også Nkom konkluderte med i brev av 17. oktober 2018. Telenor deler Nkoms vurderinger om at stedbundethet, nedlastningshastighet og prising av produktet er viktige for de relevante substitusjonsvurderingene. Som alltid ved markedsavgrensing etter konkurranserettslig metode vil selvsagt sluttkundenenes faktiske preferanser og valg være viktig for en korrekt markedsavgrensing.»

3.3.3 Nkoms vurdering

Det ferdigutviklede produktet HBM skiller seg etter Nkoms vurdering ikke nevneverdig fra produktet «Fast mobilt bredbånd» som ble vurdert i 2018. I likhet med «Fast mobilt bredbånd», vil også HBM være låst til bestemte basestasjoner. Tjenesten vil således være stedbundet.

Nedlastingshastighetene er noe endret. Telenor planla å tilby «Fast mobilt bredbånd» med nedlastingshastigheter på 30 Mbit/s og 60 Mbit/s. Produktet HBM ble i starten tilbudt med nedlastingshastigheter på 10 Mbit/s og 30 Mbit/s, og nå tilbys produktet også med nedlastingshastighet på 60 Mbit/s. Nkom kan imidlertid ikke se at endringen i nedlastningshastigheter har betydning for vurderingen av om HBM er et delvis substitutt for fast bredbånd eller ikke. Det avgjørende må etter Nkoms syn være at HBM tilbys med datahastigheter som er sammenlignbare med hastigheter som tilbys i kobber-, HFC- og

fibernett. Nkom viser videre til konklusjonen i markedsanalysen 2.3.2.7 om at det ikke er brudd i substitusjonskjeden mellom ulike hastighetskategorier for fast bredbånd.

Videre er datakvoten for HBM økt fra 500 GB til 1000 GB sammenlignet med «Fast mobilt bredbånd». Den nye kvoten vil nå sammenfalle med grensen på 1000 GB per måned som er satt i tilknytning til offentlig bredbåndsstøtte. De fleste sluttbrukere vil i praksis bruke mindre data per måned enn dette. Nkom mener på denne bakgrunn at datakvoten for HBM vil være så høy at de fleste sluttbrukerne i praksis vil oppleve at produktet er et substitutt til et fast bredbåndprodukt mht. dette aspektet.

Nkom viser videre til at Telenor markedsfører og tilbyr HBM som et erstatningsprodukt for DSL-basert bredbånd for selskapets kunder. Telenors priser for HBM er også på samme nivå som selskapets priser for DSL-basert bredbånd. Ifølge Telenors foreløpige anslag vil HBM eller tilsvarende produkter bli erstatningsprodukt for rundt **U.off.** [redacted] av sluttbrukerne som har tilbud om kobberbasert bredbånd. Disse momentene trekker etter Nkoms vurdering også i retning av at HBM inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess

Nkom konkluderer med at HBM har produkttegenskaper og priser som gjør at det fremstår som substituerbart med fast bredbåndsaksess (kobber, fiber, HFC) for mange sluttkunder, i likhet med andre typer fast radioaksess. HBM inngår derfor i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

Når det gjelder bedriftsproduktet «Fast Mobilt Bredbånd», er egenskapene ved dette produktet i hovedsak tilsvarende som for HBM. «Fast Mobilt Bredbånd» vil også være låst til bestemte basestasjoner, og nedlastingshastighetene er sammenlignbare med HBM. Datakvoten er noe høyere for «Fast Mobilt Bredbånd» enn for HBM. Forskjellen skyldes trolig at en bedrift med flere brukere kan ha behov for totalt større datamengde enn en husholdning. Telenor tilbyr «Fast Mobilt Bredbånd» som erstatningsprodukt for DSL-basert bredbånd til bedrifter.

