



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Vår ref.: 1505331-197 - 412.9

Vår dato: 2021-09-17

Deres ref.:

Deres dato:

Saksbehandler: Einar Meling

Oversendelse av Telenors klage på Nkoms tilleggsvedtak i Marked 3b om tilgang til fast mobilt bredbånd

Vedlagt oversendes klage fra Telenor ASA (Telenor) datert 24. september 2020. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets tilleggsvedtak av 2. september 2020 i M3b om grossisttilgang til fast mobilt bredbånd. Vedtaket er også påklaget av GlobalConnect AS (GlobalConnect).

Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

1 Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fattet vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i Marked 3a og 3b 20. desember 2018 (Markedsvedtakene).

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. Nkom tok imidlertid ikke stilling til om tilgang til fast trådløst bredbånd ville inngå i M3b ettersom produktet var på teststadiet. Nkom pekte samtidig på at det ville være nødvendig å gjøre en slik vurdering dersom Telenor skulle komme til å tilby produktet på kommersiell basis.

Telenor startet med å tilby produktet på kommersiell basis våren 2019¹.

¹ Telenor brukte på dette tidspunktet betegnelsen «Hjemmebredbånd Mobil» i markedsføringen rettet mot sluttbrukere. Telenor bruker nå betegnelsen «Trådløst Bredbånd» om det samme.



Nkom varslet 28. november 2019 vedtak om tilgang til fast mobilt bredbånd i Marked 3b.

Vedlegg 1: Varsel om tilleggsvedtak i Marked 3b – Fast mobilt bredbånd av 28. november 2019.

Nkom mottok i slutten av desember kommentarer til varselet fra Telenor, Fjordkraft, GlobalConnect og NextGenTel AS. I tillegg mottok Nkom i slutten av januar kommentarer fra GlobalConnect og Telenor til de mottatte innspillene.

Vedlegg 2: Kommentarer i tilknytning til varselet om vedtak.

På bakgrunn av varselet 28. november 2019 og de mottatte kommentarene, utarbeidet Nkom utkast til vedtak. Nkom notifikerte 30. juni 2020 utkast til vedtak til EFTA Surveillance Authority (ESA), jf. ekomloven § 9-3, rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling. Nkom mottok ESAs kommentarer til det notifikerte utkastet til vedtak 23. juli 2020.

Vedlegg 3: Utkast til vedtak av 30. juni 2020.

Vedlegg 4: ESAs kommentarer av 23. juli 2020 til Nkoms utkast til vedtak.

Nkom fattet 2. september 2020 vedtak i Marked 3b om grossisttilgang til fast mobilt bredbånd (FTB-vedtaket). I vedtaket påla Nkom Telenor særskilte forpliktelser knyttet til tilgang, prisregulering, ikke-diskriminering og offentliggjøring og standardtilbud. Når det gjelder plikt til offentliggjøring og standardtilbud ble det gjort et unntak ved at plikten ikke gjelder for prisbilaget for tilgang til fast mobilt bredbånd eller for detaljert dekningsinformasjon i form av adresselister.

Vedlegg 5: Tilleggsvedtak i Marked 3b - Grossisttilgang til fast mobilt bredbånd.

Telenor og GlobalConnect påklaget vedtaket.

Vedlegg 6: Telenors klage av 24. september 2020.

Vedlegg 7: GlobalConnects klage av 24. september 2020.

Telenor anmodet Kommunal- og moderniseringsdepartementet om utsatt iverksettelse av Nkoms vedtak i brev av 24. september 2020.

Vedlegg 8: Telenors brev av 24. september 2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet avsto Telenors anmodning om utsatt iverksettelse i beslutning datert 1. desember 2020.

Vedlegg 9: Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev av 1. desember 2020.

2 Telenors klage

Telenor påklager forpliktelsen til å offentliggjøre standardtilbudet for fast mobilt bredbånd².