På bakgrunn av dette konkluderer Nkom med at også «Fast Mobilt Bredbånd» har produkttegenskaper som gjør at det fremstår som substituerbart med fast bredbåndsaksess for mange sluttkunder, i likhet med andre typer fast radioaksess. «Fast Mobilt Bredbånd» inngår derfor i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

3.4 Avgrensning på grossistnivå

Nkom har i markedsanalysen kapittel 2.6 konkludert med at grossistmarkedet for tilgang på lokalt nivå (Marked 3a) og grossistmarkedet for tilgang på sentralt nivå (Marked 3b) er to separate markeder, at begge markedene er teknologinøytrale og at de utledes fra sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess

Når det gjelder Marked 3a, har Nkom konkludert med at markedet omfatter tilgang til fysiske grossistprodukter, samt tilsvarende eller sammenlignbare virtuelle grossistprodukter i kobber- og fibernet som kjennetegnes ved egenskapene 1) lokal tilgang, 2) tjenesteuavhengig, «uncontended» forbindelse og 3) tilgangskjøper har kontroll over forbindelsen.

For Marked 3b har Nkom konkludert med at markedet omfatter grossisttilgang på regionalt eller sentralt nivå, og grossisttilgang som tilbys på lokalt nivå, men ikke oppfyller øvrige krav til produkter i Marked 3a. Nkom anser at grossistprodukter basert på kobber-, fiber-, HFC- og faste radioaksessnett inngår i Marked 3b.

Nkom har i kapittel 2.4.4.2 i markedsanalysen av Marked 3a og 3b vist til at det er mulig med grossisttilgang på sentralt nivå i faste radioaksessnett. Nkom viser dessuten til brev av 30. april 2019 hvor Telenor har informert om at de er i ferd med å utvikle et grossistprodukt for HBM for anvendelse i forbindelse med bredbåndstilskuddsordningen. Videre har Telenor opplyst at selskapet tar sikte på å lansere et tilsvarende grossistprodukt 1. juni 2020 også i områder utenfor tilskuddsprojekter, men begrenset til områder der Telenor selv tilbyr produktet til sine slutt kunder.

I lys av at utbredelsen av faste radioaksessnett på tidspunktet for analysen var betydelig mindre enn utbredelsen av HFC-nett, anså Nkom at potensialet for direkte konkurransepress fra faste radioaksessnett var vesentlig mer begrenset enn konkurransepresset fra HFC-nett. Selv om Telenor har planer om å erstatte et høyt antall kobberaksesser med FMBB, medfører Telenors beslutning om ikke å tilby produktet til kunder som har tilbud om bredbånd basert på fiber eller HFC, at den prisdisiplinerende virkningen på tjenester levert over disse plattformene vil være begrenset. I lys av at tilbudet er utarbeidet med sikte på å erstatte kobberbaserte tilknytninger, kan likevel ikke denne beslutningen fra Telenor lede til at tilgangsproduktet for FMBB ikke inngår i markedet.

Nkom har på bakgrunn av ovenstående kommet til at grossisttilgang til fast mobilt bredbånd som muliggjør tilgangskjøpers levering av sluttbrukerprodukter tilsvarende «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd», er en form for fast radioaksess som inngår i Marked 3b.

4 Tilgangsplikt

4.1 Behov for tilgangsplikt

4.1.1 Nkoms vurdering

Ekomlovens generelle bestemmelse om tilgang fremgår av ekomloven § 4-1. Vi viser til kapittel 7.2.1 i M3b-vedtaket for en beskrivelse av hjemmelsgrunnlaget for å pålegge tilgangsplikt.

I M3b-vedtaket kapittel 7.2.2 kom Nkom frem til at det var behov for å videreføre tilgangsplikten til Telenors aksessnett på sentralt nivå. Nkom pekte blant annet på at en videreføring av en slik plikt ville sikre at tilbydere som ikke, eller bare i begrenset grad, har eget aksessnett, også i årene fremover gis mulighet til å ha et landsdekkende tilbud i sluttbrukermarkedet og at slike tilbydere utgjør en viktig konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet. Nkom uttrykte i den forbindelse at selv om et økende andel av sluttbrukertilbudet av bredbåndsaksess er basert på annen aksessinfrastruktur enn Telenors nett, vil sentral tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett fortsatt være viktig for konkurransen i årene fremover.

I et statusmøte mellom Telenor, departementet og Nkom 17. april 2020 gjorde Telenor rede for sine planer for å migrere kunder fra kobbernettet til ny infrastruktur. Telenor opplyste i denne forbindelse at Telenors nåværende anslag viser at fordelingen av «kobberadresser» som vil bli erstattet med henholdsvis fiber/HFC og FMBB, vil være hhv. **U.off.** [REDACTED]. I pressemelding 5. mai 2020² opplyste Telenor at om lag 46.000 kunder nå har valgt å erstatte kobberbasert bredbånd med FMBB. Telenors migreringsplaner og kunders responsen til nå synes dermed å innebære at mange kobberaksesser vil bli erstattet med FMBB.

Tilgang til FMBB vil ikke være et fullverdig substitutt for tilgang til kobbernettet, jf. kapittel 3.2. Nkom anser imidlertid at både teknologinøytralitetsprinsippet og hensynet til konkurransen i bredbåndsmarkedet tilsier at det er nødvendig å pålegge Telenor å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til fast mobilt bredbånd.

For å sikre notoritet med hensyn til anmodninger om tilgang, også slike anmodninger som går utover det til enhver tid gjeldende standardtilbudet, pålegges Telenor å utarbeide en dokumentert prosess for registrering og vurdering av anmodninger om tilgang til fast mobilt bredbånd. Henvisning til denne prosessen skal også inngå i standardtilbudet.

² <https://www.mynewsdesk.com/no/telenor/pressreleases/fartsglade-nordmenn-omfavner-ny-mobilloesning-2996032>

4.1.2 Konklusjon

Telenor pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-1 å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til fast mobilt bredbånd, jf. kapittel 9.

4.2 Nærmere om tilgangsforskriften

4.2.1 Tilgang på ikke-diskriminerende vilkår

Telenor er i M3b-vedtaket pålagt krav om å tilby tilgang på ikke-diskriminerende vilkår, jf. punkt 545 i M3b-vedtaket. Nkom mener dette kravet også skal omfatte tilgang for å kunne tilby FMBB-produkter, jf. kapittel 5.1 nedenfor. For å kunne oppfylle plikten til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til fast mobilt bredbånd, skal Telenor tilby et grossistprodukt. Dette grossistproduktet skal utformes på en måte som gir tilgangskjøperne mulighet til å tilby sluttbrukerprodukter som tilsvarer Telenors sluttbrukerprodukter «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd» og eventuelle fremtidige FMBB-produkter Telenor velger å tilby.

Telenors beslutning om å tilby et FMBB-produkt til en konkret sluttkunde baseres på hvorvidt dekningsforholdene ligger til rette for å kunne tilby en tjeneste med tilstrekkelig kvalitet. Produktene tilbys per i dag imidlertid ikke til slutt kunder som har alternativt tilbud basert på fiber eller HFC. Denne siste begrensningen i dekning, sett i lys av Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet, vurderes ikke i dette vedtaket, jf. kapittel 3.2.

En plikt til å tilby tilgang på ikke-diskriminerende vilkår innebærer at Telenor må gi tilgangskjøper tilgang til en løpende oppdatert oversikt over adresser hvor Telenors egen sluttkundevirksomhet enten på eget initiativ eller på forespørsel fra sluttkunde vil tilby et FMBB-produkt. Oversikten må være tilgjengelig på forespørsel også for potensielle tilgangskjøper dersom Telenor ikke velger å legge oversikten åpent tilgjengelig på sine hjemmesider.

Dersom Telenor gjør endringer i produktspesifikasjonen til sine sluttbrukerprodukter, skal Telenor gjøre tilsvarende endringer i grossistproduktet slik at tilgangskjøper kan lansere et tilsvarende sluttbrukerprodukt til samme tid som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

4.2.2 Tilgangsformer og tilgangspunkter

Telenor tilbyr i dag MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang til sitt mobilnett for tilbydere uten eget radioaksessnett. Nkom mener at anmodninger om tilgang til fast mobilt bredbånd på tjenesteleverandørgrensesnett må anses som rimelige. Tilgangen skal, i motsetning til ordinær tilgang for tjenesteleverandører i mobilnettet, tilrettelegges for at tilgangskjøper kan overføre datatrafikk til og fra eget nett på sentralt overleveringspunkt.