Telenor hevder at offentliggjøring av tilbudet vil gi konkurrerende tilbydere av tilsvarende produkter innsyn i detaljer i Telenors produkttilbud som de ikke har kjennskap til fra før og som er av betydning for konkurransen i markedet. Telenor peker også på at situasjonen for dette produktet er forskjellig fra andre grossistprodukter med flere konkurrerende tilbydere, eksempelvis eksisterende grossisttilbud i mobilmarkedet, ved at produktet er helt nytt og at Telenors vilkår derfor er av betydelig interesse for Telia.

Telenor mener videre at det har formodningen mot seg at innsyn i Telenors betingelser vil være fordelaktig for konkurransen i markedet ettersom tilgangskjøper uansett må kontakte Telenor for å få innsyn i prisene og vil få det fullstendige standardtilbudet oversendt på forespørsel. Offentliggjøring av betingelser vil etter Telenors syn kunne ha samme negative effekter i markedet som offentliggjøring av priser.

Telenor anser at vedtaket går lenger enn nødvendig for å oppnå formålet med forpliktelsene. Telenor viser blant annet til at aktørene vil få tilsendt standardtilbudet på forespørsel og i lys av dette vurderer Telenor det slik at den enkelte aktør ikke vil bli skadelidende ved at standardtilbudet ikke offentliggjøres. Telenor viser videre til selskapet har god dialog med grossistkunder som kjøper tilgang til fast trådløst bredbånd og aktører som er interessert i produktet.

Nkoms vurdering

Nkom er ikke uenig med Telenor i at en offentliggjøring av tilbudet vil gi konkurrerende tilbydere innsyn i deler av Telenors grossisttilbud. De konkurransemessige ulempene som offentliggjøring av standardtilbudet påfører Telenor overfor andre tilbydere av tilsvarende grossistprodukter må imidlertid vurderes opp mot fordelene for konkurransen i markedet ved at potensielle og faktiske tilgangskjøpere enkelt får tilgang til de ulike elementene i standardtilbudet fra Telenor. Nkom viser blant annet til kapittel 7.5.2 i M3b-vedtaket hvor det fremgår at:

«Transparensforpliktelser er sjelden i seg selv tilstrekkelige til å avhjelpe konkurranseproblemer, men spiller en viktig rolle for å effektivisere og sikre etterlevelse av andre pålagte forpliktelser

² Telenor bruker betegnelsen «Fast Trådløst Bredbånd» om produktet som tilbys kunder på grossistnivå..

som tilgangsplikt og ikke-diskriminering. For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlinger dersom sentrale vilkår for tilgang følger av en standardavtale som er offentlig tilgjengelig. At tilgangskjøper sikres tilgang til relevante og nødvendige opplysninger gjennom krav til standardavtale og tilgang til spesifiserte opplysninger, er videre egnet til å avhjelpe det asymmetriske styrkeforholdet mellom Telenor og tilgangssøker. Krav om transparens vil videre gjøre det lettere for andre tilbydere og Nkom å kontrollere at forpliktelser om tilgang og ikke-diskriminering overholdes. Transparensforpliktelser er også egnet til å styrke tilliten til at tilgang tilbys på ikke-diskriminerende vilkår.»

Nkom har således konkludert med at offentliggjøring av standardtilbud har flere fordeler som hver for seg kan bidra til å avhjelpe konkurranseproblemer. Nkom har videre konkludert med at disse fordelene veier tyngre enn ulempene ved å offentliggjøre tilbudet. I FTB-vedtaket har Nkom allerede unntatt prisbilaget og detaljert dekningsinformasjon i form av adresselister fra plikten til offentliggjøring av standardtilbud. Nkom fastholder at fordelene ved offentliggjøring av de øvrige delene av standardavtalen overstiger eventuelle ulemper ved at disse delene av Telenors standardtilbud er lett tilgjengelig for aktører som kan tilby tilsvarende tilgang.