Med hensyn til MVNO-tilgang, anser Nkom at slik tilgang for tilbud om FMBB vil kreve både komplekse kontraktsrettslige reguleringer og tett koordinering/oppfølging i driftssituasjonen. I lys av forventet begrenset etterspørsel etter slik tilgang og at det i nær fremtid forventes en oppgradering av kjernenettet til 5G, anser Nkom at det ikke er forholdsmessig å pålegge Telenor å forberede for slik tilgang nå gjennom å utvikle et tilgangsprodukt basert på MVNO-tilgang. Telenor pålegges likevel å forhandle i god tro med eventuelle aktører som skulle anmode om slik tilgang.

Tilgangsformen nasjonal gjesting reiser noen særskilte problemstillinger. Nkom vil ta stilling til disse i dialog med involverte aktører dersom det skulle bli aktuelt.

5 Øvrige plikter

5.1 Ikke-diskriminering

I M3b-vedtaket påla Nkom Telenor en plikt til å ha ikke-diskriminerende vilkår. Krav om ikke-diskriminering vil få anvendelse for FMBB-tilgang på samme måte som for øvrige tilgangsprodukter i Marked 3b. Punkt 546 og punkt 547 i M3b-vedtaket endres for å reflektere dette, jf. kapittel 9. Nkom understreker at ikke-diskrimineringsforpliktelsen også innebærer en forpliktelse for Telenor til å ha ikke-diskriminerende priser både mellom egen virksomhet og tilgangskjøpere og mellom ulike eksterne tilgangskjøpere, jf. likevel også kapittel 5.3.

5.2 Offentliggjøring og standardtilbud

Krav om utarbeidelse av standardtilbud og innhold i dette vil gjelde også for Telenors grossisttilbud for fast mobilt bredbånd. Det vil imidlertid ikke være krav om offentliggjøring av prisbilaget i standardtilbudet, jf. kapittel 1.3.7, eller av detaljert dekningsinformasjon i form av adresselister, jf. kapittel 8.2.

5.3 Prisregulering og regnskapsmessig skille

Nkom mener at Telenor har insentiv til å sette en uforholdsmessig høy pris for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB. En uforholdsmessig høy pris for etablering av tilgang er egnet til å virke som en etableringshindring for aktuelle tilgangskjøpere og dermed til å undergrave formålet med tilgangsplikten. For å avhjelpe dette potensielle konkurranseproblemet, mener Nkom det er nødvendig å stille krav om at Telenors priser for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB skal være rimelige.

For at et krav om rimelig pris skal fylle sitt formål, er det nødvendig å gi føringer for rimelighetsvurderingen. Etter Nkoms vurdering tilsier formålet med tilgangsplikten for FMBB at prisen for implementering ikke bør kunne settes høyere enn hva som er nødvendig for å dekke de merkostnader Telenor faktisk pådrar seg ved å implementere tilgangen. Nkom mener videre at implementeringsprisen skal være den samme for ulike tilgangskjøpere og at den ikke skal variere med eventuelle variasjoner i Telenors kostnad for implementering av tilgang for ulike tilgangskjøpere.

I vurderingen av hva som er rimelig pris, vil Nkom vektlegge de samme forhold som ved tilsvarende vurdering av andre regulerte tilgangsprodukter basert på mobilnettet³:

- Underliggende relevante kostnader. Telenor må på forespørsel kunne dokumentere underliggende relevante kostnader for etablering av tilgang for den aktuelle aktøren. Dersom Telenor også krever en fast månedlig pris for å dekke løpende driftskostnader i tilknytning til tilgangsavtalen, må Telenor kunne dokumentere hvilke kostnader som dekkes gjennom den løpende prisen, slik at ikke samme kostnad dekkes av flere priselementer.
- At prisen ikke ubegrunnet skal være til hinder for at effektive aktører kan etablere seg i markedet.

Telenor skal senest innen fire uker fra dette vedtaket tre i kraft oversende Nkom et begrunnet anslag for kostnadene ved å implementere tilgang til FMBB. Telenor pålegges videre å oversende Nkom dokumentasjon av faktiske kostnader knyttet til implementeringen av tilgang til FMBB uten ugrunnet opphold etter at selskapet første gang gjennomfører en slik implementering. Kostnadene ved å implementere det generelle tjenesteleverandørgrensesnittet skal inkluderes i grunnlaget.

Når det gjelder prisene på øvrige elementer for kjøp av FMBB, og da særlig pris på etablering og abonnement på grossistnivå for den enkelte tilknytningen, mener Nkom at de samme konkurranseproblemene som for tilgangsimplicering gjør seg gjeldende. Nkom ser det imidlertid som hensiktsmessig å gjennomføre en separat høring om slik prisregulering og eventuelt krav om regnskapsmessig skille i medhold av ekomloven § 4-9.

Telenors tilgangspriser for etablering og abonnement for den enkelte kundetilknytningen vil imidlertid i kraft av dette vedtaket være underlagt krav om at prisene skal være ikke-diskriminerende, jf. ekomloven § 4-7 og kapittel 5.1 ovenfor. Kravet innebærer særlig at tilgangsprisene ikke skal settes høyere enn at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ville

³ jf. kapittel 7.5.10 i Nkoms vedtak i Marked 15 av 14. mai 2020

oppnådd en rimelig margin gitt Telenors egne kostnader og dersom sluttbrukervirksomheten kjøpte tilgang av Telenors grossistvirksomhet til slike vilkår som Telenor tilbyr til eksterne tilgangskjøpere.

6 Tidsfrist for ferdigstillelse av et nytt grossistprodukt

Telenor har lanserte et grossistprodukt for tilgang til FMBB 1. juni 2020. Utfra den kjennskap Nkom har til dette produktet, sett opp mot pliktene som følger av dette vedtaket, mener Nkom at en relativt kort frist vil være tilstrekkelig til å ferdigstille produktet i tråd med dette vedtaket.

Nkom mener på denne bakgrunn at standardtilbudet for det nye tilgangsproduktet skal være tilgjengelig senest én måned etter vedtakets dato og at produktet skal være tilgjengelig for inngåelse av avtale fra samme dato.

Nkom vil i denne sammenheng peke på at det kan svekke konkurransen dersom Telenor har en mulighet til å lansere sluttbrukerprodukter som fremstår som et delvis substitutt for kobberbasert bredbånd, uten at det foreligger et tilgangsprodukt og uten at Nkom har vurdert behovet for samtidig lansering av tilgangs- og sluttbrukerprodukt. Nkom har derfor regulert dette i «*Vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – Plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett*»

7 Forholdsmessighet

7.1 Vedrørende tilgangsforpliktelsen

Nkom har ovenfor konkludert med at regulert tilgang til et grossistprodukt basert på «Hjemmebredbånd Mobil» og «Fast Mobilt Bredbånd» vil være viktig for å oppholde konkurransen i markedet.

Telenor har allerede i lengre tid arbeidet med å utvikle et grossistprodukt for FMBB. Dette har sammenheng med at Telenor er pålagt å gi tilgang til tredjeparter hvor Telenor vinner offentlig tildeles offentlig tilskudd til bredbåndsutbygging. Telenor lanserte også 1. juni 2020 et grossistprodukt for tilgang til FMBB i områder utenfor tilskuddsprosjekter. I lys av dette antar Nkom at det ikke vil være særlig ressurskrevende for Telenor å tilby et grossistprodukt som skal oppfylle plikten til å tilby tilgang til fast mobilt bredbånd i Marked 3b i tråd med dette vedtaket.

Tilgang vil være basert på Telenors eksisterende tilbud om tjenesteleverandørtilgang til mobilnettet, men med mulighet for tilgangskjøper til å selv å overta datatrafikken i eget nett. Denne funksjonaliteten er allerede tilgjengelig for tilgangsproduktet Telenor tilbyr.