Telenor mener tilgangskjøpernes behov for innsyn i tilbudet kan bli dekket ved å få oversendt tilbudet på forespørsel. En slik ordning vil etter Nkoms vurdering ikke i tilstrekkelig grad ivareta hensynene bak kravet om transparens. Nkom viser til at en slik ordning i prinsippet kunne vært gjeldende for ethvert grossistprodukt med tilgangsplikt. Nkom har imidlertid ikke kommet til at en slik ordning vil være tilstrekkelig. Dette skyldes særlig at en slik ordning vil gi redusert gjennomsiktighet om Telenors grossisttilbud, noe som i sin tur vil gjøre forpliktelsen mindre effektiv ved å begrense muligheten andre har til å forsikre seg om at vilkårene for tilgang og ikke-diskriminering er i tråd med reguleringskrav. I tillegg vil en slik ordning som Telenor foreslår være egnet til å begrense tilliten mellom aktørene og dermed til å øke konfliktnivået i markedet.

Telenor anfører avslutningsvis i klagen at kravet om offentliggjøring av standardtilbudet ikke er forholdsmessig. Nkom er uenig i dette. Nkom viser for det første til at forholdsmessigheten av å pålegge Telenor transparensforpliktelser på generelt grunnlag i Marked 3b allerede er utførlig vurdert i kapittel 7.5.6 i M3b-vedtaket. Nkom har videre i forbindelse med tilleggsvedtaket revurdert om det er forholdsmessig å kreve offentliggjøring av priser og detaljert dekningsinformasjon for grossisttilgang til fast mobilt bredbånd. Nkom mener derfor at Nkom samlet sett har foretatt en grundig vurdering av forholdsmessigheten av kravet til transparens og på grunnlag av vurderingen kommet frem til at det er forholdsmessig å pålegge Telenor å offentliggjøre standardtilbudet med de nevnte unntakene.



Nkom viser for øvrig til Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger i avslaget på Telenors anmodning om utsatt iverksettelse³. Departementet viser der til at Telenors sterke markedsstilling i Marked 3b taler for at offentliggjøringen vil ha begrensede følger for Telenors konkurranseposisjon i forhold til konkurrenter.

3 Oppsummering og innstilling

Etter vurderinger av Telenors anførsler og opplysninger, har Nkom ikke funnet grunnlag for endringer i vedtaket 2. september 2020 hva gjelder plikten til å offentliggjøre standardtilbud.

Nkom innstiller derfor følgende vedtak i klagesaken:

«Klagen av 24. september 2020 fra Telenor vedrørende Nkoms vedtak av 2. september 2019 om tilgang til fast mobilt bredbånd tas ikke til følge.»

I henhold til veiledende regler⁴ for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak etter ekomloven, punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen en frist på to uker.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Daniel Hegland
fungerende seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 1: Varsel om tilleggsvedtak i Marked 3b – Fast mobilt bredbånd av 28. november 2019.

Vedlegg 2: Høringssvar til varsel om vedtak og kommentarer.

Vedlegg 3: Utkast til vedtak av 30. juni 2020.

Vedlegg 4: ESAs kommentarer av 23. juli 2020 til Nkoms utkast til vedtak.

Vedlegg 5: Tilleggsvedtak i Marked 3b - Grossisttilgang til fast mobilt bredbånd.

Vedlegg 6: Telenors klage av 24. september 2020.

³ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets avgjørelse av Telenors anmodning om utsatt iverksettelse av vedtaket.

⁴ «Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Post- og teletilsynet etter ekomloven.»



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Vedlegg 7: GlobalConnects klage av 24. september 2020.

Vedlegg 8: Telenors brev av 24. september 2020.

Vedlegg 9: Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev av 1. desember 2020

Kopi:

Telenor ASA, Postboks 800, 1331 Fornebu

GlobalConnect AS, Postboks 54, 1324 Lysaker