Nkom anser på denne bakgrunn at det vil være forholdsmessig å pålegge Telenor en tilgangsforsikring for denne typen fast radioaksess. Nkom anser at fordelene for konkurransen ved å pålegge Telenor en slik tilgangsforsikring klart overstiger ulempene en slik tilgangsforsikring vil ha for Telenor.

7.2 Øvrige forpliktelser

Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen for øvrige plikter, viser vi til vurdering av forholdsmessighet i M3b-vedtaket.

8 ESAs kommentarer og endringer etter notifisert vedtaksutkast

8.1 ESAs kommentarer

Nkom notifiserte 30. juni 2020 utkast til vedtak til ESA sammen med utkast til vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b om plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett, jf. ekomloven § 9-3, rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling⁴. ESA avga sine kommentarer samlet for begge notifiseringene 23. juli 2020⁵.

ESA har ingen kommentarer spesifikt knyttet til innholdet i det notifiserte utkastet til vedtak om grossisttilgang til fast mobilbredbånd. De opplyser imidlertid at de støtter Nkoms vurdering om at en ny markedsanalyse ikke er nødvendig på dette tidspunkt.

Nkom finner ut fra dette at ESAs kommentarer knyttet til notifiseringen ikke medfører behov for justeringer eller endringer i det notifiserte utkastet til vedtaksendringer.

⁴ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 2 December 2009 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.

⁵ [ESAs beslutning av 23. juli 2020](#)

8.2 Endringer etter notifisering

I lys av kommentarer i høringen, konkluderte Nkom i utkast til vedtak med at plikten til å offentliggjøre standardtilbudet ikke skulle omfatte priser, jf. kap. 1.3.7. Nkom har i denne sammenheng kommet til at det kan være en viss fare for at tilgang til detaljert dekningsinformasjon for tilgangsproduktet i form av adresselister, vil kunne fasilitere samordnet opptreden mellom aktører på en måte som kan være egnet til å begrense konkurransen om å tilby tilgang eller om å tilby sluttbrukerprodukter. Nkom har på den bakgrunn kommet til at pliktene knyttet til offentliggjøring av standardtilbud ikke skal omfatte tilgang til detaljert dekningsinformasjon, jf. kapitlene 4.2.1 og 9.4. Telenor pålegges imidlertid å tilby tilgang om dekningsinformasjon på et overordnet nivå, eksempelvis i form av antall aksesser per fylke, til aktører som anmoder om tilgang før det er inngått avtale. Tilgang til slik overordnet dekningsinformasjon skal gis uten ugrunnet opphold.

9 Vedtak

9.1 Tilgang

Nkom pålegger med dette Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til fast mobilt bredbånd. Det inntas nye punkter 298 b-e i kapittel 7.2.15 i M3b-vedtaket:

«298 b. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til fast mobilt bredbånd. Anmodninger om tilgang til fast mobilt bredbånd med tilsvarende grensesnitt som Telenor tilbyr for tjenesteleverandørtilgang i sitt mobilnett, anses som rimelige. Som tillegg til tjenesteleverandørtilgang i mobilnettet for levering av fast mobilt bredbånd, skal tilgangskjøper kunne utveksle datatrafikk mellom Telenors nett og eget nett.

298 c. Telenor pålegges videre å utarbeide en dokumentert prosess for registrering og vurdering av mottatte anmodninger om tilgang til fast mobilt bredbånd, også slike anmodninger som går utover egenskapene til det til enhver tid foreliggende standardtilbudet. Standardtilbudet skal ha en henvisning til denne prosessen.

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.

298 e. *Telenors krav til sluttbrukerutstyr som skal anvendes for fast mobilt bredbånd, skal også inngå i standardtilbudet. Standardtilbudet skal være tilgjengelig senest 02.10.2020.»*

9.2 Prisregulering

Med bakgrunn i kapittel 5.3 ovenfor, inntas et nytt kapittel 7.3.7b i M3b-vedtaket etter punkt 446:

7.3.7b Grossisttilgang til fast mobilt bredbånd

446 a. *Telenors priser for implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB skal være rimelige. Ved en vurdering av hva som er rimelig pris, vil Nkom legge vekt på:*

- *Underliggende relevante kostnader. Telenor må på forespørsel kunne dokumentere underliggende relevante kostnader for etablering av tilgang for den aktuelle aktøren. Dersom Telenor også krever en fast månedlig pris for å dekke løpende driftskostnader i tilknytning til tilgangsavtalen, må Telenor kunne dokumentere hvilke kostnader som dekkes gjennom den løpende prisen, slik at ikke samme kostnad dekkes av flere priselementer.*
- *At prisen ikke ubegrunnet skal være til hinder for at effektive aktører kan etablere seg i markedet.*

446 b. *Prisen for implementering av tjenesteleverandørgrensesnitt og av tilgang til FMBB skal ikke settes høyere enn hva som er nødvendig for å dekke de merkostnader Telenor faktisk pådrar seg ved å implementere tilgangen.*

446 c. *Prisen for implementering av tjenesteleverandørgrensesnitt og av tilgang til FMBB skal være den samme for ulike tilgangskjøpere og skal derfor ikke variere med eventuelle variasjoner i Telenors kostnad for implementering av tilgang for ulike tilgangskjøpere.*

Det inntas tre nye punkter, 476 b-d, i kapittel 7.3.10 i M3b-vedtaket:

476 b. *Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB til rimelige priser, jf. kapittel 7.3.7b.*

476 c. *Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å oversende Nkom begrunnet kostnadsestimat for prisen på implementering av tilgang til FMBB innen 02.10.2020, jf. kapittel 7.3.7b.*

476 d. *Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å oversende til Nkom, uten ugrunnet opphold etter første faktiske implementering av grensesnitt for tilgang til FMBB, dokumentasjon av de faktiske kostnadene knyttet til implementeringen. Dokumentasjon av*

kostnadene knyttet til implementering av det generelle tjenesteleverandørgrensesnittet skal omfattes.

9.3 Ikke-diskriminering

Ikke-diskrimineringsforpliktelsene pålagt i M3b-vedtaket får også anvendelse for fast mobilt bredbånd.

Siste setning i punkt 546 endres til:

«Kravet om ikke-diskriminering gjelder mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Forpliktelsen gjelder for grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett, samt for tilgang til fast mobilt bredbånd.» (Ny tekst understreket)

Siste setning i punkt 547 endres til:

«Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom Telenor en forpliktelse om ikke-diskriminering for samlokalisering og andre lignende tjenester som skal legge til rette for tilgang, i tilknytning til grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett, samt for fast mobilt bredbånd, i tråd med kapittel 7.4.2.» (Ny tekst understreket)

Punkt 548 og punkt 550 får anvendelse uten endring også for tilgang til fast mobilt bredbånd.

9.4 Offentliggjøring og standardtilbud

I punkt 667 i M3b-vedtaket tilføyes følgende:

Pliktene knyttet til offentliggjøring av standardtilbudet gjelder likevel ikke for prisbilaget for tilgang til fast mobilt bredbånd eller for detaljert dekningsinformasjon i form av adresselister, jf. avsnitt 298d. Tilbydere som anmoder om tilgang til fast mobilt bredbånd, skal uten ugrunnet opphold få oversendt prisbilaget og en mer overordnet oversikt over dekning, eksempelvis i form av antallet aksesser per fylke.

I punktene 670 og 672 i M3b-vedtaket tilføyes følgende:

«Dette kravet gjelder ikke prisbilaget for tilgang til fast mobilt bredbånd eller for detaljert dekningsinformasjon i form av adresselister, jf. avsnitt 298 d.»

10 Ikrafttredelse

Vedtaket trer i kraft umiddelbart.



11 Klagerett og frist for å reise søksmål som gjelder enkeltvedtak

Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtak er normalt tre uker, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. For dette vedtaket er klagefrist fastsatt til 24. september 2020. 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

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift