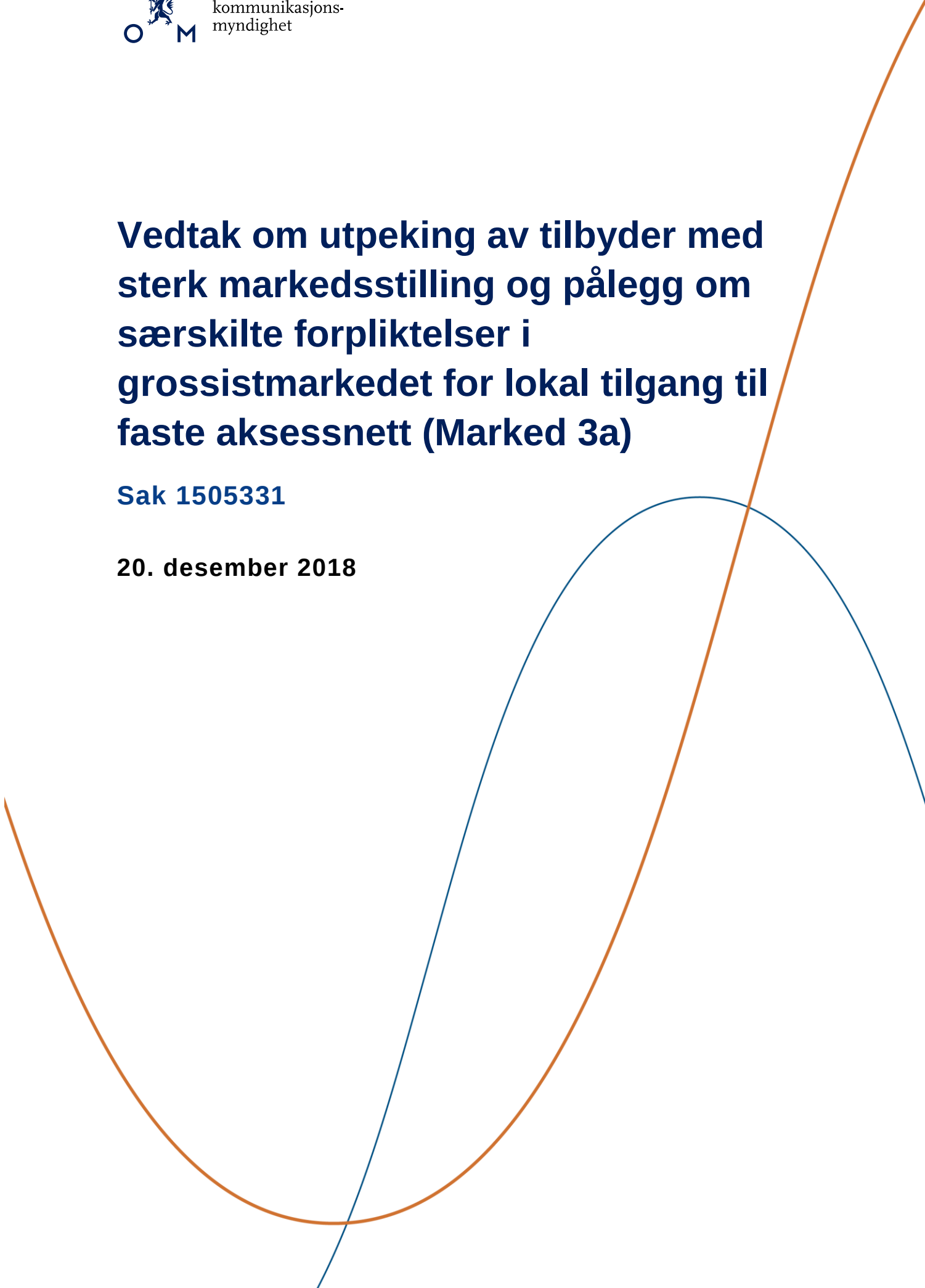


Vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a)

Sak 1505331

20. desember 2018



Sammendrag

På bakgrunn av analyse av grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) utpeker Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) med hjemmel i ekomloven § 3-3 Telenor ASA (Telenor) som tilbyr med sterk markedsstilling i Marked 3a.

Nkom har identifisert en rekke faktiske og potensielle konkurranseproblemer i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett. Konkurranseproblemene er knyttet til vertikal overføring av markedsrett mellom markeder og til enkeltmarkedsdominans. Når det gjelder vertikal overføring av markedsrett, er det først og fremst forskjellige former for diskriminerende adferd som utgjør de største potensielle konkurranseproblemene. Dette omfatter både diskriminering knyttet til pris som kan påføre Telenors konkurrenter prisklemmer i nedstrømsmarkeder, og diskriminering knyttet til andre forhold som kan begrense konkurrentenes muligheter. Når det gjelder enkeltmarkedsdominans, er det først og fremst etableringshindrende adferd gjennom for eksempel økning i byttekostnader på både grossist- og sluttbrukernivå, og utnyttende adferd gjennom overprising og prisdiskriminering, som utgjør potensielle konkurranseproblemer.

Hensynet til investeringsinsentiver og ønsket om mer bærekraftig infrastrukturkonkurranse i bredbåndsmarkedet trekker i retning av reguleringsprinsipp 3 for både den kobberbaserte og den fiberbaserte delen av Marked 3a. Samtidig ønsker Nkom fortsatt å legge til rette for konkurranse også i områder hvor Telenor er eneste aksesstilbyder, uavhengig av om aksessnett er basert på kobber eller fiber. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at virkemiddelbruken i Marked 3a, uavhengig av aksessteknologi, bør innrettes slik at den både gir insentiver for investeringer som bidrar til å nå ekomplanens dekningsmål for høyhastighetsnett, og samtidig fortsatt legger til rette for konkurranse i sluttbrukermarkedet basert på tilgang til Telenors aksessnett. Dette innebærer at Nkom ikke anser det som formålstjenlig å konkludere entydig med hensyn til reguleringsprinsipp 2 eller 3 for Marked 3a.

Nkom har foretatt en vurdering av om Telenor, til tross for at Marked 3a er geografisk avgrenset til hele landet, likevel bør pålegges ulike forpliktelser i ulike geografiske områder i landet som følge av ulik grad av infrastrukturkonkurranse. På grunn av dynamikken i utbyggingen av NGA-nett, herunder eventuell oppgradering av kobbernettet, som ikke nødvendigvis vil være avgrenset til visse geografiske områder i landet, samt fravær av stabile geografiske grenser for fiberutbygging, mener Nkom at en videreføring av lik grossistregulering i hele landet i Marked 3a er best egnet til å nå målene med reguleringen. Nkom har konkludert med at det er mer formålstjenlig å videreføre nasjonale forpliktelser i Marked 3a enn å legge opp til geografisk differensiert virkemiddelbruk basert på flere usikre forutsetninger om fremtidig infrastrukturkonkurranse og markedsandelutvikling i ulike geografiske områder som verken kan avgrenses basert på fylker, kommuner eller tettsteder.

Ny teknologi gjør det mulig å tilby langt høyere overføringskapasitet i kobberbaserte aksessnett enn tidligere. Teknologien består blant annet i å trekke fiber nærmere sluttbrukeren

og bruke støykansellering, såkalt vektoring. Effektiv bruk av den nye teknologien innebærer imidlertid at aksessene må kontrolleres av én tilbyder. Oppgradering av kobberaksessnettet har derfor en side mot monopolisering av muligheten for å tilby bredbåndstjenester over eget utstyr. Bredbåndsforum ble etablert i januar 2016, blant annet med sikte på å anbefale løsninger på denne og andre typer problemstillinger som oppstår i tilknytning til oppgradering av kobberaksessnettet. Partene i Bredbåndsforum oppnådde ikke en helhetlig enighet om dette.

Telenor hadde planer om å oppgradere kobberaksessnettet i et relativt stor omfang da Bredbåndsforum ble etablert. Underveis i arbeidet i Bredbåndsforum ga imidlertid Telenor uttrykk for at det er mest aktuelt å oppgradere kobberaksessnettet i områder der sluttbrukerne har et dårlig bredbåndstilbud i dag, noe som innebærer oppgradering i et mer begrenset omfang fra Telenors side. Interessen fra tilgangskjøperne for selv å oppgradere kobberaksessnettet var under dialogen i Bredbåndsforum økende, dels i takt med at Telenor reduserte sine ambisjoner for omfanget av oppgraderingen, og dels på bakgrunn av at Telenor har uttrykt at selskapet kun ønsker å oppgradere med VDSL-teknologi og vektoring.

I høringsprosessen har imidlertid tilgangskjøperne gitt uttrykk for at de ikke kommer til å ta initiativ til å oppgradere Telenors kobberaksessnett i et større omfang. Tilgangskjøperne peker i denne sammenheng blant annet på at mulighetene til å oppgradere kobberaksessnettet vil komme for sent, sett i lys av den raske utbyggingen av fiberaksessnett. Nkom har derfor kommet til at det ikke er behov for et omfattende regime for å oppgradere kobberaksessnettet slik det ble lagt opp til i varselet om vedtak. En viktig konsekvens av dette er at tilgangskjøperne ikke vil kunne oppgradere Telenors kobberaksessnett med ekskluderende virkning. De delene av regimet som gjaldt dette, er derfor tatt vekk. Øvrige deler av regimet er imidlertid beholdt for å legge til rette for en oppgradering av kobberaksessnettet i lys av det som ser ut til å bli et sannsynlig omfang i kommende reguleringsperiode.

Nkom ser fortsatt behov for å ha noen regler om allokering av punkter i nettet som skal oppgraderes. Telenor vil i kraft av sitt eierskap til nettet gis mulighet til først å kunne velge ut hvilke punkter selskapet skal oppgradere. Dersom Telenor ikke benytter seg av sin valgtrett, vil prinsippet om «først i tid, best i rett» gjelde.

Telenor vil kunne oppgradere punkter i kobberaksessnettet med ekskluderende virkning forutsatt at selskapet tilbyr tilgangskjøperne relevante erstatningsprodukter.

Nkom mener at det er nødvendig å videreføre en tilgangsplikt til Telenors nett på lokalt nivå i grossistmarkedet for å sikre at tilbydere uten eget nett fortsatt skal kunne utgjøre en konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet. Telenor vil fortsatt bli pålagt plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett. Dette gjelder full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet (LLUB), herunder tilgang til delaksesslinjer (SLU).

Oppgradering av kobbernettet ved å utnytte de teknologiske mulighetene som finnes for å kunne tilby høyere kapasitet til sluttbrukerne, fører til at Telenor ikke lenger kan tilby LLUB og SLU i områdene som oppgraderes. Plikten til å tilby LLUB og SLU bortfaller derfor i disse områdene. Telenor må i stedet tilby et erstatningsprodukt som sikrer tilgangskjøpere lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett (VULA kobber). VULA kobber skal som et minimum tilbys i de områdene av Telenors kobbernett som oppgraderes.

Når det gjelder fiberbaserte aksessnett, blir Telenor fortsatt pålagt en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte punkt-til-punkt-nett. Videre skal Telenor imøtekomme enhver rimelig anmodning om et lokalt, virtuelt, fiberbasert aksessprodukt (VULA fiber).

Telenor skal også gi tilgang til backhaultjenester, samlokalisering, føringsveier og informasjons- og støttesystemer.

Nkom har videreutviklet LRIC-modellen for aksessnett og mener at modellen nå danner et godt grunnlag for fastsettelse av pristak for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a. På bakgrunn av modellerte kostnader fastsetter Nkom følgende maksimalpriser for LLUB full tilgang for de nærmeste årene:

- Gjeldende fra 1. februar 2019: 73 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2020: 75 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2021: 77 kr per måned

Prisen for delt tilgang skal fortsatt fastsettes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

Nkoms LRIC-modell gir også mulighet til å beregne kostnader for delaksesslinje (SLU). Modellresultatene vil bli lagt til grunn for pristaksregulering for delaksesslinje, og maksimalpriser for delaksesslinje fastsettes til:

- Gjeldende fra 1. februar 2019: 58 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2020: 60 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2021: 62 kr per måned

For VULA kobber pålegger Nkom Telenor prisregulering i form av en forpliktelse om å tilby tilgang til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. For å sikre at forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester. Dette er egnet både til å ivareta hensynet til at en prisregulering av ulike typer NGA-nett skal være investeringsnøytral og til å balansere hensynet til investeringer mot hensynet til at tilgangskjøper skal kunne konkurrere effektivt. Nkom vil så langt det er mulig legge til grunn de samme prinsippene for marginskvistesten for VULA kobber, som gjelder for marginskvistesten for VUA fiber i Marked 3b.

Ettersom det fortsatt er svært få fiberaksesser som er tilgjengelig for lokal, fysisk tilgang i Telenors punkt-til-punkt-nett, mener Nkom at det fortsatt ikke vil være forholdsmessig å pålegge bruk av marginskvistest eller annen form for prisregulering for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett.

For VULA fiber pålegger Nkom prisregulering i form av en forpliktelse om å tilby tilgang til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. For å sikre at forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis, overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester og bruttomargintester og legge til grunn de samme prinsippene for marginskvistesten for VULA fiber, som gjelder for marginskvistesten for VUA fiber i Marked 3b.

Nkom mener det er nødvendig å regulere prisen Telenor skal kunne avkreve fra tilgangskjøper for etablering av stikkledninger til "homes passed"-husstander. Nkom anser at Telenors faste etableringspris for fibertilknytninger (sluttbrukerpris) kan benyttes som et estimat for Telenors interne avregningspris og ser det som formålstjenlig å ta utgangspunkt i denne prisen ved fastsettelse av prisregulering for «homes passed». Den faste etableringsprisen (eksl mva) vil i utgangspunktet være å anse som et pristak for hvilken pris Telenor kan avkreve tilgangskjøper for etablering av stikkledninger til «homes passed». For å sikre transparens og notoritet rundt gjeldende etableringspriser, skal Telenors lister over «homes passed» til enhver tid være oppdatert med den gjeldende etableringspris som Telenors egen sluttbrukervirksomhet vil avkreve ved et eventuelt fortetningssalg.

Prisene for etablering av avtale om tilgang til kobberbaserte aksesslinjer, etablering av aksesslinjer, forvaltning av avtale om tilgang til kobberbaserte aksesslinjer, operatørbytte, tilgang til informasjons- og støttesystemer og andre relevante tjenester i tilknytning til lokal, fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnettet skal fortsatt være kostnadsorientert basert på fullfordelte, historiske kostnader.

Prisingen av samlokalisering og tilgang til føringsveier skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering. Videre pålegges Telenor å tilby tilgang til backhaultjenester til kostnadsorienterte priser.

Nkom viderefører Telenors plikt til å føre kostnadsregnskap basert på fullfordelte, historiske kostnader for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett. Telenor skal også fortsatt utarbeide kostnadsregnskap for samlokalisering i fastnett (telelosji), inklusive føringsveier, i tråd med gjeldende praksis. I tillegg skal Telenor utarbeide kostnadsregnskap for backhaultjenester.

Nkom ilegger også Telenor en forpliktelse om ikke-diskriminering for tilgang i Marked 3a. Kravet om ikke-diskriminering skal gjelde mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Nkom har vurdert om Telenor skal pålegges krav om ikke-diskriminering basert på såkalt Equivalence of Input i Marked 3a, men har konkludert med at det ut fra en kost-/nyttevurdering ikke er nødvendig og forholdsmessig å pålegge denne typen

ikke-diskriminering. Nkom mener imidlertid det er nødvendig å tydeliggjøre, og til dels skjerpe, kravene til å dokumentere ikke-diskriminering i markedet. Telenor vil derfor bli pålagt å gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest. Dette innebærer at Telenor før lansering av et nytt eller vesentlig endret sluttbrukerprodukt skal sende dokumentasjon til Nkom på at det er gjennomført en test som viser at sluttbrukerproduktet er teknisk replikerbart for eksterne tilgangskjøpere.

Nkom viderefører Telenors plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler. Nkom mener at det på noen områder er behov for å presisere kravet til innhold i standardavtalene utover det som følger av ekomlov og -forskrift. Nkom har videre presisert kravene til offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer). Bakgrunnen for dette er blant annet å sikre at KPIer for det eksterne grossisttilbudet og den Telenor-interne bruken er sammenlignbare.

Nkom pålegger nye varslingsbestemmelser i vedtaket. De nye varslingsbestemmelsene må blant annet ses i lys av diskusjonen i Bredbåndsforum om Telenors varsling av endringer i kobberaksessnett. Nkom mener det er nødvendig å pålegge Telenor å varsle om endringer i sitt kobberaksessnett med 3 års frist i tilfeller hvor selskapet gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller. Dersom tilgangskjøperen tilbys et relevant erstatningsprodukt ved oppgradering og andre endringer i kobberaksessnett som medfører at tilgang bortfaller, er det imidlertid tilstrekkelig å varsle med 6 måneders frist. Planlagte endringer som ikke påvirker tilgang som gis, skal varsles med 3 måneders frist.

Nkom pålegger nye krav til Telenors feilrettingspolicy i vedtaket. De nye kravene må ses i sammenheng med at Nkom mener det er et potensiale for at Telenor kan ha en feilrettingspolicy som undergraver hensynene som varslingsbestemmelsene bygger på.

Telenor vil fortsatt bli underlagt krav om regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett for å følge opp kravet om ikke-diskriminering. Formålet er å synliggjøre hvorvidt kjøpere av slik tilgang kan drive i sluttbrukermarkedet for fiberbasert bredbånd med positivt resultat med de tilgangsprisene de står overfor, gitt at de er like effektive i sin virksomhet som Telenor. Videre vil Telenor bli underlagt krav om regnskapsmessig skille for lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett (VULA fiber) for å følge opp kravet om ikke-diskriminering.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og bakgrunn.....	10
1.1	Innledning.....	10
1.2	Rettslig utgangspunkt.....	11
1.3	Dokumentets struktur.....	12
2	Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling.....	13
3	Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler.....	13
4	Gjeldende særskilte forpliktelser	14
5	Konkurransproblemer	15
5.1	Generelt om konkurranseproblemer	15
5.2	Vertikal overføring av markedsrett.....	16
5.2.1	Tilgangsnektelse	17
5.2.2	Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting... ..	19
5.2.3	Overføring av markedsrett gjennom prissettingen.....	20
5.3	Enkeltmarkedsdominans.....	23
5.3.1	Etableringshindrende adferd.....	23
5.3.2	Utnyttende adferd.....	24
5.3.3	Ineffektiv produksjon	24
5.4	Oppsummering av potensielle konkurranseproblemer	25
6	Generelt om valg av virkemidler	25
6.1	Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedet.....	26
6.2	Forholdsmessighet	28
6.3	Vurdering av behovet for geografisk differensiert virkemiddelbruk	29
7	Valg av og innhold i særskilte forpliktelser	32
7.1	Anbefalinger fra Kommisjonen og BEREC	32
7.1.1	NGA-anbefalingen	32
7.1.2	Anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder	33
7.1.3	Anbefalinger fra BEREC	34
7.2	Tilgang	35
7.2.1	Generelt om hjemmelsgrunnlaget	35
7.2.2	Overordnet om behov for tilgangspålitelighet.....	36
7.2.3	Oppgradering av kobberbaserte aksessnett	37
7.2.4	Lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett	48
7.2.5	Lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett.....	54

7.2.6	Lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett	63
7.2.7	Lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett.....	65
7.2.8	Særlig om når tilgangsplikten i Telenors systematisk utbygde fibernett gjelder	70
7.2.9	Tilgang for tilknytning av «homes passed» i Telenors systematisk utbygde fiberaksessnett	72
7.2.10	Tilgang til backhaultjenester	77
7.2.11	Tilgang til samlokalisering	79
7.2.12	Tilgang til føringsveier	84
7.2.13	Tilgang til informasjons- og støttesystemer.....	89
7.2.14	Forbud mot urimelige krav og urimelige avtalevilkår	91
7.2.15	Plikt til å ha servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer).....	92
7.2.16	Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser	95
7.2.17	Særskilte forpliktelser knyttet til tilgang	97
7.3	Pris- og regnskapsregulering	99
7.3.1	Regulatorisk grunnlag.....	99
7.3.2	Lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett	100
7.3.3	Lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av VULA kobber	112
7.3.4	Lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett	116
7.3.5	Lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett (VULA fiber)	117
7.3.6	Homes passed.....	123
7.3.7	Etablering, samlokalisering, inklusive føringsveier mv.....	128
7.3.8	Backhaultjenester.....	129
7.3.9	Kostnadsregnskap	130
7.3.10	Forholdsmessighet	132
7.3.11	Særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskap.....	133
7.4	Ikke-diskriminering.....	136
7.4.1	Regulatorisk grunnlag.....	136
7.4.2	Vurdering av behov for krav om ikke-diskriminering.....	137
7.4.3	Vurdering av om ikke-diskrimineringsforpliktelser skal baseres på EoI eller EoO	137
7.4.4	Nærmere om ikke-diskriminering basert på EoO.....	140
7.4.5	Nærmere om innholdet i ikke-diskrimineringsforpliktelsen	141
7.4.6	Forholdsmessighet	147
7.4.7	Særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering	147
7.5	Offentliggjøring og standardtilbud.....	148
7.5.1	Regulatorisk grunnlag.....	148
7.5.2	Generelt om transparensforpliktelser.....	149
7.5.3	Standardtilbud	150
7.5.4	Tilgang til spesifisert informasjon.....	155

7.5.5	Krav til varslings	157
7.5.6	Forholdsmessighet	171
7.5.7	Særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardtilbud	172
7.6	Regnskapsmessig skille	175
7.6.1	Regulatorisk grunnlag	175
7.6.2	Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett	176
7.6.3	Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett (VULA kobber)	176
7.6.4	Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett (fiberbasert LLUB)	177
7.6.5	Nærmere om det regnskapsmessige skillet for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett (fiberbasert LLUB)	177
7.6.6	Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for lokal, virtuell tilgang til Telenors fibernett (VULA fiber)	177
7.6.7	Nærmere om det regnskapsmessige skillet for lokal, virtuell tilgang i Telenors fibernett (VULA fiber)	178
7.6.8	Forholdsmessighet	178
7.6.9	Særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille	179
7.7	Vurdering av samlet effekt av virkemidlene	181
7.8	Forholdet til alminnelige konkurranselovgivning	183
8	Forholdet til gjeldende vedtak	183
9	Iverksettelse og klage	184

Vedlegg 1: Analyse av grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) og grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b)

Vedlegg 2: Resultat av høring av Nkoms varsel om vedtak i Marked 3a og Marked 3b

Vedlegg 3: Conceptual approach to upgrading Nkom's LRIC model of fixed access networks in Norway

Vedlegg 4: Documentation of Nkom's vAcc2.3 model, with the corresponding LRIC-model

Vedlegg 5: Modelling the costs of copper networks in the Norwegian context

Vedlegg 6: Tekniske spesifikasjoner for VULA Cu

Vedlegg 7: Prosessbeskrivelse for anmodninger om lokasjonsdata

Vedlegg 8: Kommentarer fra ESA

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

1. I lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) §§ 3-2 og 3-3 er Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) pålagt å definere og analysere relevante produkt- og tjenestemarkeder og geografiske markeder i henhold til EFTA Surveillance Authoritys (ESA) anbefaling om relevante markeder (Anbefalingen)¹, og identifisere eventuelle tilbydere med sterk markedsstilling. Tilbyder som utpekes med sterk markedsstilling, skal etter ekomloven § 3-4 pålegges minst én av de særlige forpliktelsene etter ekomloven kapittel 4. Slike forpliktelser vil i det følgende omtales som særskilte forpliktelser. Særskilte forpliktelser ilegges etter en forholdsmessighetsvurdering på bakgrunn av faktiske og potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet.

2. Anbefalingen definerer følgende grossistmarkeder for fast aksessnett:

- Marked 3a: Grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett
- Marked 3b: Grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (for å tilby tjenester egnet for massemarkedet)
- Marked 4: Grossistmarkedet for høykvalitetstilgang til faste aksessnett

3. Dette vedtaket omfatter Marked 3a.

4. Nkom har gjennomført en analyse av Marked 3a, se vedlegg 1. Analysen er gjort i samsvar med Anbefalingen. Dette er den første analysen av Marked 3a.

5. Marked 3a tar utgangspunkt i det tidligere grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett (tidligere marked 4). Forholdet mellom disse markedene er forklart i kapittel 1.1 i markedsanalysen.

6. Nkom har fattet vedtak om utpeking av Telenor ASA (Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett tre ganger, henholdsvis 20. februar 2006, 3. april 2009 og 20. januar 2014. Telenor ble i de samme vedtakene ilagt særskilte forpliktelser.

7. I brev 22. februar 2016 inviterte Nkom aktørene til å gi tilbakemeldinger på flere spørsmål knyttet til produktmarkedsavgrensningene for Marked 3a, 3b og 4. Nkom mottok svar fra Broadnet AS (Broadnet), NextGenTel ASA (NextGenTel), Telenor og Telia Norge AS.

8. Nkom gjennomførte i perioden 12. januar til 12. mars 2018 nasjonal høring vedrørende Marked 3a, 3b og 4. Nkom mottok hørings svar fra Broadnet, NextGenTel og Telenor. Nkom

¹ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services), as adopted by Protocol 1 thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement

inviterte aktørene til å kommentere de mottatte høringssvarene innen 4. april 2018. Nkom mottok kommentarer til høringssvarene fra Broadnet, Get AS / TDC AS, NextGenTel og Telenor.

9. På bakgrunn av varselet og høringssvar utarbeidet Nkom utkast til vedtak i markedet. Utkastet ble oversatt til engelsk og notifisert til ESA 1. november 2018, jf. ekomloven § 9-3, rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling.² ESA avga 3. desember 2018 sine kommentarer til Nkoms notifikasjon, se vedlegg 8. ESAs kommentarer gjaldt følgende punkter:

- Utviklingen av konkurranse fra fiber og minkende interesse for investeringer i kobbernett, se kapittel 2.3.2.7 i markedsanalysen i vedlegg 1.
- Behov for å notifisere produktegenskaper og priser for virtuelle tilgangsprodukter, samt tydeliggjøre tidsfrister, se kapittel 7.2.5.6 og 7.2.7.4.4 nedenfor.
- Behov for å utvide forholdsmessighetsvurderingen knyttet til tilgangsplikten for «homes passed» og for å revurdere prisreguleringen for etablering av stikkledninger, se kapittel 7.2.9 og 7.3.6 nedenfor.
- Effektiv overvåkning av ikke-diskrimineringsplikten for å sikre teknisk replikerbarhet, se kapittel 7.4.5 nedenfor.
- Behov for å overvåke virkningen av metoden for kostnadsberegning av kobberaksesspriser, se kapittel 7.3.2.7 nedenfor.

10. Nkom har vurdert ESAs kommentarer og på bakgrunn av disse foretatt enkelte justeringer i vurderingene som leder frem til Nkoms konklusjoner i vedtaket. Hovedinnholdet i ESAs kommentarer og Nkoms vurdering av kommentarene fremgår i markedsanalysen og vedtaket som angitt over.

11. Nkom har i analysen av Marked 3a konkludert med at Telenor har sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet. Tidsperspektivet for analysen er to til tre år.

1.2 Rettslig utgangspunkt

12. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU)³. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom

² 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.

³ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

ekomloven og tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

13. I henhold til dette regelverket fastsettes forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling individuelt etter en konkret vurdering med bakgrunn i markedsanalyse og med en begrenset fremadskuende tidshorison⁴. Særlig må det tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekt av de relevante virkemidlene.

14. Ved valget av særskilte forpliktelser har Nkom tatt hensyn til de vurderinger som det er redegjort for i Nkoms reviderte virkemiddeldokument 12. juni 2009⁵. Dette dokumentet bygger på "Revised ERG Common Position on the Approach to remedies in the ECNS regulatory framework", utformet av Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC). Retningslinjene og prinsippene som er nedfelt i BERECs virkemiddeldokument, skal stimulere utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt tilrettelegge for en enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemsland.

1.3 Dokumentets struktur

15. Dette vedtaket består av et hoveddokument som inneholder en vurdering av behov og begrunnelse for pålegg av særskilte forpliktelser, og åtte vedlegg. Vedlegg 1 inneholder analyse av Marked 3a og 3b. Vedlegg 2 inneholder resultat av Nkoms nasjonale høring av varsel om vedtak i Marked 3a og 3b. Vedlegg 3 og vedlegg 4 inneholder dokumentasjon av LRIC-modellen som er benyttet som grunnlag for prisregulering. Vedlegg 5 inneholder et notat fra Analysys Mason vedrørende LRIC-modellen. Vedlegg 6 er Telenors produktspesifikasjon for VULA Cu. Vedlegg 7 inneholder en prosessbeskrivelse for anmodninger om lokasjonsdata. Vedlegg 8 inneholder ESAs kommentarer til Nkoms utkast til vedtak.

16. I kapittel 2 utpekes Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling. Utpekingen gjøres på bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1. Kapittel 3 gir en kort oversikt over det regulatoriske utgangspunktet for valg av virkemidler, mens kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende forpliktelser for Telenor i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett. Kapittel 5 gir en beskrivelse av og oversikt over potensielle konkurranseproblemer i Marked 3a. I kapittel 6 diskuteres generelle prinsipper for virkemiddelbruk, herunder muligheter for duplisering av infrastruktur og forholdsmessighetsprinsippet. På bakgrunn av de forutgående kapitlene og markedsanalysen i vedlegget gjør Nkom rede for valg av særskilte forpliktelser i kapittel 7. Pålegg av særskilte forpliktelser finnes også i kapittel 7. Kapittel 8 inneholder informasjon om forholdet til gjeldende vedtak i tidligere marked 4. Kapittel 9 inneholder informasjon om iverksettelse av vedtaket og klagemulighet.

⁴ Se nærmere om tidshorison^t i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20.

⁵ Dokumentet er publisert på Nkoms nettsted www.Nkom.no under menyvalget Markedsregulering (SMP).

2 Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling

17. På bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1 utpeker Nkom med hjemmel i ekomloven § 3-3 Telenor ASA som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a). For nærmere begrunnelse vises det til analysen i vedlegg 1.

3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

18. Det følger av ekomloven § 3-4 første ledd at tilbyder som har sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere særskilte plikter som følger av § 4-1 og §§ 4-4 til 4-10. Relevante forpliktelser for grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett er:

- Tilgangsforsiktelser, jf. ekomloven §§ 4-1, 4-4 og 4-5
- Krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7
- Krav om standardtilbud, jf. ekomloven § 4-6
- Krav om transparens, jf. ekomloven §§ 4-6 og 4-8
- Krav om regnskapsmessig skille, jf. ekomloven § 4-8
- Prisregulering og krav om kostnadsregnskap, jf. ekomloven § 4-9

19. I særlige tilfeller kan det også pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene, forutsatt at konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 følges.

20. Nkom har i virkemiddeldokumentet redegjort for hvilke prinsipper som generelt vil være styrende for Nkoms valg av virkemidler. De fire prinsippene er:

Prinsipp 1: Det skal utformes begrunnede vedtak i samsvar med tilsynsmyndighetenes forpliktelser etter direktivene.

Prinsipp 2: Forbrukeres interesser skal ivaretas når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig.

Prinsipp 3: I markeder der Nkom vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, vil Nkom sørge for at virkemiddelbruken støtter opp under overgangen frem mot et marked med bærekraftig konkurranse.

Prinsipp 4: Forpliktelser skal utformes slik at de gir insentiver til etterlevelse.

21. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EF-rettens forholdsmessighetsprinsipp, skal de forpliktelser Nkom pålegger tilbydere med sterk markedsstilling være egnet til, og ikke gå lenger enn, det som er nødvendig for å fremme ekomlovens formål. De grunnleggende formål er nedfelt i § 1-1, som lyder:

”Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon.”

22. I tillegg til de grunnleggende formål er det oppstilt en spesiell formålsbestemmelse i § 3-4 tredje ledd. Bestemmelsen slår fast særlige, relevante hensyn ved bruk av særskilte virkemidler:

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

4 Gjeldende særskilte forpliktelser

23. Telenor ble i vedtak av 20. januar 2014 utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett (tidligere marked 4). De særskilte forpliktelser som i dag gjelder for Telenor innenfor dette markedet, er i det vesentlige:

- Plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnett (Local Loop Unbundling, LLUB), herunder delaksesslinjer (Sub-Loop Unbundling, SLU). Slik tilgang innbefatter også tilgang til backhaultjenester, samlokalisering og andre tilhørende tjenester. Avslag på å gi slik tilgang må kunne begrunnes og dokumenteres.
- Plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om LLUB-tilgang til fiberaksesslinjer. Slik tilgang innbefatter også tilgang til backhaultjenester, samlokalisering og andre tilhørende tjenester. Avslag på å gi slik tilgang må kunne begrunnes og dokumenteres.
- Plikt til å fastsette pris for full tilgang til det kobberbaserte aksessnett i henhold til et pristak på kr. 85 pr. måned. Plikt til å fastsette prisen for delt tilgang som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnadene for etablering og drift av delt tilgang.
- Plikt til å fastsette priser for etablering av avtale om kobberbasert LLUB, etablering av full og delt aksesslinje, forvaltning av avtale om kobberbasert LLUB, operatørbytte, samlokalisering, tilgang til informasjons- og støttesystemer, samt andre relevante tjenester med utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering.
- Plikt til å føre kostnadsregnskap for kobberbasert LLUB-tilgang og for samlokalisering.
- Plikt til ikke å diskriminere med hensyn til pris og andre vilkår. Plikten gjelder ikke-diskriminering både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter.

- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for kobber- og fiberbasert LLUB-tilgang, herunder for samlokalisering, informasjons- og støttesystemer, backhaul og andre tilhørende tjenester. Denne plikten følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6. Standardtilbudet skal bl.a. inneholde bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå, varslingsstid i forbindelse med vesentlige endringer i aksessnettet og i forbindelse med nedleggelse av kobberaksesslinjer.
- Plikt til å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (Key Performance Indicators, KPIer) for LLUB-tilgang basert på både kobber- og fiberaksessnett.
- Plikt til å utarbeide et regnskapsmessig skille for fiberbasert LLUB.

5 Konkurransproblemer

5.1 Generelt om konkurransproblemer

24. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve adferd som har til formål eller virkning å begrense konkurransen, herunder drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at nye aktører etablerer seg, eller å utnytte forbrukere. Slik adferd omtales gjerne som konkurransproblemer.

25. Særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere med sterk markedsstilling, skal være egnet til å bøte på faktiske eller potensielle konkurransproblemer i det relevante markedet. Pålegg av særskilte forpliktelser er ikke betinget av at misbruk av markedsrett faktisk har funnet sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå et konkurransproblem under gitte forhold.

26. I Nkoms virkemiddeldokument er det gitt en generell beskrivelse av potensielle konkurransproblemer innenfor markeder for elektronisk kommunikasjon.

27. Nkom har i markedsanalysen (vedlegg 1) konkludert med at det ikke er bærekraftig konkurranse i markedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a). Telenor kan i stor grad operere uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere og er derfor utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling. I dette kapitlet beskrives konkurransproblemene innenfor det relevante markedet, som deretter danner grunnlag for pålegg av særskilte forpliktelser.

28. Ved vurderingen av konkurransproblemene i markedet må Nkom vurdere adferd og strategi som kan oppstå dersom markedet ikke er regulert. Det fremgår også av Nkoms virkemiddeldokument at vurderingen av konkurransproblemene knytter seg til tilbydernes "mulige adferd" innenfor vedtakets tidshorison. Tilsynsmyndighetene trenger ikke å konstatere at en tilbyder tidligere har misbrukt markedsrett for å ilegge særskilte forpliktelser. I vurderingen av potensielle konkurransproblemer er det nyttig å se på hvilke insentiver markedsstrukturen gir tilbyderen med sterk markedsstilling i fravær av regulering.

29. De potensielle konkurranseproblemene beskrives på en generell måte for å fange opp flest mulig konkrete situasjoner som kan oppstå i fravær av regulering. Det er mindre sannsynlig at Nkom på forhånd kan forutse ethvert konkret konkurranseproblem som kan oppstå i fravær av regulering.

30. De potensielle konkurranseproblemene i markedet kan deles i tre kategorier: vertikal overføring av markedsmakt (kategori 1 i Nkoms virkemiddeldokument), horisontal overføring av markedsmakt (kategori 2 i Nkoms virkemiddeldokument) og enkeltmarkedsdominans (kategori 3 i Nkoms virkemiddeldokument).

31. Nedenfor gjennomgås de ulike konkurranseproblemene som har relevans for Marked 3a. De potensielle konkurranseproblemene i Marked 3a er primært knyttet til vertikal overføring av markedsmakt og enkeltmarkedsdominans. Oversikten er ikke nødvendigvis uttømmende, men inneholder potensielle konkurranseproblemer Nkom har identifisert.

5.2 Vertikal overføring av markedsmakt

32. Vertikal overføring av markedsmakt⁶ er her betegnelsen på en situasjon der en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet (oppstrømsmarkedet) forsøker å overføre markedsmakt fra grossistmarkedet til et relatert nedstrømsmarked (for eksempel sluttbrukermarked eller underliggende grossistmarked) ved å stenge ute eller motarbeide konkurrenter til fordel for egen virksomhet i nedstrømsmarkeder.

33. For at vertikal overføring av markedsmakt skal representere et problem, må tilbyderen av en eller annen grunn være forhindret fra å utnytte sin dominerende stilling i oppstrømsmarkedet fullt ut. Dersom den dominerende aktøren i oppstrømsmarkedet for eksempel er prisregulert, kan aktøren ha incentiver til å overføre markedsmakt til tilhørende nedstrømsmarkeder. Generelt legges det til grunn at problemer med vertikal overføring av markedsmakt til tilhørende nedstrømsmarkeder vil kunne øke i omfang jo strengere regulert det aktuelle oppstrømsmarkedet er. Nkom vil imidlertid påpeke at regulering på grossistnivå har til hensikt å forhindre at en aktør med sterk markedsstilling i et grossistmarked utnytter sin markedsmakt og således sikre like konkurransevilkår i nedstrømsmarkeder. Det innebærer at grossistregulering ikke nødvendigvis vil øke behovet for regulering i tilhørende nedstrømsmarkeder, snarere tvert imot.

34. Marked 3a er et oppstrømsmarked med flere tilhørende nedstrømsmarkeder, herunder grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b) og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

⁶ Vertikal overføring av markedsmakt kan defineres som "enhver dominerende aktørs adferd som nekter tilstrekkelig tilgang til en essensiell innsatsfaktor som aktøren produserer for andre brukere av denne innsatsfaktoren, med den hensikt å utvide monopolmakt fra ett markedssegment ("flaskehals"-segmentet) til et annet (potensielt konkurranseutsatt) segment" (Rey/Tirole 1997, gjengitt i BEREC-dokumentet).

35. Nkom anser det som sannsynlig at Telenor, som tilbyder med sterk markedsstilling, i utgangspunktet ikke vil ha anledning til å utnytte sin dominerende stilling i dette markedet fullt ut. Dette følger blant annet direkte av forbudsbestemmelser i konkurranseloven. I tillegg vil eventuelle særskilte forpliktelser som pålegges med hjemmel i ekomloven (for eksempel prisregulering og krav om ikke-diskriminering), redusere Telenors mulighet for utnyttelse av markedsrett i dette markedet. Forskjellige former for vertikal overføring av markedsrett vil dermed være potensielle konkurranseproblemer i markedet. De viktigste av disse konkurranseproblemer er omtalt nedenfor.

36. Med hensyn til valg av virkemidler, er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer av (strategier for) vertikal overføring av markedsrett:

- Tilgangsnektelse
- Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting
- Overføring av markedsrett gjennom prissettingen

5.2.1 Tilgangsnektelse

37. En tilbyder med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked vil kunne forsøke å overføre markedsrett ved å nekte tilgang for aktører som tilbyr konkurrerende tjenester i beslektede nedstrømsmarkeder, og dermed begrense konkurransen i disse markedene. Ved å avskjære konkurrenter fra nødvendige innsatsfaktorer i et oppstrømsmarked, vil den dominerende aktøren til en viss grad kunne verne egen virksomhet i nedstrømsmarkeder mot effektiv konkurranse. Nkom mener at Telenor kan ha et insentiv til å nekte andre aktører tilgang til nødvendige grossistprodukter i dette markedet.

38. Dette konkurranseproblemet omfatter både situasjoner der grossisttilbyderen med sterk markedsstilling nekter å forhandle med konkurrentene, og tilfeller der tilgangen tilbys, men på urimelige vilkår.

39. For at tilgangsnektelse skal representere et problem, må den føre til svekket konkurranse nedstrøms. Dersom det er tilstrekkelig konkurranse i nedstrømsmarkedene, for eksempel som følge av potensiell konkurranse fra alternative nett/teknologier, vil ikke tilgangsnektelse nødvendigvis svekke konkurransen nedstrøms.

40. Nkom mener imidlertid at Telenors konkurrenter i tilhørende nedstrømsmarkeder i mange sammenhenger vil være avhengig av tilgang i dette grossistmarkedet for å kunne tilby konkurransedyktige løsninger til sluttbrukere i konkurranse med Telenor. Det antas videre at en eventuell tilgangsnektelse i grossistmarkedet ville ført til en vesentlig svekkelse av konkurransen i sluttbrukermarkedet.

41. Fremveksten av alternative aksessnett har fortsatt siden Nkom fattet vedtak om særskilte forpliktelser i LLUB-markedet (tidligere marked 4) i 2014. Før vedtaket i 2014 var xDSL fortsatt den mest brukte aksess-teknologien med ca. 44 % av alle bredbåndsabonnementer i sluttbrukermarkedet. Selv om kobberbasert aksess ikke lenger er den dominerende

aksessteknologien, benyttes kobberaksessnettets fortsatt som innsatsfaktor for ca. 26 % av alle faste bredbåndsabonnement i sluttbrukermarkedet⁷. Nkom mener derfor at en eventuell nektelse av tilgang på lokalt nivå til Telenors kobberbaserte aksessnett vil kunne svekke nedstrømsmarkedet i ikke ubetydelig grad. Til dette kommer også at kobberaksessnettets er det eneste landsdekkende aksessnett. I fravær av pålagt tilgangsplikt representerer tilgangsnektelse derfor fortsatt et potensielt konkurranseproblem i Marked 3a.

42. Fast bredbånd kan også leveres over fiberaksessnett, HFC-nett (hybrid fiber/coax-nett, gjerne også omtalt som kabel-TV-nett) og fast radioaksess (som for eksempel såkalt fixed LTE⁸ og WiMax⁹), i tillegg til over kobberaksessnettets. Utbredelsen av alternative aksessnett har økt kraftig de siste årene. Det har spesielt vært en sterk vekst i antall kunder som får levert bredbånd over fiberaksessnett, og fiberbasert bredbånd er nå den mest utbredte aksessteknologien. I tillegg har de eksisterende HFC-nettene vært gjennom en betydelig oppgradering som også har bidratt til flere bredbåndskunder over HFC-nettene. I vedtaket i tidligere marked 4 i 2014 la Nkom til grunn at de konkurranseproblemene som tilgangsnektelse i Telenors kobberaksessnett representerer, også i stor grad vil kunne gjelde ved tilgangsnektelse i Telenors fiberaksessnett og HFC-nett.

43. Telenor har ved flere anledninger signalisert økt satsing på fiberbasert bredbånd og har bl.a. gitt uttrykk for en målsetning om å nå 800.000 «homes passed» med fiber i løpet av 2020.¹⁰ Dette vil medføre at kobbernettets prioriteres lavere. Nkom anser det som sannsynlig at Telenor vil bygge fiberaksesser til en stor del av nye boliger og næringsbygg i årene fremover, samtidig som et økende antall kobberaksesser vil erstattes av fiberaksesser. Videre er det mulig at Telenor vil kunne kjøpe opp konkurrenter som har fiberaksessnett, slik som ved oppkjøpet av LOS Bynett og Bynett Privat. På denne måten vil Telenor kunne opprettholde sin markedsandel og markedsrett selv om utnyttelsen av kobberaksessnettets reduseres. En slik utvikling, sett i sammenheng med at det er kommersielt lite interessant å duplisere allerede etablerte aksessnett basert på fiber, gjør at Nkom fortsatt mener tilgangsnektelse i Telenors fiberaksessnett representerer et potensielt konkurranseproblem i Marked 3a.

44. Nkom har i inneværende reguleringsperiode behandlet saker relatert til tilgangsnekt. I september 2013 og i mai 2014 klaget henholdsvis NextGenTel og Broadnet på at Telenor avslo anmodninger om å benytte SHDSL.bis i Telenors kobberaksessnett, jf. markedsanalysen kapittel 3.6.1. I vedtak 10. november 2014 konkluderte Nkom med at NextGenTels og Broadnets anmodning om å få benytte SHDSL.bis i Telenors kobberaksessnett var rimelig. Telenor ble derfor pålagt å imøtekomme anmodninger om å benytte SHDSL.bis. Nkoms

⁷ Jf. Nkoms ekomstatistikk for 2017.

⁸ For mer informasjon om fixed LTE, se nyhetsbrev fra Telenor, april 2016: http://app.emarketeer.com/ext/webpage/show.php?p=274290a94fb0bf954a6a2b621eed8926416f02c&from=groupmessage&isappinstalled=0&ic_source=fmwc17&ic_medium=hwdc

⁹ WiMax er en standardisert trådløs teknologi for levering av bredbåndsaksesser.

¹⁰ Se bl.a. presentasjon fra Telenors «Capital Markets Day» februar 2017: <https://www.telenor.com/wp-content/uploads/2017/02/Telenor-CMD-2017-Telenor-Norway.pdf>

vedtak ble påklaget av Telenor. I vedtak 3. juni 2015 stadfestet Samferdselsdepartementet Nkoms konklusjon om at Telenor må imøtekomme anmodninger om å benytte SHDSL.bis i Telenors kobberaksessnett.

5.2.2 Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting

45. Overføring av markedsrett ved hjelp av andre variabler enn pris kan omfatte ulike typer diskriminerende adferd mellom interne og eksterne etterspørrere i grossistmarkedet. Dette er særlig aktuelt dersom en aktør med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked er underlagt regulerte tilgangspriser, som gjør prisdiskriminering vanskelig eller umulig.

46. Konkurransproblemer av denne typen omfatter for eksempel uthalelsestaktikk, utilbørlige krav, kvalitetsdiskriminering og diskriminering eller misbruk knyttet til informasjon. Disse ulike typene konkurransproblemer er nærmere beskrevet nedenfor. Slike konkurransproblemer kan blant annet medføre at den etablerte aktøren får mulighet til å handle raskere i nedstrømsmarkedene enn konkurrentene (såkalt "first mover advantage") og kan dermed begrense konkurrentenes muligheter i nedstrømsmarkedene.

47. Et potensielt konkurransproblem er uthalelsestaktikk, for eksempel uthaling av forhandlinger eller urimelig lange leveransetider. Dersom det som en del av en eventuell tilgangsplikt ikke kreves at forhandlinger om tilgang skal gjennomføres uten unødig opphold, eller at det ikke stilles krav til at leveransetidene skal være de samme for eksterne grossistkunder som for egen nedstrømsvirksomhet, vil Telenor kunne ha et insentiv til å ta i bruk ulike former for uthalelsestaktikk for å trenere tilgang. Slik trenering kan potensielt utgjøre et konkurransproblem.

48. Også utilbørlige krav og kvalitetsdiskriminering utgjør potensielle konkurransproblemer. Utilbørlige krav til tilgangskjøpere kan ha som hensikt å stenge disse ute fra markedet. Dette kan for eksempel være krav om store bankgarantier, strenge omsetningskrav med tilbakebetalingsplikt dersom omsetningskravet ikke oppfylles eller unødvendig store krav til informasjon. Kvalitetsdiskriminering innebærer muligheten for å sikre bedre kvalitet for egen nedstrømsvirksomhet enn for tilgangskjøpere. Ulike feilrettingstider kan være et eksempel på kvalitetsdiskriminering.

49. Potensielle konkurransproblemer 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 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.

50. Når det gjelder misbruk av informasjon om konkurrenter, mottar Telenor prognoser for kundeveksten til grossistkundene i Marked 3a. Dette trenger Telenors grossistvirksomhet for å kunne drifte og utvikle aksessnettet på en mest mulig effektiv måte. Disse prognosene gir Telenors grossistvirksomhet en viss informasjon om de eksterne grossistkundernes markedsplaner. Dette er informasjon som potensielt kan misbrukes av Telenor dersom den blir tilgjengelig for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

51. Nkom har i inneværende reguleringsperiode behandlet flere klagesaker knyttet til mulig diskriminering mellom intern og ekstern nedstrømsvirksomhet. I mai 2015 klaget Broadnet på at Telenor brøt flere av de sentrale forpliktelsene i Nkoms vedtak i tidligere marked 4 og marked 5, se markedsanalysen kapittel 3.6.7. Klagen gjaldt blant annet informasjons- og støttesystemene fra Telenor, etableringsgebyr ved bestilling, annulleringsgebyr, leveringstid og kansellering av bestillinger.

52. Videre har det oppstått konflikter mellom Telenor og tilgangskjøpere i forbindelse med varslingsfrister knyttet til endringer som følge av Telenors oppgradering av kobbernettet, se kapittel 3.6.4 i markedsanalysen. Telenor varslet endringer med seks måneders frist, også i tilfeller der endringene hadde forholdsvis stort omfang og ville delvis frata grossistkundene muligheten til å levere tjenester til egne sluttbrukere fra hovedsentralen. Nkom fattet vedtak 8. juli 2016 der Telenor ble pålagt å endre varslingene i tilfeller der endringene i aksessnettet har et omfang som i henhold til reguleringen krever varsling med tre års frist. Vedtaket ble påklaget av Telenor, men ble stadfestet i Samferdselsdepartementets klagevedtak 19. desember 2017.

53. Alt i alt er det Nkoms oppfatning at alle syv konkurranseproblemer fra 1.2 til 1.8 som er nevnt i Nkoms virkemiddeldokument og i BERECs virkemiddeldokument, potensielt kan oppstå i Marked 3a.

5.2.3 Overføring av markedsrett gjennom prissettingen

54. Denne typen vertikal overføring av markedsrett omfatter adferd som har til formål eller virkning å øke konkurrentens kostnader, begrense konkurrenters salg i nedstrømsmarkeder eller påføre konkurrenter en prisklemme. Nedenfor omtales de mest aktuelle formene for overføring av markedsrett gjennom prissetting i det relevante markedet.

55. Felles for konkurranseproblemer av denne typen er at de gjelder forholdet mellom priser i henholdsvis grossistmarkedet for lokal tilgang (Marked 3a), grossistmarkedet for sentral tilgang (Marked 3b) og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, og ikke nivået på prisene i de respektive markeder som sådan. Nkom anser det viktig at prisene står i forhold til hverandre på en slik måte at de legger til rette for effektive investeringsbeslutninger

og effektiv konkurranse der dette er mulig, til sluttbrukernes beste. Dette betyr at det for en effektiv aktør må være mulig å etablere seg på ulike tilgangsnivåer, og konkurrere med Telenor på like vilkår i de respektive markeder.

5.2.3.1 Prisdiskriminering

56. En vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i et grossistmarked kan ha insentiv og mulighet til å diskriminere på pris mellom ulike tilbydere og mellom egen og ekstern virksomhet. Prisdiskrimineringen skjer i utgangspunktet ved at grossisttilbyderen tar ulikt betalt for samme tjeneste. Det kan imidlertid også skje mer indirekte, for eksempel ved at prisplanene på grossistnivå utformes slik at det i praksis blir vanskelig for konkurrentene å ha en konkurransedyktig prisstruktur i sluttbrukermarkedet.

57. En mulig konsekvens av prisdiskriminering er at kostnadene til enkelte eller flere konkurrenter vil være høyere enn kostnadene for den dominerende tilbyders egen sluttbrukervirksomhet, og konkurrentene kan dermed oppleve en prisklemme. Med prisklemme forstår vi her forskjeller mellom tilgangspris i Marked 3a og den vertikalt integrerte tilbyders sluttbrukerpriser som medfører at marginen blir så liten at effektive konkurrenter ikke kan oppnå en rimelig avkastning og derfor står i fare for å presses ut av markedet.

58. Nkom har i tre runder gjennomført marginskvisberegninger knyttet til Telenors tilgangsplikt for fiberbasert Breddbåndsaksess, se kapittel 3.6.6 i markedsanalysen. Resultatene fra marginskvistestene viste ved alle anledninger at en effektiv tilgangskjøper ikke hadde mulighet til å replikere Telenors sluttbrukerprodukter. Nkom fant det derfor nødvendig å pålegge Telenor å rette tilgangsprisene for produktet VULA slik at de regulatoriske kravene knyttet til ikke-diskriminering på pris ble oppfylt. Vedtak om retting av tilgangspriser ble fattet 9. mai 2016, 21. februar 2017 og 20. april 2018. Alle vedtak ble påklaget av Telenor. Samferdselsdepartementet har i den første saken fattet vedtak om at Telenors priser må reduseres med 24,7 %. Klagen på Nkoms øvrige vedtak er til behandling i departementet.

59. Prisdiskriminering trenger imidlertid ikke i seg selv å utgjøre et konkurranseproblem. For eksempel vil volumrabatter som bygger på objektive kriterier ofte ikke innebære et konkurransemessig problem. Dersom innslagspunktet for rabattene settes så høyt at bare Telenors egen nedstrømsvirksomhet oppnår rabatt, vil imidlertid også prisdiskriminering i form av volumrabatter kunne utgjøre et konkurranseproblem.

60. Nkom legger til grunn at prisdiskriminering er et potensielt og reelt konkurranseproblem i Marked 3a. Etter Nkoms vurdering vil Telenor, i fravær av regulering, ha insentiv og mulighet til å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet slik at den interne nedstrømsvirksomheten kan basere sin produksjon på lavere priser enn eksterne konkurrenter i aktuelle nedstrømsmarkeder/sluttbrukermarkeder.

5.2.3.2 Krysssubsidiering

61. Krysssubsidiering kan i denne sammenhengen skje mellom Marked 3a og tilhørende nedstrømsmarkeder. Både sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og Marked 3b vil i denne sammenhengen være nedstrømsmarkeder. Konkurranseproblemet er beslektet med, og til dels overlappende med, konkurranseproblemet prisdiskriminering.

62. Ved krysssubsidiering knyttet til vertikal overføring av markedsrett vil en dominerende aktør typisk kunne ta en pris som ligger betydelig over de underliggende kostnadene i grossistmarkedet, mens prisen i nedstrømsmarkedet er lavere enn kostnadene.

63. Krysssubsidiering kan for eksempel skje ved at Telenor setter (for) høye priser i Marked 3a og (for) lave priser i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess. Telenors inntekter fra Marked 3a vil da kunne brukes til å dekke tapene i sluttbrukermarkedet, mens potensielle konkurrerende tilbydere i sluttbrukermarkedet påføres en prisklemme. Vi viser i denne sammenhengen til omtalen av Nkoms marginstørrelser for fiberbasert Bredbåndsaksess i kapittel 5.2.3.1 over.

64. Krysssubsidiering kan også skje ved at Telenor setter (for) høye priser i Marked 3a og (for) lave priser i Marked 3b, som dermed gjør at potensielle konkurrerende tilbydere i Marked 3b (dvs. aktører med egen aksessinfrastruktur og aktører som kjøper tilgang i Marked 3a fra Telenor) får dårligere forutsetninger for å tilby et konkurransedyktig grossistprodukt. Dersom Telenor krysssubsidierte mellom Marked 3a og Marked 3b, kan dette samtidig være en strategi for å styre etterspørselen fra grossistkunder inn mot den tilgangsformen Telenor fortrinnsvis ønsker å tilby.

65. Nkom har innledningsvis i kapittel 5.2.3 pekt på at det er viktig at prisene i Marked 3a, Marked 3b og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess står i forhold til hverandre på en slik måte at de legger til rette for effektive investeringsbeslutninger og effektiv konkurranse der det er mulig, til sluttbrukernes beste. Krysssubsidiering mellom disse markedene vil etter Nkoms mening kunne ha motsatt effekt.

66. Nkom mener at krysssubsidiering mellom Marked 3a og de aktuelle nedstrømsmarkedene er et potensielt og reelt konkurranseproblem. Etter Nkoms vurdering vil Telenor, i fravær av regulering, ha insentiv og mulighet til å krysssubsidiere slik at konkurrenter påføres prisklemmer.

5.2.3.3 Rovprising

67. På samme måte som i tilfellene med krysssubsidiering og prisdiskriminering, kan rovprising brukes av Telenor til å overføre markedsrett fra Marked 3a til sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og/eller til Marked 3b.

68. Ved rovprising knyttet til vertikal overføring av markedsrett vil en dominerende aktør typisk kunne ta en pris i nedstrømsmarkedene som ligger betydelig under de underliggende kostnadene.

69. Rovprising kan for eksempel skje ved at Telenor setter (for) lave priser i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess for å påføre konkurrerende tilbydere i sluttbrukermarkedet en prisklemme.

70. Rovprising kan også skje ved at Telenor setter (for) lave priser i Marked 3b, som dermed gjør at potensielle konkurrerende tilbydere i Marked 3a (dvs. aktører med egen aksessinfrastruktur og aktører som kjøper tilgang i Marked 3a fra Telenor) får dårligere forutsetninger for å tilby et konkurransedyktig grossistprodukt. Dersom Telenor rovpriser i Marked 3b, kan dette samtidig være en strategi for å styre etterspørselen fra grossistkunder inn mot dette markedet.

71. Tilsvarende som ved krysssubsidiering kan rovprising føre til at prisene i Marked 3a, Marked 3b og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess ikke står i forhold til hverandre, noe som igjen kan forhindre effektive investeringsbeslutninger og effektiv konkurranse der det er mulig.

72. Nkom mener at rovprising i nedstrømsmarkedene til Marked 3a er et potensielt konkurranseproblem. Etter Nkoms vurdering vil Telenor, i fravær av regulering på grossistnivå, kunne ha insentiv og mulighet til å rovprise slik at konkurrenter påføres prisklemmer.

5.3 Enkeltmarkedsdominans

73. I tillegg til potensielle konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsmakt mellom markeder, finnes det også potensielle konkurranseproblemer knyttet til en aktørs sterke posisjon i ett bestemt marked. Som omtalt i Nkoms virkemiddeldokument, er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer av enkeltmarkedsdominans:

- Etableringshindrende adferd
- Utnyttende adferd
- Ineffektiv produksjon

5.3.1 Etableringshindrende adferd

74. Denne typen adferd omfatter situasjoner hvor en dominerende aktør forsøker å skape nye etableringshindringer for potensielle nykommere i markedet, for eksempel ved å øke byttekostnadene gjennom innelåsende kontraktsvilkår, herunder urimelig lange bindings- og/eller oppsigelsestider.

75. Konkurranseproblemer av denne typen er, slik Nkom har vurdert det, lite aktuelle for kobberbasert aksess i Marked 3a.¹¹ Nkom mener Telenor ikke vil ha insentiver til å forsøke å skape nye etableringsbarrierer i denne delen av Marked 3a, da nyetablering av kobberaksesser anses som lite sannsynlig.

¹¹ I beslektede nedstrømsmarkeder, for eksempel marked 3b, vil konkurranseproblemer av denne typen være mer aktuelle.

76. Når det gjelder etableringshindrende adferd knyttet til alternative aksessnett, som for eksempel fiberaksessnett, kan dette være et potensielt konkurranseproblem. Nkom anser det som sannsynlig at Telenor kan ønske å øke byttekostnadene både på grossistnivå og sluttbrukernivå i bredbåndsmarkedet for å vanskeliggjøre etableringen av alternative aksessnett.

5.3.2 Utnyttende adferd

77. Utnyttende adferd innebærer at den dominerende aktøren utnytter kunder gjennom overprising eller prisdiskriminering.

78. I følge økonomisk teori er et produkt overpriset hvis tilbyderen av produktet over tid tillates å opprettholde høyere profitt enn det man kan forvente i et konkurranseutsatt marked (superprofitt). Aktører som har sterk markedsstilling, vil kunne sette priser som er høyere enn hva de underliggende kostnadene tilsier. Overprising kan fremstå som "nest beste alternativ" for aktører som pålegges å gi konkurrerende tilbydere tilgang til innsatsfaktorer.

79. Nkom anser overprising som et alvorlig potensielt konkurranseproblem i dette markedet. Telenor vil, slik Nkom vurderer det, ha insentiver til å sette en høy pris sammenlignet med den prisen som ville gjelde i et marked med virksom konkurranse, for på den måten å oppnå høyere profitt i grossistmarkedet. Overprising i grossistmarkedet vil også kunne forplante seg til sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og dermed medføre at sluttbrukerne i gjennomsnitt betaler en for høy pris for tjenesten, og at enkelte sluttbrukere vil velge ikke å kjøpe bredbåndsaksess. Overprising vil dermed kunne medføre et samfunnsøkonomisk velferdstap og redusert konkurranse. Vi viser i denne sammenhengen til omtalen av Nkoms marginiskvistester for fiberbasert Bredbåndsaksess i kapittel 5.2.3.1 og 5.2.3.2 over.

80. Prisdiskriminering som utnyttende adferd kan omfatte forskjellige former for differensiering av priser og/eller prisstrukturer mellom ulike kundegrupper, og mellom interne og eksterne tilgangskjøpere. I Marked 3a vil prisdiskriminering først og fremst være en strategi for overføring av markedsrett nedstrøms, og i mindre grad et problem knyttet til utnyttelse av sluttbrukere.

5.3.3 Ineffektiv produksjon

81. Denne type konkurranseproblemer beskriver ulike typer ineffektivitet i produksjonen som skyldes manglende konkurranse. Årsaken er at markedet mangler den disiplinerende effekt konkurranseeksponering antas å ha på produksjonseffektivitet. Potensielle konkurranseproblemer av denne typen omfatter mangelfulle investeringer, kostnadsineffektivitet og lav kvalitet.

82. Nkom anser det ikke som sannsynlig at mangelfulle investeringer er et aktuelt konkurranseproblem i Marked 3a. Telenor har de siste årene gjort investeringer for å øke for eksempel utbredelsen av VDSL, men har som tidligere nevnt signalisert at investeringer i

kobberaksessnett vil få lavere prioritet framover. Betydelige investeringer i alternativ infrastruktur (som for eksempel fiberaksessnett) både fra Telenor og andre aktører gjør imidlertid at ineffektiv produksjon som følge av mangelfulle investeringer ikke anses å være et konkurranseproblem i Marked 3a.

83. Nkom anser det heller ikke som sannsynlig at kostnadsineffektivitet og lav kvalitet vil utgjøre alvorlige problemer i Marked 3a. En dominerende aktør i et marked hvor det er lite eller ingen reell eller potensiell konkurranse, kan i teorien ha mangelfulle insentiver til kostnadseffektiv drift. Selv om Telenor i praksis er eneste tilbyder av kobberbasert LLUB, vil konkurranse fra tilbydere som benytter alternative aksessteknologier gi Telenor relativt sterke insentiver til kostnadseffektiv drift i denne delen av markedet. I områder der kobberaksessnett overlappes av Telenors fiber- eller HFC-nett, kan det likevel være sannsynlig at Telenor ikke har insentiver til å etterstrebe kostnadseffektiv drift, men heller avvike driften av kobberaksessnett. Dette er imidlertid ikke et spørsmål om kostnadsineffektivitet og lav kvalitet utgjør et konkurranseproblem, men snarere om hvilke valg Telenor tar med hensyn til bruk av infrastruktur som er tilgjengelig for dem i slike områder.

5.4 Oppsummering av potensielle konkurranseproblemer

84. De potensielle konkurranseproblemene i Marked 3a er knyttet til vertikal overføring av markedsrett mellom markeder og til enkeltmarkedsdominans.

85. Når det gjelder vertikal overføring av markedsrett, er det først og fremst forskjellige former for diskriminerende adferd som utgjør de største potensielle konkurranseproblemene. Dette omfatter både diskriminering knyttet til pris som kan påføre Telenors konkurrenter prisklemmer i nedstrømsmarkeder, og diskriminering knyttet til andre forhold som kan begrense konkurrentenes muligheter i nedstrømsmarkeder. De mest relevante nedstrømsmarkedene i denne sammenhengen vil være Marked 3b og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

86. Når det gjelder enkeltmarkedsdominans, er det først og fremst etableringshindrende adferd gjennom for eksempel økning i byttekostnader på både grossist- og sluttbrukernivå, og utnyttende adferd gjennom overprising og prisdiskriminering, som utgjør potensielle konkurranseproblemer.

6 Generelt om valg av virkemidler

87. I det følgende gjør Nkom rede for enkelte forhold av generell karakter knyttet til valg av virkemidler i Marked 3a. Konkrete valg av særskilte forpliktelser er nærmere redegjort for i kapittel 7.

6.1 Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedet

88. Det følger av redegjørelsen for prinsipp 2 og 3 i Nkoms virkemiddeldokument at det vil være sentralt for valg av virkemidler hvorvidt duplisering av infrastrukturen som nyttes i det relevante markedet, anses mulig eller ikke. Dersom duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig eller sannsynlig, skal forbrukernes interesser ivaretas ved å utnytte den eksisterende infrastrukturen best mulig (prinsipp 2). Med dette alternativet oppnår man i større grad statistisk effektivitet. I markeder der Nkom vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, vil hensynet til konkurranse på kort og lang sikt måtte veies mot hverandre.

89. I vedtaket fra 2014 i tidligere marked 4 la Nkom ulike reguleringsprinsipper til grunn for henholdsvis Telenors kobbernett og høyhastighetsnett basert på andre aksessteknologier. Nkom konkluderte med at kobberbasert aksess falt inn under prinsipp 2, mens det for andre aksessteknologier ikke var hensiktsmessig å konkludere entydig med hensyn til reguleringsprinsipp 2 eller 3. Virkemiddelbruken for fiberbaserte aksessnett ble derfor innrettet slik at den i størst mulig grad skulle ivareta investeringsinsentiver, samtidig som den skulle legge til rette for konkurranse basert på grossisttilgang. Bakgrunnen for skillet var bl.a. at Nkom anså det lite sannsynlig at konkurrenter til Telenor skulle finne det hensiktsmessig å etablere et parallelt kobberbasert aksessnett, i motsetning til hva tilfellet var for utbygging av høyhastighetsnett basert på andre aksessteknologier enn kobber.

90. Av regjeringens ekomplan i Digital agenda for Norge fra 2016 (Meld. St. 27 (2015-2016)) fremgår det at det er et overordnet mål for ekopolitikken fremover at 90 % av norske husstander skal ha tilbud om bredbånd med hastighet på minst 100 Mbit/s, basert på kommersiell utbygging i markedet innen utgangen av 2020, samt at målet på lang sikt er at alle husstander skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd. Rapporten "Bredbåndsdekning 2017"¹² viser at ca. 80 % av landets husstander hadde tilbud om minst 100 Mbit/s nedstrøms hastighet i 2017, og at 100 Mbit/s-dekningen har økt gradvis de siste årene (fra 73 % i 2015 og 78 % i 2016). Det planlegges og bygges fortsatt nye fibernett flere steder i landet, og flere tilbydere har uttrykt interesse for oppgradering av kobbernettet ved å ta i bruk vektorisering og/eller G.fast. Nkom forventer på denne bakgrunn at 100 Mbit/s-dekningen vil øke også i årene fremover, i tråd med målsetningene i ekomplanen.

91. Denne utviklingen indikerer at gjeldende regulering av grossistmarkedene for fast aksess ikke har påvirket utbyggingen av høyhastighetsnett i Norge i negativ retning, og at en virkemiddelbruk som har vært innrettet mot både å gi insentiver for nye investeringer (reguleringsprinsipp 3) og å sikre konkurranse basert på tilgang til Telenors nett (reguleringsprinsipp 2), synes å ha hatt den tiltenkte effekt. Nkom ser det derfor som naturlig å ta utgangspunkt i konklusjonene som fremkommer i vedtaket fra 2014.

¹² Rapport utarbeidet i september 2017 av Analysis Mason på oppdrag fra Nkom.

92. Det er fortsatt svært mye som taler for at duplisering verken er sannsynlig eller ønskelig når det gjelder det kobberbaserte aksessnett. Der hvor det skal etableres ny infrastruktur for å tilby bredbånd og internetttilgang i sluttbrukermarkedet, benyttes andre og mer fremtidsrettede teknologier. Nkom legger til grunn at ny infrastruktur fortsatt vil baseres på andre teknologier enn kobber, og anser det lite sannsynlig at konkurrenter til Telenor skulle finne det hensiktsmessig å etablere et parallelt kobberbasert aksessnett.

93. Samtidig har det de siste årene oppstått ny interesse for oppgradering av deler av kobbernettet. Slik oppgradering vil nødvendigvis innebære investeringer, bl.a. i forbindelse med utbygging av utskutte mikronoder. Selv om det ikke er mer sannsynlig med duplisering av kobberaksessnett i dag enn i 2014, tilsier hensynet til investeringsinsentiver knyttet til oppgradering at det ikke lenger er naturlig med et klart skille mellom reguleringsprinsipper for kobber og øvrige aksesssteknologier. Det blir tvert imot viktig i årene fremover at virkemiddelbruken i grossistreguleringen av Telenors kobberaksessnett både hensyntar investeringsinsentiver for oppgradering av kobbernettet og fortsatt legger til rette for tilgangsbasert konkurranse i sluttbrukermarkedet.

94. Omfanget av alternative aksessnett, spesielt fiberbaserte nett, har fortsatt å øke siden 2014. Ved utgangen av første halvår 2017 var ca. 43 % av faste bredbåndsabonnement basert på fiber, mens ca. 26 % var basert på kobber. Nkom forventer fortsatt betydelige investeringer i utbygging av alternative aksessnett, særlig basert på fiber, både fra Telenor og andre aktører. Bl.a. har Telenor som tidligere nevnt ved flere anledninger signalisert økt satsing på fiberbasert bredbånd.

95. Nkom anser det både ønskelig og sannsynlig med fortsatt utbygging av høyhastighetsnett basert på andre aksesssteknologier enn kobber, og reguleringen av Marked 3a bør derfor legge til rette for en utvikling mot mest mulig bærekraftig infrastrukturkonkurranse. Dette innebærer at Nkom ved utforming av særskilte forpliktelser i dette markedet vil vektlegge insentiver til videre investeringer i høykapasitets bredbåndsnett.

96. Konkurransen blant utbyggere av høykapasitets bredbåndsnett er økende. I tillegg er det grunn til å anta at mobilt bredbånd vil fremstå som et alternativ til fastnettbasert bredbånd for stadig flere bredbåndsbrukere i årene fremover selv om grad av substituerbarhet foreløpig ikke anses stor nok til å definere mobil bredbåndsaksess som en del av de relevante grossistmarkedene for fastnettbasert bredbåndsaksess. Dessuten representerer OTT-aktører konkurranse på tjenestesiden i bredbåndsmarkedet, noe som medfører at deler av infrastruktureiernes tjenestetilbud blir mer konkurranseutsatt enn tidligere. Disse forholdene trekker i retning av at reguleringsprinsipp 3 bør legges til grunn for vurderingen av virkemidler knyttet til andre aksesssteknologier enn kobber i Marked 3a.

97. Samtidig er Nkom opptatt av å forhindre at det oppstår nye konkurranseproblemer etter at Telenor i økende grad etablerer aksessnett basert på alternative aksesssteknologier. Nkom anser det lite sannsynlig med duplisering av nye bredbåndsnett i områder hvor Telenor

etablerer fiberaksessnett. Så lenge Telenors kobberaksessnett opprettholdes i de aktuelle områdene, bidrar likevel tilgangsforsiklinger i kobbernettet til å sikre konkurranse i disse områdene. Nye konkurranseproblemer kan imidlertid oppstå fra det tidspunkt Telenor velger å avvike det kobberbaserte bredbåndstilbudet i et område. Da vil konkurransen fra bredbåndstilbydere som baserer seg på tilgang til kobberaksessnettet, forsvinne hvis det ikke gis en eller annen form for tilgang til fiberaksessnettet. Nkom forventer at Telenors økte satsning på fiberbaserte aksessnett vil kunne innebære avvikling av kobberaksessnettet i stadig flere områder. Dette er et forhold som trekker i retning av at reguleringsprinsipp 2 bør legges til grunn for reguleringen av Marked 3a, uavhengig av aksess teknologi.

98. På samme måte vil det kunne oppstå nye konkurranseproblemer dersom fiberaksess fra Telenor er eneste bredbåndsinfrastruktur som etableres i forbindelse med nybygging av boliger og næringsbygg. I slike situasjoner må bredbåndsbrukernes interesser ivaretas ved at reguleringen legger til rette for å utnytte den etablerte infrastrukturen best mulig. Dette taler for reguleringsprinsipp 2.

99. Oppsummert trekker hensynet til investeringsinsentiver og ønsket om mer bærekraftig infrastrukturkonkurranse i bredbåndsmarkedet i retning av reguleringsprinsipp 3 for både den kobberbaserte og den fiberbaserte delen av Marked 3a. Samtidig ønsker Nkom fortsatt å legge til rette for konkurranse også i områder hvor Telenor er eneste aksesstilbyder, uavhengig av om aksessnettet er basert på kobber eller fiber.

100. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at virkemiddelbruken i Marked 3a, uavhengig av aksess teknologi, bør innrettes slik at den både gir insentiver for investeringer som bidrar til å nå ekomplanens dekningsmål for høyhastighetsnett, og samtidig fortsatt legger til rette for konkurranse i sluttbrukermarkedet basert på tilgang til Telenors aksessnett. Dette innebærer at Nkom ikke anser det som formålstjenlig å konkludere entydig med hensyn til reguleringsprinsipp 2 eller 3 for Marked 3a.

6.2 Forholdsmessighet

101. Prinsippet om forholdsmessighet er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) i merknad til ekomloven § 3-4. Det er her knyttet noen kommentarer til den forholdsmessighetsvurdering tilsynsmyndighetene skal gjennomføre ved pålegg av forpliktelser:

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

Dette åpner også for at myndigheten knytter forpliktelsene til enkelte deler av det relevante marked dersom dette er hensiktsmessig.”

102. Prinsippet innebærer at Nkom ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativet. Under omstendighetene vil det også måtte oppstilles et absolutt krav om å ikke pålegge forpliktelser som blir uforholdsmessig tyngende.

103. Innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er også beskrevet relativt detaljert i Nkoms virkemiddeldokument. Det fremgår der at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene.

104. Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at Nkom ikke skal eller kan ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Kjernen i disse prinsippene er at det ikke skal ilegges strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av mer tyngende forpliktelser som prisregulering vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig eller nødvendig hvor andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

6.3 Vurdering av behovet for geografisk differensiert virkemiddelbruk

105. I markedsanalysen (vedlegg 1) har Nkom konkludert med at det geografiske grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett er avgrenset til hele landet. Analysen som ligger til grunn for denne konklusjonen, tar utgangspunkt i både ulike netts dekning og konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet.

106. I henhold til Explanatory Note (side 14) kan det i en slik situasjon likevel vurderes om det er formålstjenlig med geografisk differensiert virkemiddelbruk. Ulik grad av infrastrukturkonkurranse i forskjellige deler av landet trekkes i Explanatory Note frem som et forhold som kan gi grunnlag for geografisk differensiert virkemiddelbruk:

“In a situation where NRAs could not clearly identify substantially and objectively different conditions stable over time in order to define wholesale sub-national markets, the existence of geographically differentiated constraints on a SMP operator who operates nationally, such as different levels of infrastructure competition in different parts of the territory, are more appropriately taken into account at the remedies stage by imposing a geographically differentiated set of obligations.”

107. Nkom har på denne bakgrunn foretatt en vurdering av om Telenor, til tross for at Marked 3a er geografisk avgrenset til hele landet, likevel bør pålegges ulike forpliktelser i ulike geografiske områder i landet som følge av ulik grad av infrastrukturkonkurranse.

108. Som det fremgår av vedlagte markedsanalyse, er det variasjoner i graden av infrastrukturkonkurranse i det norske markedet for bredbåndstilgang. Dette innebærer at

Telenor møter ulik grad av konkurranse fra alternative bredbåndsutbyggere i sluttbrukermarkedet rundt omkring i landet. Nkom har derfor vurdert om Telenors forpliktelser i Marked 3a bør differensieres med utgangspunkt i et skille mellom konkurranseutsatte områder og områder med begrenset infrastrukturkonkurranse.

109. I de delene av landet hvor andre enn Telenor har etablert NGA-nett, og hvor Telenors markedsandel i sluttbrukermarkedet samtidig har gått vesentlig ned de senere årene, kan det argumenteres for å gjøre lettelsler i grossistreguleringen i Marked 3a. En viktig forutsetning for slik eventuell geografisk differensiert virkemiddelbruk vil være at det er mulig å trekke et entydig skille mellom henholdsvis konkurranseutsatte områder og områder med begrenset infrastrukturkonkurranse, basert på dokumenterbare kriterier. I tillegg mener Nkom at en slik eventuell differensiering må være operasjonell og forholdsmessig, i den forstand at eventuelle geografiske områder der forpliktelser differensieres, må omfatte større, sammenhengende områder.

110. Vedlagte markedsanalyse viser at det verken på fylkes- eller kommunenivå er mulig å trekke entydige skiller mellom konkurranseutsatte områder og områder med begrenset infrastrukturkonkurranse, ref. markedsanalysen kapittel 2.5.3.2. I markedsanalysen påpekes imidlertid forskjeller mellom ulike netts/aksessteknologiers dekning i henholdsvis tettsteder og spredtbygde strøk. Særlig gjelder dette for teknologier som tilbyr høyere kapasiteter, ref. markedsanalysen kapittel 2.5.3.3. Dette kan tale for å definere tettsteder, i henhold til SSBs definisjon, som konkurranseutsatte områder med mindre behov for grossistregulering, mens områder utenfor tettsteder (omtalt som spredtbygde strøk i dekningsrapporten som det henvises til i markedsanalysen) defineres som områder med begrenset infrastrukturkonkurranse med større behov for grossistregulering.

111. Samtidig vises det i markedsanalysen kapittel 2.5.3.3 til at den største prosentvise økningen for samlet fiber/HFC/VDSL-dekning de siste årene har kommet i spredtbygde strøk, samt at flere fibertilbydere de senere årene har tatt i bruk utbyggingsmodeller som er tilpasset utbygging utenfor tettsteder. Selv om dekningsrapporten viser et skille i utbyggingen av høyere hastigheter mellom tettsteder og spredtbygde strøk, tilsier dette at utviklingen går i retning mot at dette skillet blir mindre. Nkom har derfor i markedsanalysen funnet at det ikke er grunnlag for å konkludere med at konkurransesituasjonen i tettsteder og spredtbygde strøk er så forskjellig at dette skillet kunne danne utgangspunkt for å definere ulike geografiske markeder.

112. Nkom mener at samme argumentasjon også kan legges til grunn i vurderingen av om virkemiddelbruken i Marked 3a bør differensieres mellom tettsteder og områder utenfor tettsteder. I henhold til vedlagte markedsanalyse er det ikke grunnlag for å definere alle områder utenfor tettsteder som områder med begrenset infrastrukturkonkurranse. Tilsvarende varierer graden av infrastrukturkonkurranse innenfor flere tettsteder. Eksempelvis finnes det områder innenfor flere tettsteder som verken har fiber- eller HFC-dekning fra andre enn Telenor, hvor grossistregulering er nødvendig for å sikre effektiv konkurranse. Dette tilsier at

bortfall eller lettelser i grossistreguleringen av Telenors kobber- og fibernett i tettsteder ville kunne fått negative konkurransemessige effekter i visse områdene innenfor tettstedene.

113. Nkom mener på denne bakgrunn at et skille mellom tettsteder og områder utenfor tettsteder heller ikke er egnet til å danne utgangspunkt for geografisk differensiert virkemiddelbruk i Marked 3a.

114. Dette innebærer at det må gjøres konkrete vurderinger av grad av infrastrukturkonkurranse og markedsandelutvikling på et annet nivå enn fylker, kommuner eller tettsteder dersom Telenors forpliktelser i Marked 3a skal differensieres ut fra geografi. Som nevnt ovenfor, er Nkom opptatt av at eventuell geografisk differensiert virkemiddelbruk må være operasjonell og forholdsmessig. I en situasjon hvor verken fylker, kommuner eller tettsteder kan benyttes som grunnlag for å skille mellom geografiske områder med ulikt behov for grossistregulering i Norge, mener Nkom at hensynet til operasjonell og forholdsmessig virkemiddelbruk tilsier at det ikke er hensiktsmessig med geografisk differensiert virkemiddelbruk i Marked 3a.

115. På grunn av dynamikken i utbyggingen av NGA-nett, herunder eventuell oppgradering av kobbernettet, som ikke nødvendigvis vil være avgrenset til visse geografiske områder i landet, samt fravær av stabile geografiske grenser for fiberutbygging, mener Nkom at en videreføring av lik grossistregulering i hele landet i Marked 3a er best egnet til å nå målene med reguleringen i den perioden dette vedtaket skal gjelde for.

116. Nkom mener videre det bør vektlegges at dagens nasjonale forpliktelser i disse grossistmarkedene ikke har vært til hinder for utbygging av alternativ NGA-infrastruktur i Norge. Tvert imot viser figur 29 i markedsanalysen at Norge har fått den høyeste FTTH-penetrasjonen i Europa til tross for nasjonale forpliktelser for Telenor i grossistmarkedene for bredbåndstilgang (tidligere marked 4 og 5). Nkom mener dette tilsier at innretningen på grossistreguleringen i det norske bredbåndsmarkedet både har gitt grunnlag for økt konkurranse basert på tilgang til Telenors nett i hele landet og samtidig gitt nødvendige insentiver for NGA-utbygging. Dette innebærer at nasjonale forpliktelser i grossistmarkedene for bredbåndstilgang ikke kan sies å ha hatt utilsiktede negative virkninger for konkurransen i sluttbrukermarkedet.

117. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at det er mer formålstjenlig å videreføre nasjonale forpliktelser i grossistmarkedene for bredbåndstilgang, herunder Marked 3a, enn å legge opp til geografisk differensiert virkemiddelbruk basert på flere usikre forutsetninger om fremtidig infrastrukturkonkurranse og markedsandelutvikling i ulike geografiske områder som verken kan avgrenses basert på fylker, kommuner eller tettsteder.

7 Valg av og innhold i særskilte forpliktelser

118. Nkom vurderer i dette kapittelet hvilke særskilte forpliktelser Telenor skal pålegges som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a). Hensikten er å pålegge de forpliktelsene som er best egnet til å ivareta ekomlovens formål og bøte på identifiserte konkurranseproblemer, samtidig som virkemidlene skal være forholdsmessige.

7.1 Anbefalinger fra Kommisjonen og BEREC

7.1.1 NGA-anbefalingen

119. Kommisjonens anbefaling om regulering av tilgang til neste generasjons aksessnett (NGA-anbefalingen¹³) gjelder i utgangspunktet regulering av tidligere marked 4 og marked 5. Kommisjonen påpeker imidlertid i Explanatory Note (side 50) at NGA-anbefalingen også er relevant for Marked 3a og 3b.

120. Formålet med anbefalingen er å gi insentiver til investeringer og innovasjon i NGA og samtidig sikre konkurranse og en forutsigbar regulering. Anbefalingen har bakgrunn i EUs digitale agenda, som fastsetter mål om økt utbredelse av NGA.

121. Kommisjonen definerer NGA som faste aksessnett som helt eller delvis består av optiske elementer og som er i stand til å levere bredbåndstilknytning med forbedrede egenskaper (for eksempel høyere hastighet) sammenliknet med det eksisterende kobberbaserte aksessnettet. Økt utbredelse av NGA innebærer i denne sammenheng først og fremst utbygging av optisk fiber, men omfatter også oppgradering av dagens kobberaksessnett i kombinasjon med fiber. Kommisjonen ser det som viktig at reguleringen er konsistent over landegrensene for å unngå skjevheter innenfor det indre markedet og for å sikre forutsigbarhet for markedsaktørene.

122. De konkrete anbefalingene i dokumentet gjelder i stor grad utforming av forpliktelser knyttet til fibernett for aktører som vurderes å ha en sterk markedsstilling i de aktuelle markedene.

123. For det første sier anbefalingen at operatører med sterk markedsstilling bør pålegges å gi LLUB-tilgang til fiberaksesser:

"22. In accordance with the principles provided for in Directive 2002/19/EC, where the SMP operator deploys FTTH NRAs should in principle mandate unbundled access to the fibre loop. [...]"

124. Det presiseres videre at dette gjelder uavhengig av nettarkitektur:

¹³ Commission recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (2010/572/EU)

"23. NRAs should mandate unbundled access to the fibre loop irrespective of the network architecture and technology implemented by the SMP operator."

125. NGA-anbefalingen sier også at tilgang til fiberaksesser bør gis til kostnadsorienterte priser:

"25. The price of access to the unbundled fibre loop should be cost-oriented. [...]"

126. NGA-anbefalingen tar også opp tilgangsforspliktelser utover selve fiberaksessene, og anbefaler at det pålegges tilgangsforspliktelser knyttet til samlokalisering, fremføringsveier og backhaul. Når det gjelder samlokalisering og backhaul, sier anbefalingen blant annet:

"22. [...] The imposition of unbundled access to the fibre loop should be accompanied by appropriate measures assuring co-location and backhaul. [...]"

127. Når det gjelder fremføringsveier, står det blant annet:

"13. Where duct capacity is available, NRAs should mandate access to civil engineering infrastructure. [...]"

og

"14. NRAs should ensure that access to existing civil engineering infrastructure is provided at cost oriented prices [...]"

7.1.2 Anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder¹⁴

128. Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder for å fremme konkurranse og styrke grunnlaget bredbåndsinvesteringer, som ble publisert 11. september 2013 (2013-anbefalingen), gir ytterligere veiledning vedrørende regulering av tilgang til bredbåndnett. Anbefalingen gjelder i utgangspunktet regulering av tidligere marked 4 og marked 5 og har bakgrunn i EUs digitale agenda. På samme måte som for NGA-anbefalingen påpeker Kommisjonen i Explanatory Note (side 50) at denne anbefalingen er relevant for Marked 3a og 3b.

129. Formålet med anbefalingen er å gi insentiver til investeringer og innovasjon i NGA og samtidig sikre konkurranse og en forutsigbar regulering i medlemslandene. Det anses viktig å skape en felles ramme for nasjonale regulatører for hvordan tilgang til NGA reguleres for å fremme konkurranse i markedet, men også for å øke investeringsviljen for på denne måten øke tempoet på utbygging av ny infrastruktur. Kommisjonen ser det som viktig at reguleringen er konsistent over landegrensene for å unngå skjevheter innenfor det indre markedet og for å sikre forutsigbarhet for markedsaktørene. De konkrete anbefalingene i dokumentet går i stor grad ut på å utforme forpliktelser knyttet til kobber- og fiberaksessnett for aktører som vurderes å ha en sterk markedsstilling i de aktuelle markedene.

¹⁴ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:251:0013:0032:En:PDF>

130. NGA-anbefalingen inneholder en del detaljer knyttet til hvilke tilgangsformer som bør tilbys som grossistprodukter og stiller krav om at de tilbudte produktene skal være priset med utgangspunkt i kostnadsorientering. I anbefalingen om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder letter Kommisjonen noe på kravet til kostnadsorienterte priser i de aktuelle grossistmarkedene. Kommisjonen uttrykker for eksempel at ved tilgang til NGA bør det ikke pålegges kostnadsorientering dersom det stilles krav til streng ikke-diskriminering, Kommisjonen fremhever spesielt såkalt "equivalence of input" (EoI) som en streng form for ikke-diskriminering. EoI betyr kort beskrevet at tilgangsproduktene som tilbys eksterne grossistkunder, er eksakt de samme som leveres internt til egen sluttbrukervirksomhet, og at støttesystemer for bestilling, operasjonell støtte etc. er like for eksterne og interne leveranser. I gjeldende regulering av tidligere marked 4 og 5 er det krav til at grossisttilgang som blir tilbudt i markedet skal gi grossistkundene mulighet til å tilby samme sluttprodukter i markedet som det Telenor gjør. Denne typen ikke-diskrimineringsforpliktelse kan beskrives som såkalt "equivalence of output" (EoO).

131. Kommisjonen gir i anbefalingen også en detaljert beskrivelse av metoden som skal ligge til grunn for beregning av grossistpriser for tilgang til kobberaksessnett og NGA. Samtidig gir Kommisjonen uttrykk for at bruk av denne metoden vil gi stabile priser for full tilgang til kobberbasert LLUB innenfor prisbåndet 8-10 euro per måned. Hensikten med dette prisintervallet er å hindre kobberprisene i ulike land å bli for høye eller lave slik at de får uheldige konsekvenser for konkurransen og utbyggingen av ny infrastruktur. Det er også et mål å harmonisere kobberprisene i de ulike medlemslandene..

7.1.3 Anbefalinger fra BEREC

132. BEREC publiserte i 2012 en «Common Position» om regulering av tidligere marked 4¹⁵. Dokumentet gir anbefaling om forpliktelser som bør pålegges tilbyder med sterk markedsstilling i dette markedet. Selv om dokumentet er laget i kontekst av tidligere marked 4, anser Nkom at det også er relevant for Marked 3a. Nkom har derfor sett hen til BERECs anbefalinger ved vurderingen av hvilke forpliktelser som bør pålegges Telenor i Marked 3a.

133. Videre publiserte BEREC i 2016 en «Common Position» om grossistprodukter på lag 2¹⁶ i OSI-modellen¹⁷. Nkom har også sett hen til dette dokumentet ved utformingen av forpliktelsene.

¹⁵ BEREC Common Position on Best Practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market, BoR (12) 127.

¹⁶ BEREC Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products, BoR (16) 162.

¹⁷ Se vedlegg 1, kapittel 2.4.1 for beskrivelse av OSI-modellen.

7.2 Tilgang

7.2.1 Generelt om hjemmelsgrunnlaget

134. Ekomlovens generelle bestemmelse om tilgang¹⁸ fremgår av ekomloven § 4-1. Bestemmelsens første ledd lyder:

"Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste."

135. I tillegg har loven egne bestemmelser for enkelte særskilte former for tilgang, for eksempel § 4-4 om samlokalisering og § 4-5 om informasjons- og støttesystemer.

136. Hvorvidt en konkret anmodning om tilgang er rimelig, må vurderes i henhold til kriteriene i ekomloven § 4-1 annet ledd:

"I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det blant annet foretas en avveining av tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å kunne tilby konkurrerende tjenester. I vurderingen av hva som er nødvendig skal det tas hensyn til om det i lys av markedsutviklingen er teknisk og bedriftsøkonomisk mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det i tillegg tas hensyn til:

- 1) tilgjengelig kapasitet*
- 2) tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med*
- 3) bærekraftig konkurranse*
- 4) behov for å ivareta nettets integritet*
- 5) immaterielle rettigheter*
- 6) etablering av felles-europeiske tjenester."*

137. Forarbeidene til ekomloven understreker at listen ikke er uttømmende¹⁹.

138. Ved vurdering av pålegg om tilgangsforpliktelser må infrastruktureierens interesse i å disponere eget nett veies mot andre tilbyderes behov for tilgang til fasiliteter som er nødvendige for å tilby konkurrerende tjenester. Et pålegg som øker konkurransen på kort sikt, bør ikke redusere konkurrentenes insentiver til å investere i alternativ infrastruktur som igjen kan øke konkurransen på lang sikt.

¹⁸Med tilgang menes det å stille fasiliteter og/eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere, på bestemte vilkår, med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester. Begrepet omfatter blant annet tilgang til nett, nettelementer og tilhørende fasiliteter som kan innebære tilslutning av utstyr ved kabel- eller radiobasert tilknytning, tilgang til fysisk infrastruktur, herunder bygninger, kabelkanaler og master og tilgang til relevante programvaresystemer, herunder driftstøttesystemer. Begrepet omfatter ikke tilgang for sluttbrukere.

¹⁹ Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101.

139. Det følger også av ekomloven § 1-1 at hensynet til bærekraftig konkurranse bør vektlegges ved vurderingen av om en anmodning om tilgang er rimelig. Siktemålet er å skape et marked som i all hovedsak klarer seg selv uten annen regulatorisk intervensjon enn det som følger av alminnelig konkurranserett.

140. Ekomloven § 4-1 gir hjemmel til å stille krav om rettferdighet, rimelighet og overholdelse av frister i tilknytning til tilgang. At tilsynsmyndigheten skal kunne stille slike krav, fremgår eksplisitt av tilgangsdirektivet artikkel 12. nr. 1 tredje ledd. Nkom mener ekomloven § 4-1 gir tilstrekkelig hjemmel til å stille et generelt krav om at Telenor ikke skal stille urimelige krav eller innta urimelige avtalevilkår i tilknytning til imøtekommelse av en rimelig anmodning om tilgang og til å stille konkrete krav knyttet til rettferdighet, rimelighet og rettidighet. Samferdselsdepartementets vedtak i klagesak datert 9. mars 2018 i tidligere Marked 15 stadfester for øvrig at ekomloven gir myndigheten hjemmel til å stille slike krav.

141. Tilgangsforpliktelser er i likhet med øvrige forpliktelser underlagt krav til forholdsmessighet. Dette fremkommer både gjennom tilgangsdirektivet artikkel 12 nr. 1 innledningsvis, jf. artikkel 8 nr. 4, og gjennom artikkel 12 nr. 2.

7.2.2 Overordnet om behov for tilgangsplikt

142. Nkom har i kapittel 5 vurdert faktiske og potensielle konkurranseproblemer i dette grossistmarkedet. Tilgangsnektelse er ett av de konkurranseproblemene som er identifisert. For å sikre at en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i et grossistmarked ikke stenger konkurrenter ute fra sluttbrukermarkedet ved å nekte eller begrense konkurrentenes tilgang på grossistnivå, vil det normalt være nødvendig å pålegge denne tilbyderen tilgangsforpliktelser i det aktuelle grossistmarkedet. Slik tilgangsplikt vil kunne omfatte tilgang i det relevante markedet direkte og tilgang som er nødvendig for å understøtte tilgangsplikt i det relevante markedet, for eksempel tilgang til backhaul.

143. Tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett på lokalt nivå har vært regulert siden gjeldende rammeverk for sektorspesifikk ex-ante regulering i ekomsektoren ble innført gjennom ny ekomlov i 2003. Flere av Telenors konkurrenter har basert sitt sluttbrukertilbud av bredbåndsaksess på grossisttilgang på lokalt nivå i Telenors kobbernett. I Nkoms vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett (tidligere marked 4) av 20. januar 2014 ble Telenor også pålagt tilgangsforpliktelser til det fiberbaserte aksessnettet.

144. Selv om infrastrukturkonkurransen er økende i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, har Telenor fremdeles sterk markedsstilling i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett, jf. markedsanalysen i vedlegg 1. En videreføring av tilgangsplikten til Telenors aksessnett på lokalt nivå vil 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. Markedsanalysen viser at tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet utgjør en viktig konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet. Tilstedeværelsen av aktører som har basert

hele eller deler av sin forretningsmodell på grossisttilgang til Telenor nett, bidrar således til å sikre effektiv konkurranse på sluttbrukernivå i hele landet. Dette gjelder særlig i områder hvor Telenors infrastruktur møter liten konkurranse, men også i områder med parallell aksessinfrastruktur.

145. Samtidig er det sentralt at tilgangsforspliktelser i dette grossistmarkedet innrettes slik at de ikke er egnet til å begrense utbyggingen av alternative aksessnett der slik utbygging er mulig. Tilgangsplikten skal således balansere hensynene om å legge til rette for konkurranse fra tilbydere uten eget nett og å sikre insentiver for fortsatt utbygging av alternative nett. Tilgangsplikten i tidligere marked 4 synes ikke å ha hatt negative virkninger på insentivene for utbygging av alternative aksessnett. Ved utgangen av 2013 var det 488 825 fiberaksesser i Norge, mot 928 560 ved utgangen av 2017. Dette innebærer at det er kommet til 439 735 nye fiberaksesser i denne perioden. Av disse har 326 005 fiberaksesser blitt bygd ut av Telenors konkurrenter, mens de resterende 113 730 fiberaksessene er etablert av Telenor.

146. Selv om en økende andel av sluttbrukertilbudet av bredbåndsaksess er basert på annen aksessinfrastruktur enn Telenors nett, mener Nkom at tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett på lokalt nivå fortsatt blir viktig for konkurransen i bredbåndsmarkedet i årene fremover. Mulighet for oppgradering av kobberaksessnettet vil kunne bidra til å begrense nedgangen i antall kobberbaserte sluttbrukeraksesser. I områder hvor slik oppgradering gjennomføres, vil bredbåndsaksess via kobbernettet kunne oppnå økt konkurransekraft sammenlignet med bredbåndsaksess over andre teknologier.

147. Samtidig er det på det rene at Telenor satser sterkt på utbygging av fiberbaserte aksessnett. Telenor er nå den klart største enkelttilbyderen av fiberbasert bredbånd og har uttrykt en ambisjon om å vokse ytterligere i denne delen av markedet. Fortsatt tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett forventes å ha stor og økende betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

148. Nkom mener på denne bakgrunn at det er nødvendig å videreføre en tilgangsplikt til Telenors nett på lokalt nivå i grossistmarkedet for å sikre at tilbydere som ikke, eller bare i begrenset grad, har eget aksessnett, fortsatt skal kunne utgjøre en konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet. Tilgangsforspliktelser må imidlertid være forholdsmessig sett opp mot de identifiserte konkurranseproblemer. Nkom har nedenfor foretatt en nærmere vurdering av forpliktelser om tilgang til Telenors kobberaksessnett og fiberaksessnett, samt til tilleggstenester som er nødvendige for i tilstrekkelig grad å kunne bidra til tilgangsbasert konkurranse i sluttbrukermarkedet.

7.2.3 Oppgradering av kobberbaserte aksessnett

7.2.3.1 Nye muligheter for oppgradering av kobberbaserte aksessnett

149. Ny teknologi gjør det mulig å tilby langt høyere overføringskapasitet i kobberbaserte aksessnett enn tidligere. Den nye teknologien gir dermed mulighet for å tilby betydelig høyere

overføringskapasitet uten å måtte etablere nytt aksessnett. På kortere kobberstrekninger gir dette mulighet for å oppnå overføringskapasitet på nivå med fiberbaserte aksessnett. Teknologien gir også mulighet til å tilby sluttbrukere som tidligere har hatt lav overføringskapasitet på grunn av lange kobberstrekk til sentralen, langt høyere overføringskapasitet enn tidligere.

150. Den nye teknologien bygger på tre hovedelementer. Det første elementet er å trekke fiber til fordelere som er nærmere sluttbrukeren, og utplassere mini-DSLAMer på utskutte mikronoder. Den kobberbaserte delen av bredbåndstjenesten som tilbys sluttbrukeren, blir dermed kortere. Det andre elementet er å bruke støykansellering i aksessnettet, såkalt vektoring. Bruk av vektoring fjerner krysstale mellom kobberparene og bidrar dermed til at frekvensene som brukes til overføring av bredbåndstjenesten, kan utnyttes mer effektivt. Det tredje elementet er å benytte frekvenser i høyere frekvensbånd for dermed å kunne oppnå større båndbredde.

151. Utskutte mikronoder kan utnyttes ved bruk av ulike typer teknologi. De mest aktuelle teknologiene er ulike varianter av VDSL og den relativt nye G.fast-standarden. VDSL benytter lavere frekvensbånd enn G.fast og kan dermed fungere effektivt på lengre avstander. VDSL-teknologiene kan videre kombineres med støykansellering for å oppnå ytterligere økt kapasitet. G.fast-teknologien benytter frekvenser i høyere frekvensbånd enn VDSL og har støykansellering som en integrert del av standarden. G.fast-teknologien har dermed potensial for høyere båndbredde enn VDSL og kan på kortere strekninger brukes til å tilby sluttbrukere tilsvarende hastighet som tilbys i fiberbaserte aksessnett. Ettersom G.fast benytter høyere frekvensbånd enn VDSL og dermed har kortere rekkevidde, er det nødvendig at G.fast-noder plasseres nærmere sluttbrukeren for å kunne utnytte spektrumet til å oppnå høyere kapasitet.

152. Hvorvidt det er mest aktuelt å oppgradere kobbernettet ved bruk av VDSL og støykansellering eller G.fast, vil kunne ha sammenheng med hvilke områder oppgraderingen gjelder. I områder med større kundegrunnlag og mulighet for å oppnå kortere kobberstrekninger, kan det være mer aktuelt å benytte G.fast, mens det i områder hvor kundegrunnlaget er mer begrenset og hvor kobberstrekningene ikke er tilstrekkelig korte, kan være mer aktuelt å benytte VDSL.

7.2.3.2 Virkninger for fysisk tilgang

153. Oppgradering av kobberaksessnett vil kunne påvirke muligheten for tilgang. For det første vil signalene fra mini-DSLAMen på mikronoden kunne forstyrre signalene fra DSLAMer som er plassert lengre bak i nettet. Omfanget av dette potensielle problemet er i hovedsak avhengig av signalstyrken som benyttes på mikronoden. Effektiv bruk av utstyret på mikronoden vil derfor kunne ha negativ virkning for kvaliteten på bredbåndstjenester som produseres fra hovedkoblingen, og i ytterste fall kunne føre til at andre tilbydere som har utstyr plassert lengre bak i nettet, ikke kan benytte utstyret til å tilby bredbåndstjenester.

154. Elektromagnetisk interferens kan begrense kapasiteten i kobberbaserte bredbåndsnett i betydelig grad. Vektoring er en form for signalbehandling som fjerner elektromagnetisk interferens, også omtalt som krysstale, mellom kobberparene ved hjelp av støykansellering. Effektiv bruk av slik signalbehandling forutsetter at alle trådparene støykanselleringen utføres på, er koblet til samme utstyr. Slik teknologien for vektoring er per i dag, innebærer effektiv støykansellering derfor at én tilbyder må kontrollere alle kobberaksessene som omfattes av støykanselleringen. Dersom en operatør tar i bruk slik teknologi, så innebærer det i praksis at andre tilbydere ikke kan tilby bredbåndstjenester over eget utstyr til de berørte aksessene i frekvensbåndet hvor støykanselleringen utføres.

155. Frekvensfiltrering, også betegnet som «shaping», kan brukes både i tilknytning til VDSL og G.fast. Frekvensfiltrering innebærer at DSLAMen ikke benytter visse definerte frekvensbånd, og er i stor grad standard funksjonalitet på nyere utstyr. Frekvensfiltreringen kan enten utføres direkte på maskinvaren eller ved hjelp av programvare.

156. Frekvensfiltrering kan brukes i kombinasjon med støykansellering. Ettersom støykanselleringen bare gjøres i de frekvensbånd som benyttes til å produsere bredbåndstjenesten, vil det være mulig å tilby bredbåndstjenester i den delen av frekvensspektrumet som ikke omfattes av støykansellering. Det betyr i praksis at for eksempel bruk av VDSL med vektoring på en utskutt mikronode ikke er til hinder for tilbud om ADSL eller SHDSL-tjenester fra en DSLAM som er plassert på hovedkoblingen, dersom VDSL-tilbyderne filtrerer bort frekvenser som brukes til ADSL og SHDSL. Tilsvarende betyr det at bruk av G.fast på en utskutt mikronode ikke er til hinder for at en tilbyder med utstyr plassert på hovedkoblingen kan tilby bredbåndstjenester basert på VDSL-teknologi, dersom G.fast-tilbyderne filtrerer bort bruken av frekvenser i VDSL-båndet. Bruk av frekvensfiltrering vil imidlertid innebære at det ikke er mulig å utnytte det fulle potensialet til de aktuelle teknologiene, og dermed innebære en begrensning i verdien på investeringen i den nye teknologien.

7.2.3.3 Bredbåndsforum

157. Bredbåndsforum ble etablert 20. januar 2016 med to undergrupper, henholdsvis Arbeidsgruppen for videreutvikling av kobberaksessnett og Arbeidsgruppen for tilgang til fiberbaserte nett. Arbeidsgruppen for videreutvikling av kobberaksessnett (i det videre omtalt som Bredbåndsforum) ble etablert med utgangspunkt i at tilbyderne hadde de beste forutsetninger for å komme frem til løsninger på utfordringer som oppstår i tilknytning til oppgradering av kobberaksessnett. En annen forutsetning var at partene hadde tilstrekkelige felles interesser i å legge til rette for å kunne oppgradere kobberaksessnett til at det var hensiktsmessig å se om det var mulig å komme frem til omforente løsninger i et slikt forum. For det tilfellet at forumet likevel ikke skulle komme frem til en enighet som kunne anses som tilstrekkelig omfattende, både med hensyn til hvilke forhold man var enige om og hvor bred enigheten var, ble det lagt til grunn at disse problemstillingene ville måtte løses i tilknytning til

Nkoms regulering. Arbeidet i forumet ville på den måten inngå som en del av Nkoms saksforberedelse.

158. Mandatet for Arbeidsgruppen for videreutvikling kobbernettet var å vurdere og anbefale løsninger på relevante problemstillinger som oppstår i tilknytning til oppgradering av Telenors kobberaksessnett. Gruppen skulle blant annet ta stilling til hvordan utbygging av mikronoder burde organiseres, planlegges og gjennomføres, om det er behov for nye tilgangsprodukter, og hvilke ordninger/prosedyrer som bør gjelde ved migrasjon til nye produkter.

159. Arbeidet i Arbeidsgruppen for videreutvikling av kobbernettet har vært omfattende og har pågått i perioden februar 2016 til oktober 2017.

160. Arbeidsgruppen har i perioden diskutert et bredt utvalg av problemstillinger i tilknytning til oppgradering av Telenors kobberaksessnett. Problemstillinger knyttet til varsling og varslingstider for utbygging, konsekvenser for eksisterende kunder, ulike aspekter ved omfanget av oppgraderingen, egenskaper og pris for produkter som vil erstatte fysisk tilgang, teknologivalg, mulighet for tilgangskjøper til å påvirke hvor Telenor oppgraderer, herunder oppgradering av punkter på bestilling fra tilgangskjøper og mulighet for oppgradering av Telenors kobberaksessnett for andre tilbydere enn Telenor selv, har stått sentralt i arbeidet.

161. Arbeidsgruppen har diskutert ulike modeller for hvordan oppgraderingen av kobberaksessnettet burde organiseres. Telenor har blant annet foreslått at tilgangskjøpere skulle kunne påvirke hvor Telenor skulle oppgradere. Når Telenor reduserte omfanget av sitt ønske om å oppgradere kobberaksessnettet underveis i arbeidet, ble dette alternativet mindre interessant for tilgangskjøperne.

162. Telenor har videre foreslått at selskapet skulle oppgradere kobberaksessnettet på tilgangskjøpernes regning. Tilgangskjøperne var negative til denne modellen blant annet fordi den innebar at verdien av investeringen i kobberaksessnettet ville tilfalle Telenor. Utilstrekkelig tillit til at slik oppgradering ville bli utført i tide, var også et moment. Disse innsigelsene ble ytterligere forsterket av at modellen, som hovedsakelig var aktuell for utbygging av G.fast, forutsatte bruk av frekvensfiltrering («shaping») av alle bånd opp til og med VDSL-båndet. Telenors begrunnelse for slik frekvensfiltrering var at den var nødvendig for å beskytte tjenesteproduksjonen av VDSL og ADSL fra koblingspunkter bak den oppgraderte mikronoden. Tilgangskjøperne mente at denne modellen ville begrense verdien av investeringen i G.fast fordi potensialet til teknologien ikke kunne brukes fullt ut. Investeringen ville derfor i mindre grad være et relevant alternativ til fiberutrulling. Reduksjonen dette hadde for verdien av investeringen, var etter tilgangskjøpernes syn så sterk at det ikke ville være tilstrekkelig investeringsvilje til å oppgradere med G.fast.

163. En annen modell som ble diskutert, var at tilgangskjøperne kunne oppgradere kobberaksessnettet med G.fast. Denne modellen gikk ut på å starte med frekvensfiltrering, for senere å fase ut frekvensfiltreringen. En slik modell ville innebære at utskutte punkter kunne oppgraderes med G.fast uten å påvirke eksisterende tjenesteproduksjon ettersom den

eksisterende tjenesteproduksjonen skjer i bånd som filtreres bort på G.fast-noden. Det var videre enighet om en slik modell måtte forutsette at det ble gitt tilgang til et relevant virtuelt erstatningsproduktet. Også ved en slik modell var det sentralt for tilgangskjøper å ha forutsigbarhet for at denne på et senere tidspunkt kunne avslutte frekvensfiltreringen og ta i bruk hele frekvensbåndet. Telenor mente at en slik modell var problematisk og viste blant annet til egne kundeforpliktelser, særlig i bedriftssegmentet, og til at selskapet ved en slik modell i noen grad må basere seg på å kjøpe tilgang fra andre tilbydere. Selskapet ønsket ikke å inngå en avtale som hadde slik virkning. Telenor viste også til at selskapet ikke kan akseptere en avtalebasert løsning som innebærer å miste råderetten over eget nett. Telenor avviste derfor modellen.

164. Kort oppsummert var det konkrete utfallet av arbeidet i Bredbåndsforum at partene oppnådde enighet innenfor enkelte av problemstillingene, men ikke en helhetlig enighet. Den mest sentrale enigheten gjaldt den tekniske spesifikasjonen på tilgangsproduktet som skulle erstatte fysisk tilgang til kobberaksessnett, VULA kobber (også omtalt som VULA Cu). Det nærmere arbeidet til arbeidsgruppen er beskrevet i en felles uttalelse fra deltagerne datert 26. oktober 2017. Denne finnes på Nkoms hjemmeside sammen med referater fra møtene.²⁰

7.2.3.4 Eksempler fra andre land i EØS-området

165. Oppgradering av kobberaksessnett er en aktuell problemstilling i flere land i Europa. Hvilken rolle kobberaksessnett har for etablering av høykapasitetsnett for bredbånd, er imidlertid noe varierende i ulike land. Mens fiberaksessnett er svært dominerende enkelte steder, er kobberaksessnett dominerende andre steder. Nedenfor redegjør Nkom kort for regimer for oppgradering av kobberaksess i enkelte europeiske land hvor kobberaksessnett har en sentral posisjon for tilbud av bredbånd med høy kapasitet.

166. I Tyskland har regulatøren (Bundesnetzagentur) inndelt området rundt sentralen i et nærområde og et fjernområde. Grensen mellom de to områdene er satt til 550 meter. I nærområdet er det primært Telekom Deutschland (tilbyder med sterk markedsstilling) som på visse vilkår kan oppgradere kobbernettet og ta i bruk vektoring. Allokering av punkter for oppgradering i fjernområdet, hvor andre tilbydere i større grad slipper til, baseres på prinsippet om først i tid, best i rett. Andre tilbydere som bygger utskutte noder og tar i bruk vektoring, må tilby tilgang til andre konkurrenter.

167. I Hellas har regulatøren (EETT) utarbeidet en tredelt prosedyre for allokering av punkter (i praksis gatekabinetter) som kan oppgraderes med vektoring. I første fase får OTE (tilbyder med sterk markedsstilling) søke om sentraler hvor selskapet ønsker å oppgradere tilknyttede punkter. I andre fase kan andre tilbydere søke om sentraler som ikke er allokert i første fase. Tilbydere som deltar i andre fase, må forplikte seg til å oppgradere mer enn 50 prosent av gatekabinettene knyttet til sentralen. Tredje fase er symmetrisk i den forstand at

²⁰ https://www.nkom.no/market/markedsregulering-smp/bredbandsforum/arbeidsgruppe-videreutvikling-av-kobbernettet/_attachment/30716?_ts=15f58242d4d

både OTE og andre tilbydere kan søke om sentraler som ikke er blitt tildelt i første og andre fase. Kravet fra EETT i tredje fase er at mer enn 30 prosent av gatekabinettene må oppgraderes. De tre fasene suppleres med en årlig tildeling av sentraler som fortsatt er ledige, hvor både OTE og andre tilbydere kan delta. I denne tildelingen stilles det ikke krav til omfanget av oppgraderingen.

168. I Danmark har regulatøren (ERST) bestemt at TDC (tilbyder med sterk markedsstilling) skal fastsette en kvartalsvis produksjonskapasitet for vektoring. Produksjonskapasiteten i det enkelte kvartal skal deles mellom TDC og tilgangskjøperne, med henholdsvis 65 og 35 prosent. Hvis TDC eller tilgangskjøperne ikke ønsker å utnytte den tildelte kapasiteten, går kapasiteten over til den annen part. Tilgangskjøperne har mulighet for å avtale innbyrdes fordeling av deres andel av kapasiteten. TDC skal imøtekomme anmodninger om vektorisering etter prinsippet om først i tid, best i rett, altså ut i fra den rekkefølge de mottas.

7.2.3.5 Oppgradering av kobberbaserte aksessnett i Norge

169. Det er mulig å oppnå høyhastighetsbredbånd på ulik infrastruktur, og som nevnt ovenfor, gjør ny teknologi det mulig å tilby høykapasitetsbredbånd i kobberaksessnettet.

170. Telenor besitter både kobberaksessnett, fiberaksessnett og HFC-nett. I tillegg har Telenor et landsdekkende mobilnett med stor utbredelse av 4G. Telenor har dermed tilgang til flere plattformer når selskapet skal vurdere forretningsstrategi for tilbud om høykapasitetsbredbånd. Tilgangen til flere plattformer er egnet til å gi Telenor fortrinn ved utformingen av forretningsstrategi. Nkom mener det er sentralt at reguleringen innrettes mot at tilgangskjøpere kan ha mer likeverdige forutsetninger som Telenor i valget mellom å investere i ulike typer infrastruktur for høykapasitetsbredbånd. Slik likeverdighet bidrar til å utjevne et konkurransefortrinn for Telenor og dermed til å understøtte en utvikling mot bærekraftig konkurranse.

171. Nkom har i markedsanalysen lagt til grunn en teknologinøytral definisjon av de aktuelle markedene. Nkom mener således at reguleringen ikke skal innrettes mot å understøtte etablering av bestemte typer infrastruktur for høykapasitetsbredbånd, men at reguleringen som et klart utgangspunkt bør legge til rette for at dette valget kan gjøres av markedsaktørene ut i fra forretningsmessige vurderinger og på nøytralt grunnlag.

172. Telenor har i Bredbåndsforum gitt uttrykk for at selskapet ser det som mest aktuelt å oppgradere kobberaksessnettet i områder der sluttbrukerne har et dårlig bredbåndstilbud i dag, og hvor det etter Telenors vurdering ikke er kostnadseffektivt å trekke fiber helt frem til sluttbrukeren. Telenor har gitt uttrykk for at dette i hovedsak gjør seg gjeldende i rurale strøk, og at det i slike områder er mest formålstjenlig å oppgradere kobbernettet ved å etablere utskutte noder med VDSL-teknologi og vektoring. Dette innebærer at Telenors ambisjoner for oppgradering av kobberaksessnettet er langt mindre omfattende enn ambisjonene selskapet hadde i den første delen av arbeidet i Bredbåndsforum.

173. I etterkant av den nasjonale høringen har Nkom forespurt Telenor²¹ om hvilke planer selskapet nå har for å oppgradere kobbernettet. I svaret viste Telenor til hva selskapet har kommunisert i markedet om at mobil og fiber er de prioriterte investeringsområdene. Telenor kunne imidlertid verken bekrefte eller avkrefte at det foreligger konkrete planer om oppgradering av kobbernettet.

174. Interessen fra tilgangskjøperne for selv å oppgradere kobberaksessnettet var under dialogen i Bredbåndsforum økende, dels i takt med at Telenor reduserte sine ambisjoner for omfanget av oppgraderingen, og dels på bakgrunn av at Telenor har uttrykt at selskapet kun ønsker å oppgradere med VDSL-teknologi og vektoring.

175. Tilgangskjøpere som deltok i Bredbåndsforum, og særlig Broadnet og NextGenTel, ga under dialogen uttrykk for at de mente det ville være lønnsomt å oppgradere kobbernettet også i urbane strøk hvor det er større konsentrasjon av sluttbrukere. Oppgradering av kobbernettet var ifølge de to tilbyderne aktuelt som et alternativ til etablering av fiberaksesser i noen områder og som et supplerende alternativ i områder hvor det også føres fiber helt frem til sluttbruker. Selskapene var tydelige på at slik oppgradering forutsetter at de kan oppgradere ved å etablere utskutte noder med G.fast-teknologi og ha forutsigbarhet for at de på et fremtidig tidspunkt kan ta i bruk hele frekvensspektrumet.

176. På bakgrunn av høringssvarene fra Broadnet og NextGenTel til Nkoms varsel om vedtak i Marked 3a og 3b har Nkom forespurt selskapene om de fortsatt ser for seg å gjennomføre oppgradering av kobberaksessnettet og i så fall i hvilket omfang. NextGenTel ga uttrykk for at regimet for kobberoppgradering vil komme for sent og at selskapet ikke lenger ser for seg at de vil benytte seg av en mulighet til å oppgradere kobberaksessnettet. Broadnet ga uttrykk for at eventuell oppgradering av kobberaksessnettet fra deres side vil være begrenset til sporadisk oppgradering i form av utskutte noder. Broadnet presiserte videre at en slik oppgradering forutsetter at regimet for kobberoppgradering har strammere tidsfrister enn hva som fulgte av Nkoms varsel om vedtak.

177. Nkom har ovenfor redegjort for at oppgradering av kobberaksessnettet vil kunne påvirke muligheten for tjenesteproduksjon over eksisterende utstyr og begrense muligheten for fysisk tilgang. Bortfall av fysisk tilgang vil imidlertid kunne kompenseres gjennom tilgang til funksjonelle erstatningsprodukter på transparente og ikke-diskriminerende vilkår. For å unngå at oppgradering av kobberaksesser skal innebære en form for monopolisering av tjenestetilbudet på de oppgraderte aksessene, vil det derfor kunne være nødvendig å sikre at tilbyder som oppgraderer skal tilby relevante erstatningsprodukter for det tilgangsproduktet som bortfaller som følge av oppgraderingen.

178. I den nasjonale høringen varslet Nkom et regime som la til rette for at både Telenor og kjøpere av tilgang kunne oppgradere kobberaksessnettet. Varselet bygget på informasjonen som var kommet frem i Bredbåndsforum, og således på en uttrykt interesse både hos Telenor

²¹ Telefonmøte med Telenor 24. april 2018

og hos tilgangskjøpere for å tilby høykapasitetsbredbånd ved å oppgradere kobberaksessnettet. Varslet bygget videre på at likeverdig mulighet til å oppgradere kobberaksessnettet ville være viktig for å understøtte målet om bærekraftig konkurranse. To grunnleggende elementer i det varslede regimet var rett, både for Telenor og for tilgangskjøpere, til å ta i bruk ekskluderende teknologi på nærmere vilkår og tilhørende plikt til å tilby relevante erstatningsprodukter. Regimet tok i tillegg sikte på å balansere hensynene til blant annet forutsigbarhet, notoritet og mulighet for relativt rask gjennomføring.

179. For at tilgangskjøpere og Telenor skulle ha likeverdige muligheter til å gjennomføre sine oppgitte intensjoner om å oppgradere kobbernettet, varslet Nkom et relativt detaljert regime for gjennomføring av oppgraderingen. Nkom ga samtidig uttrykk for at det ville kunne være behov for ytterligere detaljering i det påfølgende markedsvedtaket. Det varslede oppgraderingsregimet ville innebære en kostnad både for tilbyderne og for Nkom som regulatør. Den regulatoriske kostnaden av det varslede regimet var etter Nkoms vurdering forholdsmessig, gitt de positive effektene oppgradering av kobbernettet var forventet å ha for å understøtte målet om bærekraftig konkurranse.

180. Responsen Nkom har mottatt i forbindelse med den nasjonale høringen, gir i begrenset grad grunn til å anta at det vil bli foretatt oppgradering av kobberaksessnettet i Norge i særlig omfang. Herunder synes det klart at tilgangskjøperne kun i svært begrenset grad ser for seg å benytte den varslede muligheten til selv å kunne forestå slik oppgradering. Forutsetningene som det varslede oppgraderingsregimet bygget på, synes således å være endret.

181. Et forhold som bidro til å komplisere regimet for oppgradering, var den varslede retten for tilgangskjøper til å gjennomføre oppgradering ved bruk av ekskluderende teknologi med tilhørende plikt for tilgangskjøper til selv å tilby tilgang. I lys av tilbakemeldingene Nkom har mottatt fra tilgangskjøperne etter den nasjonale høringen, mener Nkom at likeverdig mulighet for tilgangskjøpere til å ta i bruk ekskluderende teknologi i kobbernettet ikke lenger kan forventes å være avgjørende for å understøtte målet om bærekraftig konkurranse. Den begrensede interessen fra tilgangskjøpere til å gjennomføre slik oppgradering trekker videre i retning av at det varslede regimet ikke er forholdsmessig. Et svært begrenset omfang av tilgangskjøpers oppgradering vil i tillegg være egnet til å øke den relative kostnaden både ved å tilby og kjøp av tilgang. Nkom konkluderer etter dette med at Telenor ikke skal pålegges å imøtekomme anmodninger om tilgang som innebærer bruk som har ekskluderende virkning for eksisterende tjenesteproduksjon. Den varslede tilgangsplikten med tilhørende plikter for tilgangskjøper som oppgraderer kobberaksessnettet, er således ikke opprettholdt.

182. Telenor er i kapittel 7.5 om offentliggjøring og standardtilbud pålagt krav om å varsle med nærmere angitte frister om endringer i blant annet sitt kobberbaserte aksessnett. Varslingsreglene innebærer en rådighetsbegrensning for Telenor. Selv om informasjonen Telenor har gitt om selskapets ambisjoner for oppgradering er ytterligere redusert i forhold til hva som gjaldt da arbeidet i Bredbåndsforum ble avsluttet, har Telenor ikke gitt uttrykk for at selskapet ikke lenger har interesse for å gjennomføre en viss oppgradering av kobbernettet.

Nkom viser her til at Telenor i Bredbåndsforum oppga at selskapet ønsket å oppgradere i områder hvor det ikke var sannsynlig at det ville bli etablert fiber helt frem til sluttbruker innenfor en relativt lang tidshorison. Nkom mener på denne bakgrunn at det fortsatt er rimelig å tillate Telenor å gjennomføre oppgradering av kobberaksessnettet, gitt at tilgangskjøpere kan oppnå relevant tilgang til de oppgraderte kobberaksessene. Retten til å oppgradere kobbernettet innebærer et unntak fra varslingsreglene som ellers ville gjelde. Det nærmere innholdet i Telenors rett til å gjennomføre slik oppgradering fremgår av kapittel 7.2.3.6 nedenfor.

183. Endringene i det varslede regimet for oppgradering av kobbernettet er begrunnet i endret informasjon om faktiske forhold. Nkom ser ikke grunn til å fastholde det varslede regimet med tilhørende prosedyrer for det tilfelle at de faktiske forholdene igjen skulle endre seg. Nkom gjør imidlertid oppmerksom på at det varslede regimet, eller en variant av det, vil kunne bli innført dersom det senere skulle vise seg at det er grunnlag for det.

7.2.3.6 Nærmere om Telenors rett til å oppgradere kobberbaserte aksessnett

184. Nkom mener det er sentralt at også tilgangskjøpere kan benytte seg av tilgang til utskutte mikronoder i Telenors nett og har nedenfor pålagt Telenor å gi såkalt SLU-tilgang. Tilgangskjøpers bruk av SLU-tilgang vil kunne komme i konflikt med Telenors behov for å ta i bruk utskutte mikronoder. Tilsvarende vil Telenors bruk av utskutte noder kunne komme i konflikt med tilgangskjøpers behov for SLU-tilgang. Samtidig mener Nkom at behovet for en svært detaljert prosess for allokering av punkter for oppgradering, slik varselet tok utgangspunkt i, er sterkt redusert som følge av den mer begrensede interessen hos tilbyderne for å oppgradere kobbernettet. Selv om oppgradering forventes å skje i et mer begrenset omfang enn Nkom la til grunn i varselet, mener Nkom det er grunn til å fastholde at det er behov for en viss regulering på dette området. Nkom vil i dette kapittelet beskrive den nærmere tilgangsreguleringen knyttet til Telenors oppgradering av kobberaksessnett. Den nærmere reguleringen av tilgangskjøpers rett til bruk av SLU følger av kapittel 7.2.4.3.2 nedenfor.

185. Oppgradering av kobberbaserte aksessnett, slik det skal forstås i dette kapittelet, har to elementer. Det første elementet er å utplassere mini-DSLAMer på utskutte mikronoder for således å kunne tilby økt kapasitet til sluttbrukerne som er koblet til punktet, sammenlignet med kapasiteten som kan tilbys fra punkter mer sentralt i nettet. Det andre elementet er å ta i bruk støykansellering (vektoring) på de utskutte mikronodene. Slik teknologi kan enten være en integrert del av en standard, som ved G.fast, eller benyttes for å gjøre den benyttede standarden mer effektiv, typisk ved bruk av VDSL-teknologi.

186. Den særlige reguleringen av Telenors rett til å oppgradere kobberaksessnettet gjelder oppgradering hvor begge de to ovennevnte elementene gjør seg gjeldende, altså både tilgang på utskutt node og bruk av støykansellering (vektoring). Det innebærer at

oppgraderingsbegrepet ikke omfatter oppgradering med vektoring av lokal sentral i kobberaksessnettet.

187. I varselet om vedtak som var på nasjonal høring, la Nkom opp til en prosess for allokering av punkter for oppgradering hvor Telenor skulle ha mulighet til først å velge hvilke punkter selskapet ønsket oppgradere. Valgretten deretter skulle tilfalle den tilgangskjøper som har flest kunder under det aktuelle punktet. Ytterligere punkter skulle tildeles etter prinsippet om først i tid, best i rett. Nkom la videre opp til detaljerte føringer for gjennomføringen av denne valgretten, med utgangspunkt i en utlysning. I høringsinnspillene fikk Nkom isolert sett i hovedsak støtte for denne tilnærmingen. I lys av den mer begrensede interessen for å oppgradere og at tilgangskjøpere i utgangspunktet ikke gis rett til å oppgradere med teknologier som har ekskluderende virkning, ser Nkom likevel ikke grunn til å fastholde det varslede allokeringssystemet.

188. Fravær av rett til å ta i bruk teknologi som har ekskluderende virkning, innebærer en begrensning i tilgangskjøpers mulighet til å benytte SLU-tilgang i forhold hva som var varslet. Den rett til SLU-tilgang som denne avgjørelsen gir tilgangskjøper, er sånn sett mindre inngripende overfor Telenor. En valgrett for Telenor vil videre innebære at tilgangsplikten på SLU-nivå i praksis blir utsatt. Telenor må i tillegg anses å ha full oversikt over egen infrastruktur, og dermed å ha den informasjon som er nødvendig for å beslutte hvordan selskapet ønsker å utnytte kobbernettet. Nkom vil i lys av dette ikke opprettholde en intell valgrett for Telenor.

189. Prinsippet om først i tid, best i rett er et velkjent juridisk prinsipp og vil kunne være egnet som prinsipp i denne sammenheng. I den grad en tilbyder vil utnytte et SLU-punkt på en måte som gjør at andre tilbydere ikke kan benytte punktet samtidig, innebærer prinsippet at retten til å utnytte punktet tilfaller den aktøren som først melder sin interesse. Dette prinsippet må anses å sammenfalle med det prinsippet Telenor per i dag benytter dersom det er behov for å skille mellom anmodninger om tilgang fra eksterne tilgangskjøpere, herunder anmodninger om SLU-tilgang. Allokering av punkter basert på prinsippet om først i tid, best i rett, vil etter Nkoms vurdering videre være mulig å kontrollere og etterprøve med relativt beskjeden ressursbruk. Nkom konkluderer etter dette med at allokering av punkter for oppgradering skal skje etter prinsippet om først i tid, best i rett og at dette skal gjelde for både Telenor og for tilgangskjøper.

190. For å unngå potensielle konflikter knyttet til bruk av SLU-tilgang, mener Nkom at det er sentralt å legge til rette for transparens om utnyttelse av slik tilgang.

191. Når det gjelder spørsmålet om hvilken tilbyder som må anses å først ha fremsatt anmodning om tilgang til et gitt SLU-punkt, vil Nkom for Telenors del ta utgangspunkt i varslingsreglene, jf. kapittel 7.5.5 nedenfor. Det innebærer at Telenor anses for å ha anmodet om et gitt SLU-punkt først dersom Telenor har varslet om sin utnyttelse av SLU-tilgang før selskapet har mottatt anmodning fra en ekstern tilgangskjøper om tilgang til de punkter som

omfattes av varslingen. Ved behov vil Nkom se hen til den minste tidsenheten som er nødvendig for å ta stilling til hvem som har anmodet om en gitt tilgang først. Dersom det ikke er tilstrekkelig notoritet rundt en tidsenhet som er nødvendig for å skille mellom tidspunktene for fremsettelsene av anmodninger om tilgang, vil Nkom kunne avgjøre dette ved loddtrekning. En fordel med å bruke varslings tidspunktet som skjæringstidspunkt er at det er høy grad av notoritet om dette tidspunktet. Tatt i betraktning at Telenor må anses å ha full oversikt over eget nett, mener Nkom at det ikke kan anses som en ulempe for Telenor i forhold til tilgangskjøper at dette tidspunktet legges til grunn.

192. Nkom konkluderte i varselet med at det ikke er behov for å stille krav som har til formål å begrense antall punkter som kan oppgraderes fra én og samme tilbyder. Nkom viste i den forbindelse til at det vil kunne være en fordel med tanke på å oppnå bærekraftig konkurranse å legge til rette for etablering av mer slagkraftige konkurrenter, så lenge antall konkurrenter er tilstrekkelig. At interessen for å gjennomføre oppgraderinger nå synes å være langt mer beskjeden enn Nkom la til grunn i varselet, taler etter Nkoms vurdering for å fastholde konklusjonen fra varselet. Nkom setter således ikke krav om at Telenor skal begrense antall punkter selskapet ønsker å oppgradere.

193. Etersom tilgang til SLU-punkter er en begrenset ressurs, kan Telenor ha insentiv til å trenere muligheten for eksterne tilgangskjøpere til å få tilgang på gitte punkter. Dette kan for eksempel skje ved å gi uttrykk for at man skal oppgradere flere punkter enn man reelt sett har intensjon om. Selv om ambisjonene for oppgradering synes å være mer begrenset enn Nkom først la til grunn, ser Nkom grunn til å avhjelpe dette potensielle konkurranseproblemet ved å stille krav om at en varslet oppgradering skal gjennomføres innen angitt tid. Nkom ser videre grunn til å stille krav om at det varslede tidspunktet for ferdigstilling skal baseres på at en varslet oppgradering skal gjennomføres uten ugrunnet opphold. Telenor skal derfor sørge for notoritet rundt tidspunktet for ferdigstilling av en gitt oppgradering. Dersom det oppstår mer enn ubetydelige avvik fra det varslede tidspunktet for ferdigstilling, skal Telenor også varsle om dette. Nkom viser i den forbindelse til kapittel 7.5.5 nedenfor. Telenor skal i slike tilfeller, uten ugrunnet opphold, også oversende Nkom en begrunnelse for avviket, jf. ekomloven § 10-3. Eventuelt avvik fra det varslede tidspunktet for ferdigstilling vil måtte vurderes konkret og vil kunne anses som brudd på Telenors plikt til å tilby SLU-tilgang. Nkom viser i den forbindelse til at brudd på tilgangsplikt kan sanksjoneres i form av overtredelsesgebyr etter ekomloven § 10-13.

194. Dersom Telenor oppgraderer et punkt ved bruk av ekskluderende teknologi, vil dette påvirke tilgang som tilgangskjøpere allerede benytter. Nkoms vurdering av Telenors plikt til å tilby et virtuelt tilgangsprodukt fremgår av kapittel 7.2.5 nedenfor.

7.2.4 Lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett

7.2.4.1 Tilgang til aksesslinjer (LLUB)

195. Lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett gir andre tilbydere fysisk tilgang til aksesslinjer i Telenors nett gjennom leie av kobberpar. Hovedformene for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett er local loop unbundling (LLUB) og sub loop unbundling (SLU).

196. LLUB-tilgang gis i lokal sentral. LLUB-tilgang gir tilgang til en uforedlet aksesslinje fra tilgangspunktet i sentralen («Hovedkopling») og til nettermineringspunktet hos sluttbruker. Tilgangskjøper utplasserer sitt utstyr, DSLAM og DSL-modem, henholdsvis i sentralen og hos sluttbruker.

7.2.4.2 Tilgang til delaksesslinjer (SLU)

197. SLU-tilgang gis i en fordeler i aksessnettet som er lokalisert mellom sentralen og nettermineringspunktet. Dette punktet har forholdsvis kort avstand til nettermineringspunktet og omtales også som utskutt node/enhet. SLU-tilgang gir tilgang til en uforedlet delaksesslinje fra tilgangspunktet i fordeleren til nettermineringspunktet hos sluttbruker. Tilgangskjøper utplasserer sitt utstyr, DSLAM og DSL-modem, henholdsvis i eller ved fordeleren og hos sluttbruker. Tilgang til SLU innebærer dermed økt fleksibilitet for tilgangskjøper med tanke på hvor denne kan utplassere egen DSLAM.

198. SLU-tilgang har tradisjonelt vært brukt i kombinasjon med ulike DSL-varianter (eks. VDSL). Telenors Operatøraksessavtale (Bilag 2) stiller krav om at det skal gjennomføres et måleoppdrag før det gis SLU-tilgang. Måleoppdraget skal avdekke om signalene fra tilgangskjøpers transmisjonsutstyr i eller ved fordeleren forstyrrer signaler fra DSLAMer som er plassert i sentralen. Dersom det avdekkes slike forstyrrelser, må signaleffekten fra tilgangskjøpers transmisjonsutstyr reduseres til et nivå som gjør at den eksisterende tjenesteproduksjonen ikke blir skadelidende. Tjenester fra andre tilbydere har dermed kunnet sameksistere med SLU-tilgang.

199. SLU-tilgang kan også brukes i kombinasjon med de forholdsvis nye teknologiene Vplus og G.fast. VDSL2 og Vplus kan kombineres med vektoring for å oppnå ytterligere økt kapasitet, mens G.fast har vektoring som en integrert del av standarden. Effektiv bruk av G.fast forutsetter at tilgangskjøper får enerett til å bruke hele frekvensspekteret på punktet. Bruk av hele frekvensspekteret vil imidlertid hindre at andre tilbydere kan levere tjenester fra sentralen og ut til sluttbrukere som er tilknyttet det aktuelle punktet.

200. Et hovedskille med hensyn til virkninger av SLU-tilgang vil være knyttet til om det tas i bruk vektoring siden dette vil kunne ha ekskluderende virkning for andre tilbyders mulighet til å produsere tjenester over eget utstyr. Bruk av frekvensfiltrering vil imidlertid åpne for at noen DSL-varianter fortsatt vil kunne produseres fra sentralene. Nkom viser i denne forbindelse til kapittel 7.2.3.2 hvor virkningene for fysisk tilgang er forklart nærmere.

201. SLU-tilgang kan på denne bakgrunn brukes:

- I kombinasjon med ulike DSL-varianter og Vplus, uten vektoring.
- I kombinasjon med bruk av VDSL med vektoring, Vplus med vektoring eller G.fast (som har vektoring innebygget i standarden). Disse variantene kan brukes med eller uten frekvensfiltrering.

7.2.4.3 Behov for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett

7.2.4.3.1 LLUB-tilgang

202. Telenor har hatt plikt til å gi fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett (LLUB-tilgang) siden 2001, og plikten har blitt videreført i flere markedsvedtak, se markedsanalysen kapittel 1.2. I de siste 10 årene har antall abonnement basert på kobberaksesser hatt en jevn nedgang i takt med at antall abonnement basert på fiber- og HFC-nett har økt. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det fortsatt er behov for å pålegge tilgang til LLUB.

203. Selv om antall bredbåndsaksesser over kobbernettet er fallende, er det landsdekkende kobberaksessnettet fortsatt sentralt og utgjør ca. 26 % av aksessene i sluttbrukermarkedet. Ved utgangen av 2017 svarer dette til 559 047 abonnenter. Av dette utgjør 377 316 abonnenter hos Telenor, mens 181 731 abonnenter er basert på regulert tilgang til Telenors kobberaksessnett.

204. For noen tilbydere danner den regulerte tilgangen til Telenors kobberaksessnett hovedgrunnlaget for aktiviteter i sluttbrukermarkedet. Dette gjelder i særlig grad for tilbydere som i liten eller ingen grad har eget aksessnett. NextGenTel, som er den største eksterne kjøperen av kobberbasert LLUB-tilgang, er en slik tilbyder.

205. Andre tilbydere benytter den regulerte tilgangen til Telenors kobberaksessnett som et supplement til eget aksessnett. Tilgangen gjør at disse tilbyderne kan tilby tjenester til sluttbrukere utenfor det geografiske områder som dekkes av eget aksessnett.

206. Både Broadnet og NextGenTel har i sine høringsinnspill fremholdt at det fortsatt vil være viktig for andre aktører å få tilgang til LLUB for å kunne konkurrere med Telenor i sluttbrukermarkedet. Begge selskapene har understreket dette synspunktet i etterfølgende møte med Nkom. Telenor har i sitt høringsinnspill ikke hatt innsigelser til at selskapet pålegges å imøtekomme anmodninger om tilgang til LLUB.

207. Nkom mener at tilgang til Telenors kobberbaserte infrastruktur fortsatt vil være en avgjørende faktor for at andre aktører skal kunne ha et landsdekkende tilbud av bredbåndstjenester, og derigjennom kunne konkurrere effektivt med Telenor i sluttbrukermarkedet. Nkom konkluderer med Telenor skal pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om LLUB-tilgang til sitt kobberbaserte aksessnett.

7.2.4.3.2 SLU-tilgang

208. Telenor har hatt plikt til å imøtekomme anmodninger om tilgang til SLU i flere av de foregående vedtakene om utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett. Det har imidlertid vært forholdsvis lav etterspørsel etter slik tilgang.

209. I enkelte europeiske land (Belgia, Nederland og Danmark) er plikten til å tilby tilgang til delaksesslinjer (SLU) blitt opphevet eller foreslått opphevet. Bortfallet av tilgangsplikt må trolig ses i sammenheng med at det har vært få eller ingen anmodninger om tilgang til SLU og at interessen for å oppgradere kobberaksessnettet på dette nivået primært har kommet fra tilbyderen med sterk markedsstilling. I Danmark har for eksempel TDC ikke lenger plikt til å tilby tilgang til SLU, og det er kun TDC som har mulighet for å oppgradere det danske kobberaksessnettet. TDC skal ved oppgraderingen imidlertid ta hensyn både til egne og tilgangskjøpernes behov. I praksis innebærer det at TDC skal la tilgangskjøpere velge ut en fast andel av aksessene som skal vektoriseres i det enkelte år.

210. I den nasjonale høringen varslet Nkom et regime for oppgradering av kobberaksessnettet som innebar at tilgangskjøperne kunne ta i bruk SLU-tilgang og på nærmere vilkår utplassere utstyr med ekskluderende virkning. I lys av informasjonen Nkom har fått etter høringen synes det imidlertid klart at tilgangskjøperne kun i svært begrenset grad er interessert i å kunne gjøre denne type oppgradering.

211. Når det gjelder annen type bruk av SLU-tilgang, er det vanskelig å forutse i hvilken grad tilgangskjøperne vil etterspørre dette i kommende reguleringsperiode. Tilgangskjøperne har i sine høringsinnspill gitt uttrykk for at det er viktig at fysisk tilgang til kobberaksessnettet videreføres. Samtidig har Telenors innsigelser mot SLU-tilgang først og fremst vært knyttet til SLU-tilgang i kombinasjon med bruk som har ekskluderende virkning.

212. Selv om Nkom i kapittel 7.2.3.5 ovenfor har konkludert med at Telenor ikke skal pålegges å imøtekomme anmodninger om tilgang som innebærer bruk av ekskluderende teknologi, vil SLU-tilgang kunne benyttes til å tilby bredbånd med høy kapasitet. Nkom viser til at teknologiene VDSL2 og Vplus også uten bruk av vektoring vil kunne gi nye bruksmuligheter for SLU-tilgang. Det samme gjelder G.fast med filtrering av frekvenser som er i bruk. Anvendelse av slik teknologi vil dessuten være betydelig mindre kostnadskrevende enn etablering av nye aksessnett.

213. Nkom la i varselet om vedtak som var på nasjonal høring, vekt på at mulighet for tilgangskjøperne til å oppgradere kobbernettet ville bidra til å gi tilgangskjøpere og Telenor mer likeverdige forutsetninger med hensyn til å kunne investere i ulike infrastrukturer for høyhastighetsbredbånd. At Nkom i lys av ny informasjon har konkludert med at det ikke er forholdsmessig å pålegge Telenor å imøtekomme anmodninger om tilgang som innebærer bruk av ekskluderende teknologi, innebærer ikke at dette argumentet ikke fortsatt kan gjøre seg gjeldende. SLU-tilgang i kombinasjon med ny teknologi vil etter Nkoms vurdering kunne

være viktig som supplement til tilgangskjøpernes øvrige produksjon av bredbåndstjenester. Tilgang på SLU-nivå vil gi tilgangskjøperne mulighet til å velge hvor de ønsker å plassere sine investeringer i Telenors kobberaksessnett. Dette gjelder selv om tilgangskjøperen ikke har rett til å ta i bruk ekskluderende teknologi. Nkom mener således at også slik tilgang til SLU er egnet til å legge til rette for infrastrukturinvesteringer fra tilgangskjøperne og bidra til mer investeringsnøytrale forutsetninger mellom tilgangskjøper og Telenor.

214. Nkom konkluderer med at Telenor skal pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om SLU-tilgang til sitt kobberbaserte aksessnett.

215. Nkom har i kapittel 7.2.3.5 konkludert med at det er rimelig å tillate Telenor å gjennomføre oppgradering av kobberaksessnettet, gitt at tilgangskjøperne kan oppnå relevant tilgang til de oppgraderte kobberaksessene. Tilgangsplikten til SLU vil ikke gjelde for punkter som Telenor har oppgradert ved å ta i bruk ekskluderende teknologi, med mindre tilgangskjøperens utnyttelse av SLU-tilgang er kompatibel med den bruken Telenor har av punktet.²²

216. Når det gjelder tilgangskjøperens mulighet til å utnytte SLU-tilgang ved å ta i bruk ekskluderende teknologi, viser Nkom til kapittel 7.2.3.5 ovenfor. Telenor pålegges således ikke å imøtekomme anmodninger om SLU-tilgang som innebærer bruk som har ekskluderende virkning for eksisterende tjenesteproduksjon.

7.2.4.3.3 Nærmere om visse forhold knyttet til SLU-tilgang

217. Telenor besitter selv alle opplysninger om beskaffenheten av sitt kobberaksessnett og har dermed nødvendige forutsetninger for å vurdere om og eventuelt hvilke punkter selskapet ønsker å oppgradere. For at tilgangskjøperne skal kunne utnytte retten til SLU-tilgang effektivt, er det nødvendig at tilgangskjøperne får tilgang til visse opplysninger. Slike opplysninger vil i det videre omtales samlet som lokasjonsdata. Slike opplysninger er nødvendige selv om tilgangskjøperne ikke gis rett til å bruke ekskluderende teknologi.

218. For å understøtte tilgangsplikten på SLU-nivå, skal Telenor ved anmodning om tilgang gi alle opplysninger som er nødvendige for at tilgangskjøperen skal kunne velge ut hvilke punkter denne ønsker å kjøpe tilgang til. For å sikre at tilgangskjøperne kan utnytte tilgangen på SLU-nivå på en tidsriktig måte, skal opplysningene gis innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold. Opplysningene skal som et minimum omfatte fordeleroversikt, kabeloversikt og tilhørende sluttkundeadresser samt geografiske koordinater for hver enkelt fordeling og sluttkunde.

219. Selv om det er usikkerhet mht. i hvilken grad tilgangskjøperne vil etterspørre SLU-tilgang i kommende reguleringsperiode, kan det ikke utelukkes at noen tilgangskjøperne vil kunne etterspørre SLU-tilgang i hele eller større deler av Telenors fastnett. Informasjonen

²² Ref. for eksempel at Nokia oppgir at Vplus er kompatibel med VDSL2 med vektoring, <https://networks.nokia.com/solutions/vplus>

tilgangskjøper har behov for i et slikt tilfelle, vil kunne være av en slik art og omfang at informasjonen er skjermingsverdig i henhold til lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)²³. Plikten til å gjøre en konkret vurdering av om den forespurte informasjonen er å anse som gradert, vil tilligge Telenor.

220. Dersom Telenor konkluderer med at informasjonen er gradert, vil videre behandling av informasjonen bero på om anmodende tilbyder er underlagt sikkerhetsloven. Dersom tilbyder er underlagt sikkerhetsloven, vil Telenor vil kunne utlevere graderte lokasjonsdata.

221. For at Telenor skulle kunne utgi graderte lokasjonsdata til tilbydere som ikke er underlagt sikkerhetsloven, varslet Nkom at Telenor kan kreve at tilgangskjøper som mottar slike data og som ikke er underlagt sikkerhetsloven, kan inngå en sikkerhetsavtale. Et grunnprinsipp for den varslede sikkerhetsavtalen var at den skulle stille tilgangskjøper i en posisjon som om denne var underlagt sikkerhetsloven. Telenor har i innspill til den nasjonale høringen uttrykt at det er uklart hvordan informasjonssikkerheten skal ivaretas når det ikke er presisert hvem og hva som gir rett til slik informasjon. Telenor mente videre at selskapet kunne stå i fare for å opptre i strid med sikkerhetsloven ved å oppfylle Nkoms varslede pålegg i medhold av ekomreguleringen.

222. Nkom har møtt Telenor etter den nasjonale høringen for å komme frem til en løsning som ivaretar både Telenors bekymring og hensynene varselet søkte å ivareta. Nkom fastholder at det er nødvendig at tilgangskjøper skal ha rett til å inngå sikkerhetsavtale og at sikkerhetsavtalen skal baseres på et prinsipp om å stille tilgangskjøper i en posisjon som om denne var underlagt sikkerhetsloven. Tilgangskjøper som har behov for sikkerhetsavtale, skal imidlertid inngå sikkerhetsavtalen med Nkom. Nkom vil videre stå for autorisering av personell hos den aktuelle tilbyderen og følge opp at de graderte lokasjonsdataene behandles på riktig måte. Nkom vil i tillegg inngå en overordnet avtale med Telenor. Avtalen med Telenor vil i hovedsak beskrive prosessen knyttet til utvekslingen av graderte data overfor tilbyder som ikke er underlagt sikkerhetsloven.

223. Nkom konkluderer med at Telenor pålegges å utlevere graderte lokasjonsdata, både til tilgangskjøper som er underlagt sikkerhetsloven, og til tilgangskjøper som har inngått sikkerhetsavtale med Nkom. I tilfeller hvor tilgangskjøper må inngå sikkerhetsavtale for å få tilgang til de graderte lokasjonsdataene, skal dataene utveksles via Nkom med mindre annet er avtalt med Nkom.

224. Nkom har utarbeidet en prosessbeskrivelse for anmodninger om lokasjonsdata. Prosessbeskrivelsen følger som vedlegg 7 til dette vedtaket. Nkom vil utarbeide sikkerhetsavtalen for tilgangskjøpere og den overordnede avtalen med Telenor så snart dette vedtaket trer i kraft.

225. Med hensyn til hvilken standard type informasjon tilgangskjøper skal motta, vil dette bli presisert i en senere avgjørelse fra Nkom. Nkom vil likevel vurdere fra gang til gang hvilken

²³ En ny lov om nasjonal sikkerhet ble vedtatt 1. juni 2018 og forventes å tre i kraft 1. januar 2019.

informasjon det er nødvendig at tilgangskjøperen skal motta, på hvilken måte og om informasjonen skal begrenses til bestemte personer hos tilgangskjøperen. Nkom vil i den forbindelse involvere Telenor. Telenor skal sørge for at den aktuelle informasjonen har korrekt gradering. Nkom vil stå for selve utvekslingen av informasjon til tilgangskjøperen. Nkom vil i tillegg inngå en overordnet avtale med Telenor. Den overordnede avtalen vil blant annet beskrive ansvar i forbindelse med utlevering av lokasjonsdata og gi en beskrivelse av saksgangen.

226. Telenors Operatøraksessavtale oppstiller en begrensning i tilgangskjøpers rett til å benytte spektrum som ligger høyere enn VDSL-båndet. Teknologier som benytter høyere frekvensbånd, har ikke blitt tatt i bruk i Norge, hverken av tilgangskjøper eller av Telenor. Det innebærer at det er mulig å ta i bruk G.fast uten at det har ekskluderende virkning for eksisterende tjenesteproduksjon. Forutsetningen for det er at eventuelle frekvenser som er i bruk, filtreres bort. Det vil i praksis si at det vil kunne være behov for å filtrere bort frekvenser opp til og med VDSL-båndet. En anmodning om tilgang til SLU for bruk av G.fast med filtrering av frekvenser som er i bruk på de berørte aksessene, innebærer således at eksisterende tjenesteproduksjon vil kunne videreføres. En slik anmodning vil etter Nkoms vurdering normalt være å anse som rimelig.

227. På bakgrunn av at SLU-tilgang er en begrenset ressurs, har Nkom i kapittel 7.2.3.6 gitt uttrykk for at Telenor vil kunne ha insentiv og mulighet til å hindre at tilgangskjøper benytter seg av retten til SLU-tilgang, for eksempel ved å gi uttrykk for at Telenor skal oppgradere flere punkter enn selskapet reelt sett har intensjon om. Tilsvarende vil i utgangspunktet også kunne gjøre seg gjeldende mellom ulike eksterne tilgangskjøper, for eksempel ved at en tilgangskjøper kan tenkes å anmode om tilgang til SLU på flere punkter enn denne reelt sett har intensjon om å oppgradere (hamstring).

228. Tilgangskjøperes mulighet til å benytte tilgangsplikt til SLU til hamstring vil etter Nkoms vurdering imidlertid måtte anses for å være mer begrenset enn for Telenor. Nkom viser til at Telenor som netteier har opplysninger om hvilke aksesser de ulike tilgangskjøperne benytter i ulike områder, og dermed til opplysninger av potensiell strategisk verdi. Nkom viser videre til at Telenor i motsetning til en tilgangskjøper ikke vil påføres en direkte kostnad ved å legge beslag på flere SLU-punkter enn selskapet reelt sett har intensjon om å oppgradere. Det potensielle konkurranseproblemet knyttet til hamstring synes derfor i større grad være knyttet til Telenors bruk av SLU-tilgang enn til eksterne tilgangskjøperes bruk.

229. At tilgangskjøper faktisk tar i bruk tilgang som er gitt, kan sees som en forutsetning for tilgangen. Særlig må det kunne anses å gjelde for tilgang som innebærer at andre ikke kan benytte tilgangen på samme måte. Nkom mener på denne bakgrunn at Telenor i avtale om slik bruk av SLU-tilgang, bør kunne stille krav om at tilgangskjøper tar i bruk tilgangen innen rimelig tid. For at retten til slik bruk av SLU-tilgang skal kunne fylle sitt formål, vil det videre være formålstjenlig at tilgangsavtalen gir Telenor rett til å trekke tilbake SLU-tilgang dersom forutsetningene for tilgangen ikke blir oppfylt.

230. En rett for Telenor til å trekke tilbake SLU-tilgang, vil samtidig innebære et potensial for at retten misbrukes. Nkom finner det derfor nødvendig å stille krav om at en prosedyre for trekke tilbake tilgang skal være forholdsmessig og transparent. Nkom viser videre til at en prosedyre som ikke oppfyller disse kravene, vil kunne anses for å være i strid med forbudet mot urimelige krav og urimelige avtalevilkår, jf. kapittel 7.2.14.

231. Nkom viser til at Telenor ifølge operatøraksessavtalen allerede betinger seg rett til å si opp aksess- og delaksesslinjer som ikke benyttes²⁴. En slik rett vil etter Nkoms vurdering være tilstrekkelig til å avhjelpe at tilgangskjøpere anmoder om SLU-tilgang på flere punkter enn de reelt sett har til hensikt å ta i bruk.

232. Ettersom G.fast benytter vektorisering, legger Nkom til grunn at flere tilbydere ikke vil kunne etablere G.fast på samme punkt. En slik etablering av parallell infrastruktur vil det trolig heller ikke være økonomisk grunnlag for. En eventuell anmodning om tilgang til SLU for bruk av G.fast på et punkt hvor en annen tilbyder allerede har eller er i ferd med å etablere G.fast, vil etter Nkoms vurdering normalt ikke være rimelig. Det innebærer at muligheten for å benytte SLU-tilgang til å ta i bruk G.fast med frekvensfiltrering vil følge prinsippet om først i tid, best i rett. Tidspunktet for fremsettelsen av anmodning om tilgang til det aktuelle punktet vil ved behov kunne benyttes som skjæringspunkt for å avgjøre hvilken tilbyder som fremsatte sin anmodning først.

233. Tilgangskjøpere som utplasserer utstyr på en utskutt node, bør sikres en viss forutsigbarhet for investeringen. Telenor bør derfor normalt ikke kunne gjøre endringer i det bakenforliggende kobberaksessnettet som gjør at tilgangskjøpernes tilgang til de aktuelle delaksesslinjene bortfaller etter kort tid. Nkom behandler denne problemstillingen under kravene til varsling i kapittel 7.5.

7.2.5 Lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett

7.2.5.1 Behov for plikt til å tilby lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett

234. Ny teknologi gir mulighet til mer effektiv bruk av kobberaksessnettet. De nye mulighetene for oppgradering av kobberbaserte aksessnett er beskrevet ovenfor i kapittel 7.2.3.1.

235. Oppgradering av kobberbaserte aksessnett kan imidlertid ha negative virkninger for fysisk tilgang til slike nett og dermed skape problemer for tilgangskjøperne. Dette er nærmere beskrevet ovenfor i kapittel 7.2.3.2.

236. Problemstillingen blir på denne bakgrunn om Telenor skal ha plikt til å tilby lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett som en erstatning for at LLUB-tilgang og tilgang til delaksesslinjer blir degradert eller bortfaller.

²⁴ Generelle vilkår til avtale om atskilt tilgang til Telenors aksesslinjer i Norge punkt 16.6.4

237. Telenor bør ha anledning til å oppgradere kobbernettet og utnytte de teknologiske mulighetene som finnes for å kunne tilby høyere kapasitet til sluttbrukerne. Dette bør imidlertid ikke gå ut over alternative tilbyderes muligheter til å konkurrere med Telenor. LLUB-tilgang og tilgang til delakseslinjer har til nå gitt alternative tilbydere høy grad av mulighet til å kontrollere og utvikle egne sluttbrukertjenester. Nkom mener derfor at Telenor bør pålegges å tilby virtuell tilgang som en erstatning for bortfall eller degradering av fysisk tilgang til kobberaksessnettet. For at erstatningsproduktet skal være reelt, må det videre ha egenskaper som er sammenlignbare med fysisk tilgang til kobberaksessnettet.

238. Telenor har som nevnt ovenfor lagt frem et forslag til et virtuelt tilgangsprodukt i Bredbåndforum, benevnt «VULA Cu», og diskusjonene om egenskapene til dette produktet har vært sentralt i forumet. Som også nevnt ovenfor, har Telenor redusert ambisjonsnivået for selskapets oppgradering av kobbernettet.

239. I lys av at Telenors oppgradering av kobbernettet synes å bli vesentlig mer begrenset enn det som opprinnelig var planlagt, kan det stilles spørsmål ved om det er forholdsmessig å pålegge Telenor plikt til å tilby lokal, virtuell tilgang til kobberaksessnettet. Nkom viser i denne sammenheng til at selv om antallet mikronoder som planlegges oppgradert er redusert, så vil oppgraderingen likevel kunne medføre til at forholdsvis mange aksesser blir berørt. Dette omfatter ikke bare aksesser tilknyttet mikronoden, men også aksesser knyttet til sentralen hvor mikronoden er tilknyttet. Tap av den fysiske tilgangen til disse aksessene vil derfor kunne svekke tilgangskjøpernes evne til å konkurrere med Telenor. Selv om det vil være utviklingskostnader knyttet til å tilby et virtuelt tilgangsprodukt for dekke behovet for tilgang som oppstår ved at fysisk tilgang opphører/degraderes, er det Nkoms vurdering at fordelene for konkurransen av et relevant erstatningsprodukt mer enn oppveier denne ulempen.

240. Nkom mener videre at det ikke kan utelukkes at Telenor vil endre sine ambisjoner knyttet til oppgradering av kobbernettet i lys av at markedet utvikler seg annerledes enn det Telenor ser for seg på det nåværende tidspunktet.

241. BERECs Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products CP1 fastsetter at et virtuelt tilgangsprodukt på lag 2 skal tilbys i Marked 3a dersom:

- i. an operator holds a position of significant market power (SMP) on market 3a and an access-remedy is considered to be necessary and proportionate; and*
- ii. access to passive infrastructure (e.g. ducts, copper unbundling, fibre unbundling) or access to wavelength unbundling of an FTTH NG-PON2 as well as wholesale access remedies on market 3b are not sufficient to ensure effective competition at the retail level.”*

242. Nkom har i markedsanalysen konkludert med at Telenor har sterk markedsstilling i Marked 3a. Nkom kan ikke se at tilgang til passiv infrastruktur vil være tilstrekkelig for å sikre effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet. Omfanget av tilgjengelige føringsveier i aksessnettet vil for eksempel ikke kunne gi alternative tilbydere et grunnlag for å konkurrere

med Telenor i sluttbrukermarkedet. Videre er fysisk tilgang til fiberaksesser kun mulig der Telenor har punkt-til-punkt-nett. Dette dreier seg om relativt få aksesser. Nkom mener videre at unbundling basert på bølgelengder i neste generasjons PON-nett sannsynligvis ikke vil utgjøre et reelt alternativ i denne reguleringsperioden i lys av at dette er en teknologi under utvikling. Tilgang til grossistprodukter i Marked 3b anses heller ikke å være tilstrekkelig for å sikre effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet.

243. Nkom mener derfor at vilkårene som fremkommer i BERECs Common Position for å pålegge Telenor å gi tilgang til virtuelt tilgangsprodukt, er oppfylt.

244. Nkom mener på denne bakgrunn at det er forholdsmessig å pålegge Telenor å tilby et relevant erstatningsprodukt. Det innebærer at Telenor skal tilby lokal, virtuell tilgang til sitt kobberbaserte aksessnett. For å bidra til økt klarhet om innholdet i denne tilgangsplikten, vil Nkom nedenfor drøfte enkelte forhold som er særlig relevante for denne tilgangsformen.

7.2.5.2 Nærmere om et produkt for lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett

245. Fysisk tilgang til kobbernettet gir som nevnt tilgang til en uforedlet aksesslinje mellom sluttbrukeren og tilgangspunktet. Dette gir tilgangskjøperne stor frihet til å utforme egne sluttbrukertjenester. Dersom virtuell tilgang skal tjene som fullgod erstatning for fysisk tilgang, må egenskapene til det virtuelle tilgangsproduktet være så like egenskapene til de tradisjonelle fysiske tilgangsproduktene som mulig. Det må derfor tas nærmere stilling til hvilke egenskaper et slikt tilgangsprodukt skal ha.

246. Deltakerne i Bredbåndsforum har med utgangspunkt i et forslag fra Telenor blitt enige om de tekniske spesifikasjonene for det virtuelle tilgangsproduktet VULA Cu. De tekniske spesifikasjonene for VULA Cu²⁵ følger som et vedlegg til dette vedtaket (vedlegg 6). Dette reiser spørsmålet om et tilbud om VULA Cu vil være tilstrekkelig for å oppfylle plikten til å tilby lokal, virtuell tilgang.

247. Nkom mener at egenskapene til VULA-produktet må være i samsvar med kriteriene som fremkommer i Kommisjonens Explanatory Note for virtuelle grossistprodukter i Marked 3a, dvs. lokal tilknytning, «uncontended» forbindelse, tjenesteavhengighet og kontroll over forbindelsen. Produktet må videre være i samsvar med de tekniske kravene som fremkommer i BERECs Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products.

248. Vilråene om lokal tilknytning, «uncontended» forbindelse, tjenesteavhengighet og kontroll over forbindelsen er forklart nærmere i markedsanalysen kapittel 2.4.3.

249. De tekniske kravene i BERECs Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products er:

- Produktet skal være basert på Ethernet (CP3).

²⁵ Telenor har i e-post 4. desember 2018 verifisert at spesifikasjonene som er vedlagt, er de som ble sist diskutert i Bredbåndsforum som gruppe.

- Tilgangskjøpere skal ha mulighet til å bruke og konfigurere eget terminalutstyr. Gjelder under en forutsetning av at utstyret oppfyller visse krav, f.eks. for å sikre at utstyret fungerer i nettverket til grossisttilbyderen (CP4).
- Tilgangskjøpere skal ha mulighet til å kontrollere hastigheten på sine tjenester innenfor de kapasitetsbegrensningene som er knyttet til abonnentens aksesslinje (CP5).
- Båndbredden skal være «uncontended» eller gi tilstrekkelig høy tjenestekvalitet. Tjenestekvaliteten skal være minst like høy som grossisttilbyderen gir til egen sluttbrukervirksomhet (CP6).
- Tilgangskjøpere skal gis mulighet til å prioritere trafikk (CP7).
- Multicast skal tilbys dersom dette er forholdsmessig og nødvendig for å sikre teknisk og økonomisk replikerbarhet med konkurrerende tilbud i sluttbrukermarkedet (CP8).
- Tilgangskjøpere skal ha mulighet til å bruke flere VLAN per sluttbruker (CP9)
- Tilgangskjøpere skal ha mulighet til å identifisere sine sluttbrukere (CP10)

250. Begrunnelsen for at VULA-produktet skal ha de ovennevnte egenskapene, er at produktet skal være et funksjonelt substitutt for fysisk tilgang.

251. Produktegenskapene til VULA Cu er blitt til som følge av en dialog mellom tilbyderne som har deltatt i Bredbåndsforum. Det må derfor kunne legges til grunn at de egenskapene partene er blitt enige om, balanserer interessene mellom tilgangskjøpernes og Telenors behov på en tilfredsstillende måte.

252. Slik VULA Cu er spesifisert i Bredbåndsforum, vil produktet kunne bli levert både i en «uncontended» og «contended» versjon. Versjonen som er «contended» vil ikke oppfylle VULA-kriteriene i Explanatory Note, og et slikt grossistprodukt vil dermed ikke inngå i Marked 3a.

253. Når det gjelder «uncontended» VULA Cu, vil Telenor ikke overbooke forbindelsen mellom tilknytningspunktet og den fremskutte mikronoden. Den totale båndbredden vil dermed være dimensjonert tilstrekkelig sett i lys av antall sluttbrukere. Nkom anser på denne bakgrunn at VULA Cu i denne versjonen oppfyller kravet til at forbindelsen er «uncontended».

254. Tilgang til «uncontended» VULA Cu vil videre gi grossistkundene høy grad av mulighet til selv å konfigurere parametere for sine kundeaksesser, eksempelvis hastighet, aksessprofiler (DLM) og forhold knyttet til multicast. Grossistkundene vil videre ha muligheter til å overvåke egne aksesser og utføre feilretting. Nkom anser på denne bakgrunn at grossistkundene vil ha tilstrekkelig kontroll over forbindelsen.

255. Tjenestekvalitet (QoS) har vært en viktig del av diskusjonene i Bredbåndsforum. Kvaliteten på VULA Cu bør være minst like høy som kvaliteten på tilsvarende produkt Telenor leverer til egen sluttbrukervirksomhet. Grossistkundene som har deltatt i Bredbåndsforum, har spilt inn mange behov mht. tjenestekvaliteten på VULA Cu. Telenor har gjennom forslaget til

produktspesifikasjon ivaretatt de fleste av disse behovene. I lys av dette mener Nkom at VULA Cu oppfyller kravet til tjenestekvalitet.

256. Grossistkundene vil kunne bruke eget terminalutstyr (CPE) i forbindelse med VULA Cu. Dette, og andre forhold som for eksempel kontroll på hastighet og tjenestekvalitet, vil gi grossistkundene muligheter til å differensiere sitt tjenestetilbud. Nkom mener derfor at VULA Cu kan anses for å være tjenesteuavhengig.

257. VULA Cu oppfyller på denne bakgrunn kriteriene i Kommissjonens Explanatory Note om «uncontended» forbindelse, tjenestekvalitet/uavhengighet og kontroll over forbindelsen. Kriteriet om lokal tilknytning vurderes i nedenfor i kapittel 7.2.5.4. Nkom anser videre at VULA Cu i all hovedsak er i samsvar med de tekniske kravene i BERECs Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products. I den grad det er mindre avvik fra kravene, viser Nkom til at VULA Cu er fremforhandlet mellom partene i Bredbåndsforum.

258. Nkom mener på bakgrunn av dette at et tilbud om VULA Cu vil være tilstrekkelig for å oppfylle plikten til å tilby lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a. Forutsatt at Telenor oppgraderer kobberaksessnettet med ekskluderende virkning, jf. kapittel 7.2.3.5, må Telenor utvikle et konkret grossistprodukt basert på produktbeskrivelsen for VULA Cu som partene i Bredbåndsforum er blitt enige om (vedlegg 6).

259. Hvis Telenor mener det oppstår behov for å gjøre endringer i produktbeskrivelsen for VULA Cu, skal Telenor gjøre Nkom skriftlig oppmerksom på dette. Nkom presiserer at dette gjelder enhver endring i produktbeskrivelsen. Dersom endringen er av en slik art at den endrer egenskapene ved tilgangsproduktet som tilbyderne ble enige om i Bredbåndsforum, skal Telenor videre involvere tilgangskjøperne.

260. Nkom betegner i det videre tilgangsplikten for lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett som VULA kobber.

7.2.5.3 Hvor VULA kobber skal tilbys

261. Spørsmålet om VULA kobber skal være tilgjengelig i hele Telenors kobberbaserte aksessnett ble reist i Bredbåndforum. Tilgangskjøperne uttrykte i utgangspunktet interesse for dette blant annet fordi en slik løsning ville gi større valgmuligheter. Det må derfor tas stiling til om VULA kobber skal være tilgjengelig i hele Telenors nett eller være begrenset til aksesser i de delene av Telenors nett som oppgraderes.

262. Telenors plikt til å tilby virtuell, lokal tilgang til kobbernettet skal i hovedsak løse konkurranseproblemet som oppstår når Telenor etablerer utskutte mikronoder og tilbudet om fysisk tilgang bortfaller. Dette tilsier at plikten kan begrenses til disse områdene. Danske og svenske ekommyndigheter har vurdert dette på samme måte.

263. Tilgangskjøperne vil ikke kunne levere tjenester fra egen DSLAM til sluttbrukere som er koblet til den utskutte mikronoden. Telenor skal derfor tilby VULA kobber på disse aksessene slik at tilgangskjøperne får tilbud om et funksjonelt erstatningsprodukt..

264. Etablering av utskutte mikronoder vil videre kunne redusere kundegrunnlaget og dermed også forretningspotensialet for tilgangskjøpernes DSLAM i sentralen/HK. VULA kobber skal derfor også tilbys på aksesser i bakenforliggende sentral.

265. Den høye kapasiteten som følger av etablering av utskutte mikronoder og bruk støykanselleringsteknologi, vil ikke være tilgjengelig i de delene av kobberaksessnettet som ikke blir oppgradert. En eventuell tilgang til VULA kobber vil derfor ikke kunne gi et forbedret tjenestetilbud til sluttbrukerne i områder som ikke oppgraderes.

266. Noen av de tekniske egenskapene til VULA kobber er avhengig av en «uncontended» forbindelse mellom tilknytningspunktet og den utskutte mikronoden. Dersom VULA kobber skal tilbys i hele Telenors kobberaksessnett, må aksessen kobles gjennom Telenors IP-nett. Dette innebærer at de tekniske egenskapene til VULA kobber (f.eks. tidsforsinkelse) vil kunne variere avhengig av om man benytter et sentralt eller lokalt tilknytningspunkt.

267. I deler av kobbernettet som ikke oppgraderes, vil det fortsatt være mulig å utplassere eller opprettholde egne DSLAMer og kjøpe fysisk tilgang av Telenor i form av LLUB.

268. Bredbåndsforum sluttet seg til at det er tilstrekkelig at VULA kobber kun tilbys i de delene av Telenors nett som oppgraderes.

269. Nkom mener på bakgrunn av dette at VULA kobber som et minimum skal tilbys i de delene av Telenors nett som oppgraderes med ekskluderende virkning. Dette innebærer at VULA kobber skal tilbys på aksesser som er koblet til de utskutte mikronodene som oppgraderes. Videre skal VULA-produktet tilbys på aksesser som er koblet til sentralen/hovedkoblingen som den utskutte mikronoden er koblet til.

7.2.5.4 Særlig om tilknytningspunkter for VULA kobber

270. En særskilt problemstilling er hvor i Telenors nett tilgangskjøpere kan knytte seg til VULA kobber-produktet.

271. Telenor har skissert at tilgangskjøpere kan få tilgang til VULA kobber på BNG-nivå (Border Network Gateway). Antallet tilknytningspunkter på dette nivået er ca. 150.

272. I Bredbåndsforum har enkelte tilgangskjøpere gitt uttrykk for at de ønsker tilgang på nivå med sentralen/HK. Dette kan være aktuelt for tilgangskjøpere som har lagt egen fiber frem til sentralen/HK (til egen DSLAM). Et annet mulig tilknytningspunkt er på den utskutte mikronoden.

273. Tilgang på de utskutte mikronodene vil gi forbindelse til få sluttbrukere, og det vil normalt ikke være lønnsomt for grossistkundene å få overlevert trafikken til eget nett i dette punktet. For Telenor vil tilgangsplikt på dette nivået gi økte kostnader, eksempelvis i form av at antallet tilgangsporter må økes og at det må foretas temperaturregulering av skap der utstyr skal innplasseres. Deltakerne i Bredbåndsforum var enige om at innføring av et slikt tilgangspunkt ikke hadde høy prioritet. Erfaringer fra Danmark viser dessuten at tilgang på

utskutt mikronode er lite brukt. På bakgrunn av dette mener Nkom at Telenor ikke skal ha plikt til å tilby tilgang på de utskutte mikronodene.

274. Telenor har i Bredbåndsforum gitt uttrykk for at det vil være mest kostnadseffektivt å gi tilgangskjøperne tilgang til VULA-produktet på BNG-nivå. På denne måten vil selskapet kunne gjenbruke ODP-løsningen (Operator Distribution Point) for dagens VULA-produkt for fiber i så høy grad som mulig.

275. Ifølge Kommissjonens Explanatory Note innebærer lokal tilknytning at trafikken overleveres *"at a level which is much closer to the customer premises than access at the national or regional level as generally granted with traditional bitstream access. Such "localness" is typically given in a scenario where access is granted at or close to the central office/MDF (including newly built ODF) or the street cabinet."*

276. Antallet tilknytningspunkter for VULA kobber avviker ikke nevneverdig fra antallet tilknytningspunkter for Telenors grossistprodukt «DSL Bredbåndsaksess» (bitstrømaksess). Tilknytningspunkter på BNG-nivå vil derfor i utgangspunktet ikke kunne karakteriseres som lokal tilgang.

277. Tilgang til VULA kobber vil imidlertid innebære en «uncontended» forbindelse og oppfylle de andre VULA-kriteriene som er angitt i Explanatory Note. Nkom mener at graden av lokal tilknytning ikke er avgjørende og anser derfor at produktet vil være et funksjonelt substitutt for fysisk tilgang til kobbernettet. Diskusjonene som har vært i Bredbåndsforum, tyder også på at tilgang på BNG-nivået vil dekke behovet for større tilgangskjøpere, for eksempel NextGenTel. Nkom mener derfor at Telenor skal ha plikt til å tilby tilgang på BNG-nivå.

278. BNG-nivået er mer sentralt i den logiske nettstrukturen enn sentral/HK-nivået. DSLAMer som er utplassert i sentraler/HK kan ha ulik form for tilknytning til BNGer. De kan være direkte knyttet til BNG eller knyttet til BNG via en annen DSLAM. Videre kan DSLAMer i en del tilfeller være samlokalisert med BNGer (dvs. en ruter hvor BNG-funksjonalitet er implementert) på sentraler/HK.

279. Når det gjelder spørsmålet om tilgangskjøpere skal kunne få tilgang på sentral/HK-nivå, kan det være hensiktsmessig å vurdere dette etter hvilken form for tilknytning det er mellom DSLAMer i HK og BNGer.

280. Telenor skal gi tilgang på sentral/HK i de tilfellene BNG er samlokalisert på sentral/HK. Nkom anser at det vil være enkelt og lite byrdefullt for Telenor å legge til rette for en slik tilgang siden dette vil være på samme fysiske lokasjon.

281. Når det gjelder DSLAMer i HK som er knyttet til BNG via en annen DSLAM, har Telenor gitt uttrykk for at de under utvikling av et VULA Cu-produkt vil verifisere at en løsning tilfredsstillende de tekniske verdiene for produktet «VULA Dedicated VLAN Uncontended». For det tilfelle at dette ikke skulle la seg verifisere, mener Nkom at Telenor skal ha plikt til å tilby

tilgang på nivå med sentral/HK dersom dette er nødvendig for å tilby «VULA Dedicated VLAN Uncontended».

282. I de tilfellene DSLAM i sentral/HK er direkte knyttet til BNG, blir det spørsmål om det i tillegg skal være tilgangsplikt på sentral/HK.

283. Ifølge Explanatory Note vil lokal tilknytning typisk innebære at tilgang gis på eller i nærheten av sentralen/HK eller i et fordelerpunkt enda nærmere nettermineringspunktet («street cabinet»). Dette taler for at det bør kunne være tilgangsplikt på nivå med sentral/HK.

284. Tilgang på BNG-nivå vil på den annen side gi tilgangskjøperne tilgang til et VULA-produkt som kan anses som et funksjonelt substitutt for fysisk tilgang.

285. Nkom viser til at Erhvervsstyrelsen i Danmark har pålagt TDC å gi tilgang på nivå med de utskutte mikronodene (i tillegg til tilgang på nivå med sentral/HK), jf. også Explanatory Note hvor det fremgår at lokal tilgang kan innebære tilgang til «the street cabinet». Nkom mener derfor ut fra en «mer til det mindre»-betraktning at Telenor bør kunne pålegges å gi tilgang på sentral/HK-nivå.

286. I Bredbåndforum har Telenor opplyst at de har minst én port ledig for ekstern tilgang på sine DSLAMer i sentral/HK. Behovet for å få tilgang på nivå med sentral/HK har som nevnt ovenfor sammenheng med at enkelte tilgangskjøpere ønsker å benytte egen fiberkabel frem til tilknytningspunktet. Det er nærliggende at det er tilbydere med eget fibernett i nærheten av sentralen/HK som har funnet det lønnsomt å fremføre en slik fiberkabel. Etterspørsel etter tilgang på nivå med sentral/HK vil på denne bakgrunn bero på individuelle forhold. Det er derfor sannsynligvis ikke behov for at Telenor må legge til rette for at mange tilbydere skal kunne få tilgang på hver enkelt sentral/HK.

287. Nkom mener at Telenor skal tilby tilgang på sentral/HK med minst to porter som forbeholdes ekstern tilgang. Nkom mener dette i hovedsak vil kunne dekke tilgangskjøpernes behov for å dra fordel av investeringene de allerede har foretatt knyttet til sitt bredbåndstilbud.

288. Nkom mener at slikt begrenset tilgangsregime på sentral/HK vil være lite byrdefullt for Telenor.

289. Oppsummert har Nkom konkludert med at Telenor skal ha plikt til å tilby tilgang til VULA kobber på BNG-nivå. Videre skal Telenor ha plikt til å tilby tilgang på sentral/HK med minst to porter som forbeholdes ekstern tilgang. Telenor skal derimot ikke ha plikt til å tilby tilgang på nivå med den utskutte mikronoden.

7.2.5.5 Plikt til «uncontended» tilgang mellom tilknytning og utskutt node

290. Dersom tilknytningspunktet er mer sentralt enn sentral/HK, må tilgangen mellom tilknytningspunktet og utskutt mikronode være «uncontended» for at tilgangsproduktet skal være et funksjonelt substitutt for fysisk tilgang og dermed et produkt i M3a.

291. En slik «uncontended» tilgang kan sikres ved å stille krav til tilgangsproduktet og/eller ved å stille krav til en «uncontended» forbindelse på den aktuelle strekningen i nettet.

292. Et VULA kobber-produkt i Marked 3a skal være «uncontended». For å sikre dette, mener Nkom at det er nødvendig å stille et eksplisitt krav om at forbindelsen på strekningen fra utskutt mikronode til et desentralt tilknytningspunkt skal være «uncontended». En slik plikt er nødvendig for å sikre at det er en realitet i at VULA kobber-produktet er et funksjonelt erstatningsprodukt for fysisk tilgang.

293. Nkom viser i denne forbindelse også til at Erhvervsstyrelsen i Danmark har pålagt TDC en plikt til å tilby «uncontended» tilgang mellom tilknytning og utskutt mikronode.

7.2.5.6 Nærmere om plikten og tidspunktet for når Telenor skal tilby virtuell tilgang

294. Ettersom det er usikkerhet knyttet til Telenors konkrete planer for oppgradering av kobbernettet med ekskluderende virkning, jf. kapittel 7.2.3.5, mener Nkom at det ikke er forholdsmessig å gi Telenor et ubetinget pålegg om å utvikle og lansere et grossistprodukt som skal oppfylle kravene til VULA kobber innen ni måneder etter ikrafttreddelsen av dette vedtaket, slik det ble varslet.

295. Ekskluderende virkning innebærer, som beskrevet i kapittel 7.2.3.2, at fysisk tilgang til kobberaksesslinjene bortfaller.

296. ESA har i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i Marked 3a og 3b oppfordret Nkom til å klargjøre tidslinjen for når virtuelle tilgangsprodukter skal være tilgjengelige. Nkom har nedenfor tydeliggjort tidslinjen for hver enkelt fase Telenor må gjennomføre for å kunne tilby VULA kobber som erstatning for fysisk tilgang til kobberaksessnettet.

297. Det vil være uheldig om det oppstår perioder uten at tilgangskjøperne har tilgang til et relevant grossistprodukt. Dette vil kunne svekke konkurransen i sluttbrukermarkedet og gi Telenor fordel ved å være først ute med et bedre tilbud til sluttbrukerne. VULA kobber må derfor kunne tas i bruk av sluttbrukerne til tilgangskjøper, dvs. være operativt, senest fra det tidspunktet fysisk tilgang bortfaller.

298. Det vil videre være uheldig om tilgangskjøperne ikke får tilstrekkelig tid til å forberede overgangen fra fysisk til virtuell tilgang. Telenor må derfor ha klart både et referansetilbud, herunder priser, og et tilgangsprodukt som er klargjort for bestilling i tilstrekkelig tid før fysisk tilgang bortfaller.

299. Nkom mener det er tilstrekkelig at referansetilbudet for VULA kobber, er klart senest samtidig med at Telenor varsler om endringer i aksessnettet som medfører at tilgang som er gitt, bortfaller, jf. kapittel 7.5.5.2. Dette innebærer i praksis at Telenors referansetilbud må være klart senest seks måneder før fysisk tilgang bortfaller.

300. For at tilgangen til det nye tilgangsproduktet skal kunne fungere effektivt, vil det være nødvendig at tilgangskjøper får kunnskap om og mulighet til å prøve ut det aktuelle bestillingsløpet. Det er derfor nødvendig at Telenor gjør det mulig for tilgangskjøperne å bestille det nye produktet en viss tid før den fysiske tilgang bortfaller. Nkom konkluderer med at det nye produktet må være mulig å bestille senest tre måneder før fysisk tilgang bortfaller.

301. Berørte tilgangskjøpere kan tenkes å være interessert i alternativer til VULA kobber for å erstatte bortfallet av fysisk tilgang. Et alternativ kan for eksempel være et grossistprodukt i Marked 3b. Nkom mener at partene, dvs. Telenor og berørte tilgangskjøpere, bør kunne inngå avtaler om slike alternativer. Inngåelse av slik avtale vil medføre at Telenor ikke vil ha plikt til å tilby de aktuelle tilgangskjøperne VULA kobber.

7.2.5.7 Migrering

302. Telenor skal tilby migrering mellom produkter i Marked 3a og mellom produkter i Marked 3a og Marked 3b.

303. Telenors plikt til å tilby migrering gjelder uavhengig av hvilken teknologisk plattform tilgangen er basert på. Det innebærer for eksempel at Telenor skal tilby migrering fra kobberprodukter til fiberprodukter som omfattes av Telenors tilgangsplikt. Plikten til å tilby migrering gjelder både på enkeltsluttbrukernivå og for samtidig migrering av én eller flere grupper av sluttbrukere, såkalt massemigring.

304. Telenor skal tilby migrering på rettidige, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Det innebærer blant annet at Telenor skal sørge for alle rimelige tiltak for å sikre at nedetid unngås i tilknytning til migreringen.

305. Migrering skal skje til kostnadsorienterte priser og reflektere at det kostnadene ved migrering kan være lavere enn ved ordinær etablering av tilgang, jf. kravene til ikke-diskriminering og prisregulering.

7.2.6 Lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett

7.2.6.1 Punkt-til-punkt-nett

306. Telenor ble i Nkoms vedtak av 20. januar 2014 i tidligere marked 4 pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om LLUB-tilgang til fiberaksesslinjer. Telenor utviklet produktet LLUB Fiberaksess for å imøtekomme denne tilgangsplikten. LLUB Fiberaksess er kun tilgjengelig i Telenors punkt-til-punkt-nett i systematisk utbygde fiberaksessområder. I punkt-til-punkt-nett har abonnentene sin egen dedikerte fiberkabel fra sentralen.

307. Tilgangskjøperne har i liten grad etterspurt LLUB Fiberaksess. Det kan derfor stilles spørsmål om det er nødvendig og forholdsmessig å videreføre en plikt til lokal, fysisk tilgang til Telenors fiberbaserte punkt-til-punkt-nett.

308. Antallet aksesser i Telenors punkt-til-punkt-nett er relativt få. Det kan derfor hevdes at tilgang til disse aksessene vil ha liten betydning for tilgangskjøpernes evne til å konkurrere med Telenor. Dette er et argument som kan tale imot videreføring av plikten.

309. Det kan imidlertid ikke utelukkes at forholdet mellom punkt-til-punkt- og PON-aksesser i Telenors portefølje av fiberaksessnett kan endres over tid. Telenor har i ulike sammenhenger gitt uttrykk for at selskapet vil styrke sin posisjon innen fiberbasert bredbåndsaksess i årene fremover og har bl.a. konkretisert sine vekstambisjoner gjennom en uttalt målsetning om 40 % markedsandel på fiberaksess innen 2020. Dersom deler av denne veksten kommer fra oppkjøp av fiberaktører med eksisterende punkt-til-punkt-nett, kan det medføre at antall punkt-til-punkt-aksesser i Telenors fibernetts øker. Dette er et moment som taler for at tilgangsplikten for fiber på lokalt nivå i tidligere marked 4 bør videreføres i Marked 3a.

310. Dersom det kun pålegges tilgang til én type fibernetts-topologi, vil dette videre kunne påvirke teknologivalg i fremtiden. Nkom mener derfor at lokal, fysisk tilgang til fiberaksesslinjer i punkt-til-punkt-nett bør opprettholdes for å sikre grossistkunder fysisk tilgang til fiberaksessnett i det tilfellet Telenor skulle endre hovedsatsingen på PON-nett eller på annen måte øke antall fiberaksesser i punkt-til-punkt-nett.

311. Nkom mener på bakgrunn av dette at Telenor skal pålegges en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte punkt-til-punkt-nett.

7.2.6.2 PON-nett

312. PON-nett (passive optical networks) er punkt-til-multipunkt-nett, noe som innebærer at fordelingspunktet der den enkelte abonnentlinjen kobles til befinner seg lengre ut i nettet enn i et punkt-til-punkt-nett. Mens abonnentene i et PON-nett utnytter en felles fiberkabel fra sentralen til et passivt fordelingspunkt, har abonnentene til punkt-til-punkt-nett sin egen dedikerte fiberkabel fra sentralen.

313. Mulighetene for fysisk unbundling av punkt-til-multipunkt-nett, og særlig PON-nett, er begrenset. Dette har sammenheng med at signalene fra fibersentralen frem til den passive splitteren sendes i én enkelt fiberkabel.

314. Selv om mulighetene er begrenset, har Erhvervsstyrelsen (ERST) i Danmark i sin markedsavgjørelse fra 2017 i Marked 3a pålagt TDC å gi lokal, fysisk tilgang til fibernetts. Dette gjelder uavhengig av fibernetts-topologi. I PON-nett skal TDC sikre at tilgangskjøperne kan utplassere eget utstyr for å få tilgang til «det første fiberdistributionspunkt». Dersom dette ikke er mulig, skal TDC på vegne av tilgangskjøperne sette opp en splitter i fordelingspunktet og transportere trafikken fra dette til et mer sentralt punkt i nettet. Dersom praktiske forhold gjør at det ikke er mulig å utplassere utstyr på punktet, skal TDC tilby lokal, virtuell tilgang til fiber i stedet for fysisk tilgang.

315. I Telenors PON-nett vil det være vanskelig å gi tilsvarende tilgang. Dette skyldes at Telenor benytter utstyr i sitt fibernetts som i mindre grad er egnet for fysisk tilkopling. Telenor

benytter for eksempel passive splittere som er «helsveiset». Nkom anser at det vil være både uhensiktsmessig og uforholdsmessig å pålegge Telenor å bryte opp slike splittere for å kunne gi andre tilgang. Dette må også ses i lys av det er relativt få kunder som er knyttet til passive splittere på desentrale punkter i nettet.

316. Bølgelengdemultipleksing er en teknologi som gjør det mulig å sende flere optiske signaler med forskjellige bølgelengder inn i én enkelt fiber. Denne teknologien gjør at det i utgangspunktet er mulig å unbundle et PON-nett ved å gi tilgangskjøperne tilgang på en bølgelengde som kan brukes til å overføre signaler fra fibersentralen og til nettermineringspunktet/sluttbruker («wavelength unbundling»).

317. Både PON-nett og bølgelengdemultipleksing er under utvikling, og teknologien er i ferd med å bli standardisert. Teknologien må fortsatt betraktes som umoden, og det vil derfor etter Nkoms vurdering å være for tidlig å innføre denne tilgangsformen på det nåværende tidspunkt. Dette synes også å være oppfatningen i andre land vi kan sammenligne oss med.

318. Nkom vil imidlertid følge med utviklingen på dette området og revurdere muligheten for en innføring av denne tilgangsformen dersom det viser seg at den blir standardisert og kommersielt tilgjengelig innenfor vedtakets tidshorisont.

7.2.7 Lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett

7.2.7.1 Bakgrunn - Dagens VULA-produkt fra Telenor

319. I vedtaket fra 2014 i tidligere marked 5 ble Telenor pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til Bredbåndsaksess i fiberbaserte aksessnett. For å imøtekomme denne tilgangsplikten, utviklet Telenor grossistproduktet VULA.

Tilgangsproduktet ble lansert i januar 2015 og gir tilgang til Telenors PON-nett på BNG-nivå. Nkom mener egenskapene ved dagens VULA-produkt tilsier at dette grossistproduktet inngår i Marked 3b. Nkom viser i den forbindelse til markedsanalysen kapittel 2.4.4. Nkoms vurdering av spørsmålet om Telenor fortsatt skal ha plikt til å tilby slik tilgang, fremgår av vedtak i Marked 3b.

320. Da Telenor i 2014 la frem avtaleverket for produktet VULA i tidligere marked 5, hadde tilgangskjøperne innsigelser på at produktet kun ga tilknytningsmulighet på BNG-nivå. Innsigelsen var blant annet begrunnet i at dette ville gjøre tilgangsplikten mindre anvendelig og innebære en begrensning i muligheten til å utforme egne tjenester. Nkom vurderte den gang at tilgangsproduktet Telenor la frem var tilstrekkelig til å oppfylle tilgangsplikten i det aktuelle grossistmarkedet. Nkom ga samtidig uttrykk for at dette standpunktet ville kunne revurderes i lys av fremtidig markedsmessig og teknologisk utvikling. Nkom er ikke kjent med at det i tiden etter at Telenor lanserte sitt VULA-produkt i 2015, har blitt fremsatt anmodning om tilgang til Telenors fiberaksessnett på mer lokale nivåer.

321. Som redegjort for i kapittel 7.2.6.1, blir Telenor pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte punkt-til-punkt-nett. Per i dag er det imidlertid et relativt begrenset antall aksesser hvor tilgangskjøper kan få slik tilgang.

322. Telenors fiberbaserte aksessnett er i hovedsak PON-nett. Nkom har i kapittel 7.2.6.2 konkludert med at Telenor ikke skal pålegges plikt til å gi lokal, fysisk tilgang til PON-nett, for eksempel i form av at tilgangskjøper skal kunne koble seg på splittere i PON-nettet som i Danmark. Nkom mener videre at det per i dag ikke er aktuelt å pålegge Telenor å gi tilgang basert på bølgelengdemultipleksing. Tilgangskjøperne har derfor samlet sett ingen muligheter til å få direkte fysisk tilgang til Telenors GPON-fibernet.

7.2.7.2 Virkning av ESAs nye anbefaling om markedsavgrensing fra 2016

323. Skillet mellom fysiske tilgangsprodukter/«atskilt tilgang» og mer foredlede produkter Bredbåndsaksess/«bitstream» som dannet grunnlaget for avgrensningen mellom tidligere marked 4 og marked 5, er endret som følge av den gjeldende produktmarkedsdefinisjonen, jf. ESAs anbefaling til nye markedsavgrensninger fra 2016. Marked 3a kan således inneholde både fysiske og virtuelle tilgangsprodukter. Problemstillingen her er om det er behov for å pålegge Telenor plikt til å gi lokal, virtuell tilgang til selskapets fiberbaserte aksessnett.

324. Som vist til ovenfor, er de relevante markedene definert forskjellig i denne avgjørelsen sammenlignet med i 2014, slik at lokal, virtuell tilgang nå er relevant å vurdere i Marked 3a. Nkom viser til vurderingene ovenfor hvor Nkom konkluderer med at Telenor skal tilby lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett. Nkom mener som et utgangspunkt at lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett er egnet til å avhjelpe noen av de samme konkurransemessige begrensningene som lokal, virtuell tilgang i kobberaksessnettet avhjelper i fravær av fysisk tilgang. Nkom peker i denne sammenheng på de kumulative kriteriene som et produkt iht. Explanatory Note må tilfredsstille for å være i Marked 3a, jf. kapittel 2.4.3 i markedsanalysen:

- Tilgang til produktet gis lokalt
- Tilgang til produktet innebærer at tilgangskjøper gis en tjenesteagnostisk transmisjonskapasitet som er «uncontended» i praksis
- Tilgang til produktet gir tilgangskjøper tilstrekkelig kontroll over transmisjonsnettet til å tillate produktifferensiering og innovasjon tilsvarende som for LLUB

325. I kapittel 2.4.2 i markedsanalysen konkluderer Nkom med at tilgang på BNG-nivå anses som lokalt tilknytningsnivå for virtuelle tilgangsprodukter på fiber.

326. Telenor har overfor Nkom gitt uttrykk for at selskapet ikke har tatt høyde for at GPON-nettet skal kunne tilby såkalt «uncontended» forbindelser og har vist til at den maksimale delte kapasiteten i enkelte GPON-tre er begrenset til 2,4 Gbit/s nedstrøm og 1,2 Gbit/s oppstrøm. Telenor har videre vist til at selskapet heller ikke tilbyr VULA-fremføring med «uncontended» forbindelse mellom OLT og ODP. Telenor oppgir i den forbindelse at GPON-nettet i det

vesentlige er bygget for å dekke etterspørsel i privatmarkedet og at det ikke er betalingsvilje for tjenester hvor GPON-teknologiens konsentrasjonsmuligheter ikke utnyttes. Nkom oppfatter at Telenor med dette sikter til at det ikke er betalingsvilje i privatmarkedet for den høyere prisen som ville følge av å øke konsentrasjonen av GPON-trær ved å la hvert enkelt tre ha færre tilknyttede aksesser. Telenor oppgir imidlertid at det ikke kan utelukkes at slike mer konsentrerte GPON-trær vil bli bygget for å dekke etterspørsel i bedriftsmarkedet hvor betalingsviljen er tilstrekkelig.

327. Det har vært begrenset etterspørsel etter produktet VULA i tidligere marked 5. Etter Nkoms vurdering er det grunn til å anta at prisen på tilgangsproduktet kan ha bidratt til dette²⁶. Etter Nkoms vurdering er det også grunn til å anta at den begrensede etterspørselen er knyttet til at kundegrunnlaget som er tilgjengelig via VULA-produktet, er langt mindre enn kundegrunnlaget ved tilgang i Telenors kobbernett og at muligheten for å nå bedriftskunder via VULA-produktet er mer begrenset. Samtidig mener Nkom at responsen fra tilgangskjøperne til dagens VULA-produkt tyder på at begrensninger i funksjonalitet for tilgangsproduktet også har betydning.

328. Behovet for et fiberbasert VULA-produkt i Marked 3a har i begrenset grad vært diskutert i Norge. Det er derfor noe usikkerhet knyttet til om det vil være etterspørsel etter et slikt tilgangsprodukt. Nkom viser samtidig til at det er formålstjenlig med et tilgangsprodukt i Telenors fiberaksessnett som i tilstrekkelig grad gir økt mulighet for tilgangskjøperne til å differensiere sitt tjenestetilbud og derigjennom styrke sin konkurransevne. Nkom viser videre til responsen fra tilgangskjøperne på begrensningene i dagens VULA-produkt, jf. ovenfor. Etter Nkoms vurdering er det grunn til å anta at tilgangskjøperne fortsatt ser behov for i større grad å kontrollere egen tjenesteproduksjon. Et VULA-produkt som oppfyller kriteriene for lokal, virtuell tilgang i Marked 3a, vil gi tilgangskjøperne større kontroll over sluttbrukerproduktet sammenlignet med dagens VULA-produkt fra Telenor, og dermed større mulighet til å tilby differensierte tjenester.

329. Nkom viser til at Kommisjonen hadde «serious doubts» mht. FICORAs «non imposition of VULA in case of PON networks i market 3a» i sak FI/2017/1991. Kommisjonen pekte på at det er viktig å pålegge virtuell, lokal tilgang i PON-nett for å unngå at bitstrømtilgang til slike nett blir eneste konkurransemulighet for alternative tilbydere. Videre mente Kommisjonen at et pålegg om virtuell, lokal tilgang ville fremme produkt differensiering og øke konkurransen i sluttbrukermarkedet.

330. I lys av begrensningene i funksjonalitet for dagens VULA-produkt fra Telenor, mener Nkom tilsvarende at det er behov for å pålegge Telenor å tilby et videreutviklet VULA-produkt som oppfyller kriteriene for lokal, virtuell tilgang i Marked 3a, slik at tilgangskjøperne kan få

²⁶ Nkom har etter gjennomføring av marginskvistester fattet tre vedtak med pålegg til Telenor om å redusere prisen på VULA-produktet. Alle vedtakene er påklaget av Telenor. Samferdselsdepartementet har i den første saken fattet vedtak om at Telenors priser må reduseres med 24,7 %. Klagen på de to andre vedtakene er til behandling i departementet.

større muligheter til produktdifferensiering og dermed styrke sine konkurransemuligheter i sluttbrukermarkedet.

331. Nkom mener på denne bakgrunn at Telenor skal pålegges å tilby et virtuelt fiberbasert aksessprodukt i Marked 3a.

7.2.7.3 Nærmere om kravene til VULA-fiber tilgang i Marked 3a

332. Kravet om mulighet til tjenesteutvikling og innovasjon betyr at en anmodning om tilgang til ny eller utvidet funksjonalitet for dagens VULA-produkt kan være rimelig selv om det krever funksjonalitet som Telenors egen sluttkundeaktivitet ikke gjør seg nytte av, eksempelvis andre hastighetsprofiler enn de som tilbys i dagens VULA-produkt. Utvikling i marked og teknologi vil skape nye behov og gi nye muligheter for å gi tilgangskjøperne bedret mulighet til å drive produktutvikling og innovasjon nærmere opp til det fysiske tilgang gir mulighet til. Telenor pålegges derfor å utarbeide en prosess for håndtering av anmodninger om endringer og tillegg i standardtilbudet for dagens VULA-produkt. Beskrivelse av denne prosessen skal inngå som en del av standardtilbudet.

333. En hovedgrunn til å pålegge tilgang til et lag 2-produkt er ifølge BERECs Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products den regulerte tilbyders utrulling av NGA-nett. Fibernett basert på GPON nevnes av BEREC som et eksempel på hvor det kan være aktuelt å pålegge tilgang til et lag 2-produkt. BERECs Common Position stiller en del tekniske krav til et lag 2-produkt. Disse er listet opp ovenfor i kapittel 7.2.5.2.

334. BEREC viser til at det er tilfeller hvor lag 2-produkter med tilgang både på lokalt nivå og på regional/nasjonalt nivå er pålagt i tilknytning til den regulerte tilbyderens NGA-utrulling:

“ANOs can use the L2 WAP with local PoH if they have sufficiently large economies of scale at the local level and the L2 WAP with regional/national PoH otherwise. This allows them to offer the same products on a national basis.”

335. Telenor skal på bakgrunn av det ovenstående imøtekomme enhver rimelig anmodning om et lokalt, virtuelt fiberbasert aksessprodukt (VULA fiber).

336. Telenor pålegges å utarbeide en prosess for håndtering av anmodninger om endringer og tillegg i standardtilbudet for VULA-produktet i Marked 3a. Beskrivelse av denne prosessen skal inngå som en del av standardtilbudet.

7.2.7.4 Utviklingen av et grossistprodukt for virtuell tilgang til fibernett som oppfyller kravene til produkter i Marked 3a

7.2.7.4.1 Om kontroll over transmisjonsnett - produktdifferensiering og innovasjon

337. Nkom anser på nåværende tidspunkt at Telenors overvåkning av trafikkbelastning i GPON-nettene og av backhaul-kapasitet mellom OLT og overleveringspunkt på BNG-nivå (ODP) gir tilgangskjøperne tilstrekkelig kontroll over transmisjonsnettet.

338. Trafikkbelastningen er godt under metningspunktet i alle Telenors GPON-nett, og det har derfor ikke vært påkrevd å fastsette eksplisitte dimensjoneringsregler. Telenor pålegges imidlertid å offentliggjøre kriterier for kapasitetsutvidelse i GPON-nett på tilsvarende måte som Telenor har gjort for trafikkovervåkingen på backhaul fra OLT til BNG/ODP.

339. For å tilrettelegge for produktutvikling og innovasjon pålegges Telenor å definere en produktutviklingsprosess for å håndtere forespørsler fra tilgangskjøpere om endringer i produktet, herunder utvikling av nye hastighetsprofiler.

340. Telenor pålegges videre å la tilgangskjøper kunne benytte egne ONTer hos sluttkunden. For å ivareta hensynet til nettintegritet, skal Telenor etablere en liste over allerede godkjente ONTer og utvikle en prosess for å vurdere nye ONTer for godkjenning.

341. Telenor skal tilrettelegge for at tilgangskjøper skal kunne overvåke status på den enkelte aksesslinje i sanntid.

342. Dagens produkt VULA fra Telenor tilrettelegger for kontroll over produktspesifikasjon for sluttkundeproduktet og tjenestekvalitet gjennom valg av hastighetsprofil, eventuelt utvikling av nye hastighetsprofiler, samt særskilt prioritethåndtering for IPTV gjennom egne VLAN for denne tjenesten.

343. I henhold til BERECs Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products, skal det tilbys flere VLAN per sluttkunde og tilrettelegges for prioritethåndtering av trafikk, eksempelvis ved bruk av prioritetsbit i Ethernet-protokollen. Telenor har opplyst til Nkom at selskapet anser at muligheten for tilgangskjøper til å prioritere mellom ulike tjenester på IP-nivå, kombinert med kontroll over trafikkbelastning i GPON-nett og på backhaul, gir tilgangskjøper tilstrekkelig fleksibilitet.

344. I lys av at en slik løsning ikke er i tråd med BERECs Common Position, ser Nkom et behov for å ha en nærmere drøfting med bransjen for å fastsette eventuelle ytterligere krav som Telenors grossistprodukt må oppfylle for å gi tilstrekkelig kontroll over spesifikasjon for sluttbrukerproduktet og tjenestekvalitet til å kvalifisere som et produkt i Marked 3a.

7.2.7.4.2 Om generisk tilgang og tilbud om tjenesteagnostisk transmisjonskapasitet «uncontended in practice»

345. Nkom har på nåværende tidspunkt ikke indikasjoner på at Telenors overvåking av trafikkbelastning og dimensjoneringsregler er utilstrekkelig for å sikre at kapasiteten er «uncontended in practice» i dagens VULA-produkt, eller at produktet ikke gir generisk tilgang.

346. Både etterspørselen etter båndbreddekrevende tjenester og mulige nye tjenester med strengere krav med hensyn til forsinkelse og andre tjenestekvalitetsparametre kan imidlertid endre dette.

7.2.7.4.3 Om tilgangsnivå

347. I kapittel 2.4.2 i markedsanalysen konkluderer Nkom med at tilgang på BNG-nivå anses som lokalt tilknytningsnivå for virtuelle tilgangsprodukter på fiber. Transparens og behov for fleksibilitet i trafikkhåndteringen i backhaul vil likevel kunne medføre et behov for å pålegge overleveringspunkt på OLT-nivå. Bransjedialogen etter endelig vedtak med sikte på å fastsette endelige funksjonalitetskrav for lokal, virtuell tilgang i Marked 3a med hensyn til trafikkprioritering og tjenesteutvikling, vil avklare dette spørsmålet, jf. kapittel 7.2.7.4.1.

7.2.7.4.4 Bransjedialog for å fastsette endelige krav til VULA fiber i Marked 3a

348. I kapittel 7.2.7.4.1 har Nkom kommet frem til enkelte krav som stilles til VULA fiber og gitt uttrykk for at det er behov for en videre bransjedialog for å vurdere endringer i dagens VULA-produkt. Nkom legger opp til at en slik dialog kan gjøres i regi av Bredbåndsforum. For å sikre en raskest mulig introduksjon av lokal, virtuell tilgang i Marked 3a, vil Nkom invitere til bransjedialog kort tid etter at dette vedtaket trer i kraft, med sikte på at dialogen er sluttført i løpet av første tertial 2019.

349. Utfallet av bransjedialogen vil kunne lede til ytterligere krav til lokal, virtuell tilgang i Marked 3a. Nkom vil i så fall fatte et tilleggsvedtak som fastsetter de samlede kravene til VULA fiber, herunder når tilgangsproduktet skal være ferdigstilt. Et tilleggsvedtak vil bli sendt på høring til interesserte aktører, jf. ekomloven § 9-2, og notifisert til ESA, jf. ekomloven § 9-3.

350. ESA har i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i Marked 3a og 3b oppfordret Nkom til å klargjøre tidslinjen for når virtuelle tilgangsprodukter skal være tilgjengelige. Nkom finner det imidlertid vanskelig på det nåværende tidspunkt å angi en klar tidslinje for når VULA fiber skal være tilgjengelig. Det skyldes blant annet at Telenor, i motsetning til en rekke regulerte tilbydere i andre land, ikke tatt i bruk prioritering på Lag 2/ Ethernet for egne sluttkunder i massemarkedet, med unntak av for IPTV. Det er videre usikkert hvilken prioriteringsfunksjonalitet tilgangskjøpere vil etterspørre. Når slike forhold er avklart etter dialogen i Bredbåndsforum, vil Nkom fastsette en nærmere tidsplan for utvikling av VULA fiber. Dette vil bli gjort i tilleggsvedtaket. Nkom tar sikte på å sende tilleggsvedtaket på nasjonal høring innen 1. juni 2019.

351. Som det fremgår av kapittel 7.3.5, vil Nkom legge til grunn en marginskvistest for VULA fiber. Nkom tar sikte på at marginskvistesten for VULA fiber kan tas i bruk når VULA-produktet er ferdig utviklet.

352. Nkom vil vurdere behovet for å opprettholde eller justere plikten til å gi tilgang i Marked 3b for fiberbaserte aksessnett (VUA fiber) når kravene til lokal, virtuell tilgang i Marked 3a er fastsatt.

7.2.8 Særlig om når tilgangsplikten i Telenors systematisk utbygde fibernett gjelder

353. En særlig problemstilling i tilknytning tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett har vært når tilgangsplikten gjelder fra og dermed også om tilgangskjøper og Telenors

sluttbrukervirksomhet skal likestilles under etableringen av nye fiberaksessnett. Hvorvidt tilgangsplikten gjelder i denne perioden er blant annet av betydning for om tilgangskjøper skal kunne etablere sluttbrukeravtaler i denne fasen, herunder om tilgangskjøper skal ha rett til opplysninger som vil være nødvendige for å kunne tilby bredbåndstjenester på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

354. Spørsmålet om når tilgangsplikten skal gjelde fra ble vurdert av Samferdselsdepartementet i klagevedtak 18. desember 2014 i tidligere Marked 4 og 5. Departementet gjorde følgende vurdering av dette spørsmålet i klagevedtaket:

«Departementet viser til at ikke-diskrimineringsforpliktelsen i utgangspunktet innebærer at Telenor ikke skal diskriminere mellom egen sluttbrukervirksomhet og andre tilbydere. Kjernen i spørsmålet her er, etter departementets vurdering, om ikke-diskrimineringsplikten innebærer at den samme informasjonen som tilflytter Telenors egen sluttbrukervirksomhet forut for etablering av nye aksessnett, det vil si i planleggingsfasen og/eller salgsfasen, før nytt nett er etablert, også skal tilflytte Telenors grossistkunder.

Samferdselsdepartementet viser til at det i dag er etablert praksis at fiberutbyggerne gjennomfører forhåndssalg i områder der de vurderer utbygging forut for større investeringsbeslutninger. Dekningsgraden de oppnår i forhåndssalget er et viktig element i selskapenes beslutning om å investere i utbygging i det enkelte området. Det er ofte konkurranse mellom flere nettilbydere om å sikre seg en tilstrekkelig andel av husstandene før de bygger.

Etablering av infrastruktur for elektronisk kommunikasjon krever som regel store investeringer og innebærer normalt betydelig risiko for den som bygger ut. Etter departementets oppfatning bør det utvises varsomhet med å pålegge regulering som kan redusere insentivene til videre utbygging, når utbyggingen er samfunnsmessig ønskelig. Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling bør kunne delta i konkurransen om utbygging av nye moderne bredbåndsnett på lik linje med andre utbyggere, samtidig som det legges til rette for konkurranse om kundene i nedstrømsmarkedet, det vil si mot sluttbrukere.

Departementet har vurdert om et krav om ikke-diskriminering i forbindelse med salgsprosessen vil redusere insentivene til videre utbygging. Dersom et område vurderes som lønnsomt å bygge ut med et fiberaksessnett, og det legges planer om utbygging, kan det etter departementets oppfatning innebære økt risiko forbundet med prosjektet, dersom utbygger skal ha en plikt til å dele informasjon om disse planene med andre tilbydere i samme marked. Vi mener at en plikt for Telenor til å dele informasjon om utbyggingsplaner forut for etableringen av nye nett vil kunne innebære en risiko for lavere utbyggingsgrad i enkelte områder. Departementet har på denne bakgrunn konkludert med at en tilgangsplikt, og tilhørende ikke-diskrimineringsplikt,

som inntreer først etter at aksessnettet faktisk er etablert innebærer en formålstjenlig avveining mellom hensynet til å sikre investeringsinsentiver og å sikre tilstrekkelig konkurranse i nedstrømsmarkedet. Departementet er innforstått med at denne konklusjonen i praksis innebærer at Telenor vil få anledning til å knytte til seg nye abonnenter med bindingstid på normalt ett år for fiberaksessnett som Telenor bygger i geografiske områder hvor Telenor ikke allerede har etablert fiberaksessnett. Samtidig innebærer dette at selskapet må åpne for konkurranse etter at bindingstiden er gått ut eller dersom det ikke er inngått avtale om bindingstid.»

355. Departementet konkluderer drøftelsen slik:

«Departementet presiserer på denne bakgrunn PTs vedtak som følger: Tilgangsplikten, jf. ekomloven § 4-1, i marked 4 og 5 hva gjelder fiber omfatter kun allerede etablerte aksessnett.»

356. Departementet legger i klagevedtaket til grunn at Nkom ved neste markedsgjennomgang av de relevante bredbåndsmarkedene foretar en fornyet vurdering av behovet for eventuelle endringer i tilgangspliktens omfang.

357. Spørsmålet Nkom skal ta stilling blir etter dette om tilgangsplikten i fiberbaserte aksessnett skal gjelde på et tidligere tidspunkt enn tidspunktet når fibernettet er etablert, og dermed om Telenor skal ha plikt til å dele opplysninger med sine grossistkunder i planleggingsfasen og/eller salgsfasen, før nytt fibernet er etablert.

358. Nkom anerkjenner at tilgangsplikt i fiberaksessnett før nettet er etablert, herunder plikt til å dele detaljert informasjon om hvilket område nettet vil dekke, vil innebære økt risiko forbundet med prosjektet. Nkom viser i den forbindelse til at Telenor kan stå i et konkurranseforhold med annen tilbyder om etableringen av det aktuelle fibernettet, eller annen relevant infrastruktur, og til at Telenor ikke kan avvise en anmodning om tilgang ut i fra hvilken tilbyder som anmoder om tilgang. Nkom legger etter dette til grunn at deling av informasjon om egne planer vil kunne stille dårligere i konkurransen med annen potensiell utbygger, og dermed kunne svekke Telenors investeringsinsentiver i noen områder.

359. Nkom konkluderer med at tilgangsplikten til Telenors fiberbaserte aksessnett skal gjelde fra fiberaksessnettet er etablert. Fiberaksessnettet anses som etablert når det brukes til å levere bredbåndstjenester til sluttbruker.

7.2.9 Tilgang for tilknytning av «homes passed» i Telenors systematisk utbygde fiberaksessnett

360. Når Telenor etablerer systematisk utbygde fiberaksessnett, vil det som regel være noen potensielle kunder i det definerte geografiske utbyggingsområdet som velger å ikke tilknytte seg nettet i etableringsfasen. Slike potensielle kunder omtales ofte som "homes passed". For en utbygger av fiberaksessnett vil "homes passed" være potensielle fremtidige sluttbrukere, og det er vanlig med såkalt fortetningssalg rettet mot slike grupper. I de tilfeller

”homes passed”-kunder ønsker fibertilgang, må det etableres en fiberforbindelse fra det eksisterende fibernettet i området frem til den aktuelle bygningen. Forbindelsen som knytter bygningen til det eksisterende fibernettet, omtales i det videre som stikkledning.

361. Samferdselsdepartementet har i sitt vedtak 18. desember 2014 i klagesak i tidligere marked 4 og 5, konkludert med at den gjeldende tilgangsplikten for fiber i disse grossistmarkedene er begrenset til allerede etablerte aksessnett. Det innebærer at Telenor først er forpliktet til å tilby tilgang til systematisk utbygde fiberaksessnett når den initiale salgsprosessen er avsluttet og fibernettet er bygget ut i det aktuelle området.

362. Nkom har i kapittel 7.2.8 ovenfor fastholdt konklusjonen departementet kom til, og har lagt avgjørende vekt på at likeverdig tilgang for tilgangskjøpere i etableringsfasen vil kunne begrense Telenors investeringsinsentiver i fiberaksessnett. Grunnene som tilsier at det ikke bør ilegges tilgangsplikt i fiberaksessnett som ikke er etablerte, gjør seg imidlertid ikke gjeldende på samme måte for tilgang for å tilknytte «homes passed». Nkom viser til at i de tilfeller hvor det er aktuelt å anmode om tilgang for å tilknytte «homes passed», så vil fiberaksessnett som sådan allerede være etablert.

363. Fortetningssalg rettet mot ”homes passed” gjennomføres etter at det er etablert et systematisk utbygd fiberaksessnett i et definert geografisk utbyggingsområde. Hensynet til ikke-diskriminering mellom tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet tilsier at tilgangskjøpere bør ha likeverdige muligheter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å drive fortetningssalg overfor ”homes passed” i Telenors etablerte fiberaksessnett. Likeverdige muligheter tilsier i denne sammenheng at Telenor bør pålegges å gi tilgang til etablering av stikkledninger til ”homes passed” som ligger innenfor det definerte utbyggingsområdet for det aktuelle fiberaksessnett. Slik tilgangsplikt er nødvendig for at tilgangskjøpere skal ha likeverdig mulighet til å inngå avtaler om leveranse av fiberbaserte sluttbrukertjenester til «homes passed»-kunder gjennom fortetningssalg, og vil ikke kunne oppnås ved et mindre inngripende virkemiddel. Slik Nkom ser det, vil en slik tilgangsplikt for tilknytning av ”homes passed” i etablerte fiberaksessnett også være i Telenors interesse ettersom den kan bidra til å øke antall kunder innenfor utbyggingsområdet for et systematisk utbygd fiberaksessnett.

364. Nkom har vurdert ulike alternativer for utforming av tilgangsplikten for tilknytning av «homes passed. Et mulig alternativ ville være om tilgangskjøpere selv står for etablering av stikkledning. Nkom mener imidlertid en slik tilnærming har flere betydelige ulemper:

- Telenors utbygging av fibernet utføres i stor grad av entreprenører og installatører som ikke er eid av Telenor, og det er sannsynlig at det vil være geografiske variasjoner mht. valg av entreprenører/installatører. Både fra et kvalitets- og kostnadsperspektiv vil det være en fordel å unngå at mange ulike entreprenører/installatører involveres i samme utbyggingsprosjekt for fibernet.
- Til nå har aktuelle tilgangskjøpere vært tilbydere med begrenset egen infrastruktur. Transaksjonskostnaden det innebærer å identifisere og hyre entreprenører for graving

og installatører for legging av stikkledning til et GPON-tre²⁷, er sannsynligvis en vesentlig etableringsbarriere sammenlignet med å få tilgang til de samme tjenestene gjennom Telenors rammeavtaler i hvert enkelt utbyggingsområde.

- Risikoen knyttet til å investere i en stikkledning vil generelt være høyere for en tilgangskjøper enn for Telenor, særlig siden vanlig praksis i den norske markedet er at etableringsprisen i stor grad subsidieres av tilbyderer som etablerer aksessen, jf. kapittel 7.3.6. Dersom sluttbrukeren bestemmer seg for å si opp avtalen med tilgangskjøper, vil investeringen i stikkledningen i utgangspunktet være tapt. Telenor vil derimot fortsatt ha mulighet til å få inntekter fra aksessen gjennom salg av grossisttilgang dersom sluttbrukeren sier opp sin avtale med Telenor.
- Å tillate at en tilgangskjøper etablerer en stikkledning i GPON-nett som ellers opereres som ett nett, kan føre til en uklar fordeling av ansvar.

365. En annen mulig tilnærming kunne være å pålegge Telenor å gi tilgangskjøper mulighet til å bruke Telenors kontrakter med entreprenører/installatører. Dette vil imidlertid sannsynligvis kreve endringer i Telenors gjeldende kontrakter. Siden Telenor har ulike kontraktspartnere i ulike områder, vil transaksjonskostnadene for tilgangskjøperne kunne vise seg å bli svært høye.

366. Nkom har også vurdert muligheten for at tilgangskjøper inviteres til å bestille installasjon av stikkledning til deres sluttbrukere i forkant av at Telenor inngår avtaler med slutt kunder i et gitt område. Denne tilnærmingen ble foreslått av Kommisjonen som en mindre inngripende løsning i forbindelse med at Erhvervsstyrelsen i Danmark påla en lignende plikt på TDC²⁸. Nkom vil her vise til vår vurdering i kapittel 7.2.8 der det fremgår at tilgangsplikten til Telenors fiberbaserte aksessnett skal av hensyn til Telenors investeringsinsentiver gjelde fra fiberaksessnettet er etablert. Nkom anser derfor ikke en slik løsning for etablering av stikkledninger som aktuell.

367. Nkom mener på bakgrunn av disse vurderingene at det minst inngripende alternativet for Telenor vil være at Telenor selv står for etablering av stikkledninger til «homes passed», på forespørsel fra tilgangskjøper. Samtidig mener Nkom at en slik løsning også være den mest hensiktsmessige for tilgangskjøperne.

368. Nkom har videre vurdert hvordan en plikt til å gi tilgang for tilknytning av "homes passed" bør innrettes. En mulighet som er benyttet av enkelte andre regulatører, er å knytteplikten opp mot en maksimal avstand fra det etablerte fiberaksessnettet til den aktuelle bygningen hvor stikkledning må etableres, eksempelvis 30 eller 50 meter. Nkom har kommet til at en slik avstandsbegrensning ikke er hensiktsmessig. Dette har sammenheng med at det i noen områder med systematisk utbygde fibernett kan være bygninger som ligger innenfor den

²⁷ For en installatør vil det muligens bli krevet sikkerhetsklarering.

²⁸ <https://circabc.europa.eu/ui/group/2328c58f-1fed-4402-a6cc-0f0237699dc3/library/0a8b8d46-ca2b-4479-952f-07ef8f14d98a/details>

valgte avstandsbegrensningen, enten denne er 30 eller 50 meter, som ikke ble ansett å være formålstjenelig å knytte til det aktuelle fiberaksessnettet da det ble planlagt og realisert. Høye kostnader knyttet til kryssing av vei eller lignende kan være grunner til at bygninger relativt nært det etablerte fiberaksessnettet ikke ble ansett som aktuelle ved etableringen av nettet. I slike tilfeller vil det normalt ikke være etablert trekkør, skjøtepunkter etc. for å koble til den aktuelle bygningen, og etablering av stikkledning vil da kunne innebære omfattende tilpasninger med tilhørende betydelige kostnader.

369. Samtidig kan det i andre geografiske områder være bygninger som ligger mer enn 50 meter fra det etablerte fibernet, som fikk tilbud om tilknytning under den initiale salgsprosessen, og hvor nettet er planlagt og bygget ut slik at det allerede er klargjort for å etablere stikkledning til de aktuelle "homes passed" på et senere tidspunkt. Dette kan for eksempel være tilfelle i områder utenfor tettbygde strøk, hvor det er forholdsvis stor avstand mellom bygningene.

370. Nkom mener på denne bakgrunn at det er forholdsmessig å avgrense en tilgangsplikt for tilknytning av «homes passed» til sluttbrukere som er potensielle fortekningsskunder i et systematisk utbygd fiberaksessnett for Telenors egen sluttbrukervirksomhet, uavhengig av avstanden fra det etablerte nettet til den aktuelle husstanden.

371. Telenor har etablert et regime som følges av Telenors sluttbrukervirksomhet ved fortekningssalg. For at tilgangskjøper skal ha likeverdig mulighet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å gjøre fortekningssalg, og dermed til å kunne nå disse potensielle kundene, mener Nkom det er formålstjenelig at tilgangskjøper kan tre inn i dette regimet. En slik avgrensning av tilgangsplikten vil etter Nkoms vurdering gi tilgangskjøper mulighet til å konkurrere med Telenors egen sluttbrukervirksomhet om "homes passed"-kunder i Telenors fiberaksessnett på likeverdige vilkår, og samtidig være tilstrekkelig, men ikke gå lenger enn formålet med reguleringen tilsier.

372. Å tre inn i det samme regimet som Telenors sluttbrukervirksomhet forholder seg til ved fortekningssalg, innebærer bl.a. at tilgangskjøper skal få tilgang til den samme «homes passed»-listen (HP-listen) som Telenors egen sluttbrukervirksomhet benytter. HP-listen skal videre gjøres tilgjengelig på samme tid som for Telenors sluttbrukervirksomhet og ha samme kvalitet. Eventuelle endringer i HP-listen skal dessuten kommuniseres til tilgangskjøper på tilsvarende måte som til Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

373. At Telenor skal la tilgangskjøper tre inn i Telenors regime for «homes passed», innebærer videre at Telenor må etablere et regime for tilgangskjøperes salg til «homes passed»-kunder som sikrer ikke-diskriminering mellom tilgangskjøper og Telenors egen sluttbrukervirksomhet med hensyn til:

- a) fullmaktsgrenser for etableringskostnader ved fortekningssalg
- b) mulighet for såkalt miniutbygging i et område dersom etableringskostnaden for en enkeltkunde overstiger fullmaktsgrensene

- c) tilgang til entreprenørkapasitet i områder med systematisk utbygde fiberaksessnett
- d) krav til leveransetider ved fortetningssalg
- e) mulighet for å kunne kommunisere med sluttkunden underveis i etableringsprosessen etter fortetningssalg, fra salgstidspunktet og frem til oppstart av tjenesteleveransen
- f) eventuelle begrensninger i muligheten for fortetningssalg den første tiden etter at et utbyggingsprosjekt er avsluttet i et geografisk område

374. Telenor skal på denne bakgrunn imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang for tilknytning av "homes passed" i etablerte systematisk utbygde fiberaksessnett, med tilhørende etablering av stikkledninger til aktuelle bygninger. Nkom presiserer at en anmodning om tilgang til "homes passed" normalt vil anses som rimelig i tilfeller hvor den aktuelle bygningen finnes på oppdatert HP-liste, samtidig som de øvrige forutsetningene og rammebetingelsene i Telenors regime for fortetningssalg, som gjelder for både tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet, er oppfylt.

375. For at tilgangskjøpers mulighet til å benytte seg av tilgangsplikten til «homes passed» på likeverdige vilkår skal bli reell, er det sentralt at regimet som beskrevet ovenfor etableres så raskt som mulig og uten ugrunnet opphold. Telenor skal derfor etablere dette regimet innen 30 dager fra dette vedtaket trer i kraft. Telenor skal videre oversende Nkom og tilgangskjøpere en beskrivelse av regimet.

376. For at tilgangsplikten for tilknytning av «homes passed» skal bli tilstrekkelig effektiv, er det nødvendig at tilgangsplikten understøttes av et krav om at Telenor skal gi tilgangskjøpere informasjon om hvilke bygninger som er aktuelle for fortetningssalg innenfor hvert enkelt systematisk utbygd fiberaksessnett, samt gi informasjon om andre forutsetninger og rammebetingelser i Telenors regime for fortetningssalg. Dette innebærer at det er nødvendig at tilgangskjøpere har tilgang til oppdaterte, transparente og lett tilgjengelige HP-lister for utbyggingsområdene for Telenors fiberaksessnett, samt at forutsetninger og rammebetingelser i regimet for fortetningssalg kommuniseres til tilgangskjøpere på en tydelig og forutsigbar måte. En slik transparensforpliktelse fremgår av kapittel 7.5.4. Videre mener Nkom det er nødvendig at Telenor dokumenterer kravet til likebehandling mellom tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet, og vil derfor presisere at kravet til offentliggjøring av KPIer som fremgår av kapittel 7.5.4.2 også gjelder for tilgangsplikten for tilknytning av «homes passed».

377. Nkom kan ikke se at mindre inngripende virkemidler vil kunne bøte på de potensielle konkurranseproblemene som oppstår gjennom «first-mover»-fordelen Telenor har i utbyggingsprosjekter for fibernett. Samtidig mener Nkom at den valgte tilnærmingen, hvor tilgangskjøpere trer inn i samme regime for «homes passed» som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for Telenor. Telenor vil kun

være pliktig å etablere ny infrastruktur på forespørsel fra tilgangskjøpere i de tilfeller hvor Telenor selv har identifisert lokasjonen som aktuell for fortetningssalg.

378. For prisreguleringen av tilgang til «homes passed», viser Nkom til kapittel 7.3.6 nedenfor.

379. ESA har i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i Marked 3a og 3b oppfordret Nkom til å utvide forholdsmessighetsvurderingen knyttet til tilgangsplikten for «homes passed». ESA skriver bl.a. følgende:

“In this regard, the Authority invites NKOM to include additional proportionality considerations in its final measure, such as those set out in its reply to the Authority’s second RFI, in order to show that the proposed obligation is based on the competition problems identified and is the least intrusive measure available.”

380. Nkom har på bakgrunn av ESAs kommentarer utvidet vurderingene i dette kapittelet, bl.a. ved å synliggjøre andre alternative utforminger av tilgangsplikten.

7.2.10 Tilgang til backhaultjenester

381. Nkom anser transmisjonskapasitet mellom tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang og mer sentrale aggregeringspunkter i nettet (heretter omtalt som *backhaul*) som en viktig tjeneste for å sikre effektiv tilgang til Marked 3a-produkter, på samme måte som det var i tidligere marked 4. For virtuelle tilgangsprodukter med tilknytning på BNG-nivå anses det likevel ikke behov for backhaul.

382. Betydningen av backhaul ble omtalt og drøftet i Nkoms vedtak i tidligere marked 4 av 20. januar 2014. Der ble det bl.a. vist til at tilgang til backhaul vil kunne bidra til at aktører som ikke selv har slik infrastruktur, enklere kan etablere seg som tilbydere i bredbåndsmarkedet. I enkelte geografiske områder kan det finnes andre mulige tilbydere av backhaultjenester enn Telenor, men det vil også være områder der Telenor i praksis er eneste mulige tilbyder. Nkom mente derfor i 2014 at det var behov for å videreføre en plikt for Telenor til å levere backhaul i tilknytning til leveranser i tidligere marked 4. Nkom påpekte den gang, i tråd med Kommisjonens NGA-anbefaling, at tilgangssøkere bør kunne velge den løsningen som på best mulig måte dekker behovet for backhaul. Nkom anså det på denne bakgrunn nødvendig å pålegge at Telenor på rimelig anmodning skal tilby mørk fiber eller andre relevante løsninger for backhaul i tidligere marked 4. Det ble i vedtaket fra 2014 vist til at andre løsninger f.eks. kan være leide samband eller Ethernet. Nkom bemerket i denne sammenheng at tilgang til føringsveier (*duct access*) ble ansett for å være en samlokaliseringstjeneste og ikke en backhaultjeneste.

383. På denne bakgrunn ble Telenor pålagt en plikt til å levere backhaultjenester i tilknytning til både kobberbasert og fiberbasert LLUB i vedtaket for tidligere marked 4 i 2014.

384. Nkom mener begrunnelsen for plikten om å levere backhaultjenester i tidligere marked 4 også gjelder i Marked 3a. Selv om markedsdefinisjonen er noe endret, eksisterer det samme

behovet for backhaultjenester for grossistkunder i Marked 3a som i tidligere Marked 4. Dersom Telenors grossistkunder i Marked 3a nektes tilgang til backhaultjenester i tilknytning til kjøp av aksessprodukter i dette grossistmarkedet, kan det innebære et betydelig konkurranseproblem for aktører som ikke selv har slik infrastruktur. Dersom Telenor er eneste tilbyder av aktuelle backhaultjenester i et geografisk område, kan avslag på anmodning om tilgang til backhaultjenester i verste fall føre til at aktøren stenges ute fra sluttbrukermarkedet i dette geografiske området.

385. Etter vedtaket i 2014 i tidligere marked 4 har flere aktører i det norske bredbåndsmarkedet foretatt ytterligere fiberinvesteringer som kan skape grunnlag for økt konkurranse om backhaultjenester fra Telenors tilknytningspunkter for M3a-produkter. Dette innebærer at tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet kan benytte seg av alternativer til Telenors backhaultjenester på stadig flere tilknytningspunkter i Telenors nett. Samtidig er det fortsatt mange tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang uten effektiv konkurranse om å tilby backhaul. Disse punktene synes ikke å være konsentrert til avgrensede geografiske områder i landet. Tvert imot tilsier dekningsanalyser av fiberutbyggingen i Norge at det ikke kan trekkes entydige og stabile grenser mellom geografiske områder med og uten effektiv konkurranse om backhaultjenester for tilgangskjøpere av Marked 3a-produkter. Nkom anser det derfor ikke formålstjenlig å gjennomføre en detaljert geografisk analyse for å identifisere områder hvor det finnes konkurrerende backhaultilbud fra Telenors tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang.

386. Nkom legger til grunn at selv om tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet vil kunne benytte alternative backhaulløsninger fra noen tilknytningspunkter i Telenors nett, er det fortsatt behov for tilgang til backhaultjenester fra Telenor for å sikre effektiv konkurranse basert på lokal tilgang i Telenors nett og forutsigbarhet for tilgangskjøpernes investeringer knyttet til slik tilgang.

387. Nkom har på denne bakgrunn kommet til at Telenor skal pålegges en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om backhaultjenester til både kobberbaserte og fiberbaserte aksessprodukter som inngår i Marked 3a, med unntak av virtuelle tilgangsprodukter med tilknytning på BNG-nivå.

388. Tilgangsplikten for backhaultjenester gjelder i utgangspunktet alle komponenter bakover i nettet fra tilknytningspunkter for Marked 3a-produkter som er nødvendig for at Marked 3a-tilgangen skal bli effektiv. I tillegg til eksemplene på alternative løsninger for backhaul som det ble vist til i 2014-vedtaket i tidligere marked 4 (dvs. mørk fiber, leide samband eller Ethernet), finner Nkom grunn til å nevne radiolinje som et ytterligere eksempel på en mulig backhaulløsning som kan oppfylle plikten om å imøtekomme rimelige anmodninger om backhaultjenester i Marked 3a.

7.2.11 Tilgang til samlokalisering

7.2.11.1 Regelgrunnlaget

389. Det følger direkte av ekomloven § 4-4 femte ledd at tilbyder med sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering:

”Tilbyder med sterk markedsstilling i marked for produktene full og delt tilgang til fast aksessnett²⁹ skal tilby samlokalisering til annen tilbyder ved rimelig anmodning om slik tilgang”.

390. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 104 presiserer at dette innebærer at:

”tilbyder skal ... jf. § 4-6...utarbeide standard tilbud som minimum skal omfatte følgende tjenester og fasiliteter i relasjon til samlokalisering; informasjon om relevante adresser hvor samlokalisering tilbys, alternativt virtuell samlokalisering, krav til utstyr som skal samlokaliseres, sikkerhetskrav, krav til personell, regler for fordeling av tilgjengelig plass, vilkår for tilgang til informasjons- og støttesystemer, jf. § 4-5”.

391. Nkom oppfatter dette slik at plikten til å tilby samlokalisering omfatter alle tjenester som er nødvendig for å kunne gi effektiv lokal tilgang til det faste aksessnettet.

392. Når det vurderes om en anmodning om tilgang til samlokalisering er rimelig eller ikke, skal det foretas en avveining som samsvarer med ekomloven § 4-1 annet ledd, jf. § 4-4 sjette ledd. Telenor må begrunne og dokumentere eventuelle avslag på anmodninger om tilgang til samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur, jf. § 4-4 sjette ledd. Det er den som anmoder om tilgang som har rett til dokumentasjon og begrunnelse. Begrunnelsen må inneholde de vurderinger som ligger til grunn for avslaget.

393. Ekomforskriften § 2-6 om samlokalisering og offentliggjøring presiserer hvilken tilleggsinformasjon tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett skal gjøre tilgjengelig for tilbud om samlokalisering.

7.2.11.2 Vurdering av behovet for en forpliktelse om samlokalisering ut over det som følger av lov og forskrift

394. Samlokalisering er for de fleste tilgangskjøpere i Marked 3a en forutsetning for å kunne benytte grossistprodukter i dette markedet til effektivt å konkurrere med Telenor på like vilkår i det tilhørende sluttbrukermarkedet. Dette innebærer at samlokalisering i Telenors sentraler og

²⁹ Ordlyden i ekomloven § 4-4 femte ledd er ikke blitt oppdatert for å reflektere de nye markedsavgrensningene som følger ESAs anbefaling om relevante markeder fra 2016. Som redegjort for i markedsanalysen (vedlegg 1), tar Marked 3a utgangspunkt i tidligere marked 4. Tidligere marked 4 var grossistmarkedet for full og del tilgang til faste aksessnett. Nkom mener på denne bakgrunn at ekomloven § 4-4 femte ledd må tolkes slik at bestemmelsen gir hjemmel for å kunne pålegge plikt til å tilby samlokalisering i Marked 3a. Tilsvarende gjelder flere andre bestemmelser i ekomloven kapittel 4 og i ekomforskriften kapittel 2.

koblingspunkter i aksessnettet er viktig for at tilgangsplikten i dette grossistmarkedet skal ha den tiltenkte konkurransefremmende effekten i bredbåndsmarkedet på sluttbrukernivå. Samlokalisering legger til rette for felles, kostnadseffektiv utnyttelse av produksjonslokasjoner i Telenors aksessnett og er en nødvendig forutsetning for å sikre effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess basert på lokal tilgang i Telenors faste aksessnett.

395. I drøftelsen av konkurranseproblemer i kapittel 5 ovenfor er tilgangsnektelse identifisert som et potensielt konkurranseproblem. Gitt at samlokalisering som regel er en forutsetning for at Marked 3a-produkter skal kunne benyttes effektivt av Telenors konkurrenter i det tilhørende sluttbrukermarkedet, mener Nkom at en ex-ante forpliktelse om samlokalisering er nødvendig for å motvirke tilgangsnektelse som potensielt konkurranseproblem i Marked 3a.

396. Ettersom plikten til samlokalisering i dette grossistmarkedet følger av ekomloven, har Nkom vurdert om det i tillegg er behov for en egen forpliktelse om samlokalisering som en del av tilgangsforpliktelsen i dette Marked 3a-vedtaket.

397. Nkom mener det er viktig at forpliktelsen om å tilby lokal tilgang til kobberbaserte og fiberbaserte aksessnett er så presis som mulig. Det vil sikre størst mulig grad av forutsigbarhet med hensyn til forpliktelsens innhold og omfang, både for tilbuds- og etterspørselssiden i Marked 3a. Nkom mener videre at behovet for en ytterligere presisering av ekomlovens forpliktelse om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering er større nå enn i tidligere vedtak i LLUB-markedet. Dette skyldes muligheten for oppgradering av Telenors kobberaksessnett. Oppgradering av kobberaksessnettet reiser flere nye problemstillinger knyttet til tilgangsforpliktelsen i Marked 3a som også har betydning for innholdet og omfanget i samlokaliseringsplikten. Dette tilsier at det er behov for en forpliktelse om samlokalisering i dette vedtaket som presiserer samlokaliseringsplikten ut over det som følger av lov og forskrift.

398. Nkom vil for øvrig påpeke at erfaringer fra andre markeder, herunder markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett, også tilsier at det er hensiktsmessig med en så presis angivelse av tilgangsplikter som mulig for å sikre at reguleringen skal bli så effektiv som mulig. Dette taler for at samlokaliseringsplikten i Marked 3a bør presiseres i dette vedtaket ut over det som følger av lov og forskrift.

399. Nkom har på denne bakgrunn kommet til at det er nødvendig med en egen forpliktelse om samlokalisering som en del av tilgangsplikten i dette Marked 3a-vedtaket.

7.2.11.3 Presisering av innholdet i forpliktelsen om samlokalisering med tilhørende begrunnelse

400. I henhold til ekomloven § 4-4 skal Telenor imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering i dette grossistmarkedet, og eventuelle avslag skal begrunnes og dokumenteres. Lovens bestemmelse danner utgangspunkt for Nkoms presisering av innholdet i samlokaliseringsplikten i Marked 3a.

401. Når det skal vurderes om en anmodning om tilgang til samlokalisering er rimelig eller ikke, skal det foretas en avveining som samsvarer med ekomloven § 4-1 annet ledd, jf. § 4-4 sjette ledd. Det betyr at dersom det oppstår tilfeller hvor Telenor og én eller flere tilgangskjøpere har ulik oppfatning om innholdet i forpliktelsen, herunder hvor langt plikten om samlokalisering strekker seg, vil dette måtte avgjøres gjennom en tolkning av hva som er rimelig i det konkrete tilfellet.

402. For å forsøke å begrense antall tvister om innholdet og omfanget av samlokaliseringsplikten, samt øke forutsigbarheten knyttet til rimelighetsvurderinger i tilfeller hvor tilbuds- og etterspørselssiden i Marked 3a har ulik oppfatning av hva forpliktelsen innebærer, har Nkom nedenfor foretatt noen presiseringer av hva som normalt vil bli ansett som rimelige anmodninger om samlokalisering i dette markedet. Disse presiseringene er ikke uttømmende for innholdet i forpliktelsen, men anses å dekke sentrale problemstillinger knyttet til samlokaliseringsplikten i Marked 3a i årene fremover.

403. Plikten til samlokalisering må sees i sammenheng med tilknytningspunktene for grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i Marked 3a. Telenors samlokaliseringsplikt omfatter derfor i utgangspunktet alle lokasjoner i nettet med mulige tilknytningspunkter for Marked 3a-produkter. For en nærmere beskrivelse av mulige tilknytningspunkter for plikten om kobberbasert tilgang i Marked 3a, vises det til kapittel 7.2.4 - 7.2.5 ovenfor, mens en tilsvarende beskrivelse av tilknytningspunkter for plikten om fiberbasert tilgang finnes i kapittel 7.2.6 - 7.2.7.

404. Selv om plikten til samlokalisering er begrenset til lokasjoner med mulige tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang, og samlokaliseringsplikten skal være innrettet mot å understøtte tilgangsplikten i dette relevante grossistmarkedet, finner Nkom grunn til å presisere at tilgangskjøper likevel kan endre eller utvide bruken av lokasjonen så lenge dette skjer på en måte som ivaretar rimelige krav fra Telenor om bruken av lokasjonen, herunder rimelige sikkerhetskrav. Dette betyr eksempelvis at samlokaliseringsplikten gjelder selv om en tilgangskjøper som opprinnelig kun brukte den aktuelle lokasjonen til tilgang til Marked 3a-produkter for å understøtte for egen sluttbrukervirksomhet i bredbåndsmarkedet, utvider bruken av lokasjonen til også å omfatte tilbud av grossistprodukter til tredjeparter. I slike tilfeller innebærer samlokaliseringsplikten i Marked 3a for øvrig at tilgangskjøper skal gis mulighet til å la en tredjepart få adgang til å sette opp og vedlikeholde utstyr på den aktuelle lokasjonen, så lenge dette er i samsvar med rimelige krav til sikkerhet etc. som Telenor stiller til alle tilbydere som er samlokalisert på denne lokasjonen.

405. Samlokaliseringsplikten gjelder alle lokasjoner med mulige tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang som Telenor eier, leier eller på annen måte har rådighet over. Plikten er ikke begrenset til samlokaliseringsfasiliteter som Telenor selv bruker for å tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet. Samtidig vil Nkom presisere at det er opp til Telenor å velge hvordan en rimelig anmodning om samlokalisering skal realiseres. Det betyr bl.a. at Telenor kan velge om samlokaliseringsplikten i et konkret tilfelle skal oppfylles gjennom tilbud

om innplassering av utstyr i eksisterende sentral/skap, ved utvidelse av eksisterende sentral/skap eller ved etablering av ny sentral eller nytt skap.

406. Når det gjelder anmodninger om samlokalisering som krever nyetablering av lokasjoner, vil Nkom presisere at slike anmodninger i utgangspunktet ikke vil bli ansett som rimelige hvis lokasjon for samlokalisering ikke eksisterer, eller ikke er planlagt, på det stedet i Telenors nett hvor tilgangskjøper anmoder om samlokalisering. Samtidig vil Nkom påpeke at anmodninger om samlokalisering som krever kapasitetsutvidelser av eksisterende lokasjoner, kan bli ansett som rimelige ut fra en helhetsvurdering. Det er naturlig at det i en rimelighetsvurdering tas hensyn til om det er tilgjengelig kapasitet på den aktuelle lokasjonen som det anmodes om samlokalisering for, men Nkom vil presisere at anmodningen ikke automatisk blir urimelig dersom det ikke foreligger tilgjengelig kapasitet. Mangel på tilgjengelig kapasitet kan medføre at anmodningen ikke anses rimelig, men det er ikke et krav at det finnes tilgjengelig kapasitet på den eksisterende lokasjonen for at anmodningen skal anses som rimelig. Tilgjengelig kapasitet er bare ett av flere momenter i en slik rimelighetsvurdering, og således ikke en forutsetning for samlokaliseringsplikten i Marked 3a. En anmodning om samlokalisering som innebærer utbygging eller utvidelse av kapasiteten på eksisterende lokasjon, kan således bli ansett som rimelig dersom andre momenter som inngår i rimelighetsvurderingen, tillegges større vekt i det konkrete tilfellet.

407. Dersom det i konkrete tilfeller ikke anses forholdsmessig å oppfylle plikten til samlokalisering gjennom kapasitetsutvidelse av eksisterende samlokaliseringsspunkter, skal plikten realiseres gjennom virtuell samlokalisering. Slik virtuell samlokalisering skal gjøre det mulig for tilgangskjøperen å få den samme tilgangen, med den samme funksjonaliteten, som det er anmodet om, men på en annen lokasjon. En forpliktelse om virtuell samlokalisering under slike forutsetninger er nødvendig for å sikre like konkurransevilkår mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og tilgangskjøperne i tilfeller hvor det ikke er tilgjengelig kapasitet på den forespurte lokasjonen og det heller ikke anses forholdsmessig å realisere plikten til samlokalisering ved en kapasitetsutvidelse på det forespurte samlokaliseringsspunktet.

408. Nkom vil videre presisere at Telenors tilbud om samlokalisering skal være tilpasset den enkelte tilgangskjøpers behov for samlokalisering. Dette innebærer bl.a. at tilgangskjøperen i Marked 3a ikke skal måtte kjøpe samlokaliseringsskapasitet ut over det de har behov for. Eksempelvis skal Telenor tilby samlokalisering i form av plassering av utstyr i eksisterende rack dersom dette er tilstrekkelig for å dekke tilgangskjøperens behov på den aktuelle lokasjonen.

409. Nkom finner det for øvrig grunn til å presisere at det inngår i samlokaliseringsplikten for Marked 3a at Telenor skal legge til rette for at tilgangskjøperen kan knytte sammen samlokalisert utstyr på den aktuelle lokasjonen på en hensiktsmessig måte. Nkom vil påpeke at dette både omfatter internkabling mellom en tilgangskjøpers eget utstyr og mellom eget og tredjeparts utstyr på lokasjonen, herunder kabling for backhaul-formål. Nkom mener dette er nødvendig for å sikre kostnadseffektiv sammenkobling av tilgangskjøpers eget utstyr på

lokasjonen, samt for å muliggjøre kostnadseffektiv sammenkobling med andre tilbyders utstyr som kan danne grunnlag for økt konkurranse både på grossistnivå og sluttbrukernivå i bredbåndsmarkedet.

7.2.11.4 Oppsummering av samlokaliseringsplikten

410. For Telenors konkurrenter som baserer seg på grossistprodukter i Marked 3a, er tilgang til samlokalisering en forutsetning for å kunne tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet på like vilkår med Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

411. Det følger direkte av ekomloven § 4-4 femte ledd at tilbyder med sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering. Nkom mener det er viktig at denne forpliktelsen er så presis som mulig. Det vil sikre størst mulig grad av forutsigbarhet med hensyn til forpliktelsens innhold og omfang, både for tilbuds- og etterspørselssiden i Marked 3a. Nkom er av den oppfatning at behovet for en ytterligere presisering av ekomlovens forpliktelse om å imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering er større nå enn i tidligere vedtak i LLUB-markedet.

412. Rimelighetsvurderinger av anmodninger om tilgang til samlokalisering i Marked 3a vil baseres på avveininger som samsvarer med ekomloven § 4-1 annet ledd, jf. § 4-4 sjette ledd. Nkom har nedenfor foretatt noen presiseringer av hva som normalt vil bli ansett som rimelige anmodninger om samlokalisering i dette grossistmarkedet. Disse presiseringene er ikke uttømmende for innholdet i forpliktelsen, men anses å dekke sentrale problemstillinger knyttet til samlokaliseringsplikten i Marked 3a i årene fremover:

- Telenors samlokaliseringsplikt omfatter i utgangspunktet alle lokasjoner i nettet med mulige tilknytningspunkter for Marked 3a-produkter.
- Selv om plikten til samlokalisering er begrenset til lokasjoner med mulige tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang, og samlokaliseringsplikten skal være innrettet mot å understøtte tilgangsplikten i dette relevante grossistmarkedet, kan tilgangskjøper likevel endre eller utvide bruken av lokasjonen så lenge dette skjer på en måte som ivaretar rimelige krav fra Telenor om bruken av lokasjonen, herunder rimelige sikkerhetskrav.
- Samlokaliseringsplikten i Marked 3a innebærer at tilgangskjøper gis mulighet til å la en tredjepart få adgang til å sette opp og vedlikeholde utstyr på den aktuelle lokasjonen så lenge dette er i samsvar med rimelige krav til sikkerhet etc. som Telenor stiller til alle tilbydere som er samlokalisert på denne lokasjonen.
- Samlokaliseringsplikten gjelder alle lokasjoner med mulige tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang som Telenor eier, leier eller på annen måte har rådighet over. Plikten er ikke begrenset til samlokaliseringsfasiliteter som Telenor selv bruker for å tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet.

- Det er opp til Telenor å velge hvordan en rimelig anmodning om samlokalisering skal realiseres. Det betyr bl.a. at Telenor kan velge om samlokaliseringsplikten i et konkret tilfelle skal oppfylles gjennom tilbud om innplassering av utstyr i eksisterende sentral/skap, ved utvidelse av eksisterende sentral/skap eller ved etablering av ny sentral eller nytt skap.
- Når det gjelder anmodninger om samlokalisering som krever nyetablering av lokasjoner, vil slike anmodninger i utgangspunktet ikke vil bli ansett som rimelige hvis lokasjon for samlokalisering ikke eksisterer, eller ikke er planlagt, på det stedet i Telenors nett hvor tilgangskjøper anmoder om samlokalisering.
- Anmodninger om samlokalisering som krever kapasitetsutvidelser av eksisterende lokasjoner, kan bli ansett som rimelige ut fra en helhetsvurdering. En anmodning om samlokalisering som innebærer utbygging eller utvidelse av kapasiteten på eksisterende lokasjon, kan bli ansett som rimelig dersom andre momenter som inngår i rimelighetsvurderingen tillegges større vekt enn eksisterende tilgjengelig kapasitet i det konkrete tilfellet.
- Dersom det i konkrete tilfeller ikke anses forholdsmessig å oppfylle plikten til samlokalisering gjennom kapasitetsutvidelser av eksisterende samlokaliseringsspunkter, skal plikten realiseres gjennom virtuell samlokalisering. Slik virtuell samlokalisering skal gjøre det mulig for tilgangskjøper å få den samme tilgangen, med den samme funksjonaliteten, som det er anmodet om, men på en annen lokasjon.
- Telenors tilbud om samlokalisering skal være tilpasset den enkelte tilgangskjøpers behov for samlokalisering. Dette innebærer bl.a. at tilgangskjøper i Marked 3a ikke skal måtte kjøpe samlokaliseringskapasitet ut over det de har behov for.
- Det inngår i samlokaliseringsplikten for Marked 3a at Telenor skal legge til rette for at tilgangskjøper kan knytte sammen samlokalisert utstyr på den aktuelle lokasjonen på en hensiktsmessig måte. Dette omfatter både internkabling mellom en tilgangskjøpers eget utstyr og mellom eget og tredjeparts utstyr på lokasjonen, herunder kabling for backhaul-formål.

7.2.12 Tilgang til føringsveier

413. I gjeldende vedtak i tidligere Marked 4 av 20. januar 2014 ble det understreket at plikten til å gi tilgang til samlokalisering også inkluderer tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende, jf. pkt. 160-163 i dette vedtaket. Det ble bl.a. vist til at tilgang til Telenors føringsveier gjør at andre aktører vil kunne benytte deler av Telenors infrastruktur som grunnlag for egne investeringer i neste generasjons aksessnett, og det ble påpekt at Kommisjonen legger stor vekt på tilgang til denne typen fasiliteter i NGA-anbefalingen.

414. Nkom mener det er flere forhold som tilsier at det er behov for en mer detaljert vurdering av behovet for å ha en forpliktelse om tilgang til føringsveier, gatekabinetter og

lignende i dette vedtaket for Marked 3a. For det første forventes det at den foreslåtte bredbåndsutbyggingsloven³⁰ vil bli vedtatt i nær fremtid. Med denne loven vil et EU-direktiv fra 15. mai 2014 med tiltak for å redusere kostnadene ved etablering av høyhastighetsnett for elektroniske kommunikasjon bli implementert i norsk rett. Nkom anser det derfor hensiktsmessig å vurdere om det fortsatt er nødvendig at plikten til å gi tilgang til samlokalisering i dette grossistmarkedet skal inkludere en plikt om tilgang til føringsveier. Dessuten mener Nkom at dersom plikten til tilgang til føringsveier skal videreføres fra tidligere marked 4 til Marked 3a, bør det vurderes om det er formålstjenlig å detaljere tilgangsplikten noe mer enn i 2014-vedtaket i tidligere marked 4 for å skape økt forutsigbarhet med hensyn til pliktens innhold og omfang.

7.2.12.1 Vurdering av behovet for en forpliktelse om tilgang til føringsveier ut over det som vil følge av bredbåndsutbyggingsloven

415. I juni 2016 sendte Samferdselsdepartementet utkast til bredbåndsutbyggingsloven på høring, men det er i skrivende stund uklart når denne nye loven vil tre i kraft. Det faktum at tidspunkt for ikrafttredelse foreløpig ikke er fastsatt, samt at vi ikke har erfaring med hvordan loven vil fungere i praksis, gjør at Nkom mener det ikke uten videre kan legges til grunn at bredbåndsutbyggingsloven fullt ut vil avhjelpe konkurranseproblemene som tidligere har begrunnet forpliktelsen om tilgang til føringsveier i dette grossistmarkedet.

416. Det overordnede målet med bredbåndsutbyggingsloven er å legge til rette for, og intensivere utbygging av, høyhastighetsnett gjennom å fremme felles bruk av eksisterende fysisk infrastruktur og ved mer effektiv etablering av ny infrastruktur gjennom samordning av bygg-, grave- og anleggsprosjekter. Dette innebærer at formålet med den nye loven og en forpliktelse om tilgang til føringsveier som en del av dette Marked 3a-vedtaket, kan sies å være noe overlappende. Samtidig er det Nkoms oppfatning at en videreføring av forpliktelsen om tilgang til føringsveier fra tidligere marked 4 som en del av tilgangsplikten i dette Marked 3a-vedaket, gir mulighet til å presisere Telenors forpliktelse om føringsveier i dette grossistmarkedet slik at plikten blir mer innrettet mot identifiserte konkurranseproblemer i dette markedet enn den nye loven vil være. Nkom mener markedsutviklingen siden 2014-vedtaket i tidligere marked 4 tilsier at det er hensiktsmessig med en slik presisering av forpliktelsen om føringsveier. Nkom har derfor kommet til at det er behov for å videreføre en forpliktelse om tilgang til føringsveier i dette Marked 3a-vedaket selv om bredbåndsutbyggingsloven forventes å tre i kraft om ikke lenge.

³⁰ Se markedsanalysen kapittel 3.14.1 for beskrivelse av Samferdselsdepartementets høring med forslag til ny bredbåndsutbyggingslov.

7.2.12.2 Presisering av innholdet i forpliktelsen om tilgang til føringsveier med tilhørende begrunnelse

417. Plikten til tilgang til føringsveier i 2014-vedtaket i tidligere marked 4 er generelt utformet. Nkom mener det er behov for å presisere denne plikten i dette Marked 3a-vedtaket for å skape økt forutsigbarhet med hensyn til pliktens innhold og omfang.

418. Tilgang til Telenors kobberbaserte og fiberbaserte Marked 3a-produkter legger til rette for tilgangsbasert konkurranse i det tilhørende sluttbrukermarkedet. Som følge av at flere av Telenors konkurrenter har etablert mye fiberinfrastruktur rundt omkring i landet de senere årene, mener Nkom at det i årene fremover i tillegg blir viktig å legge til rette for at Telenors fysiske infrastruktur fra lokale tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang til bredbåndskunder i det tilhørende sluttbrukermarkedet kan legge til rette for økt infrastrukturkonkurranse i det tilhørende sluttbrukermarkedet. Graving utgjør ofte en høy andel av etableringskostnadene for infrastrukturaktører som bygger fiberbasert bredbåndsaksess for sluttbrukermarkedet. Nkom mener derfor at tilgang til Telenors fysiske infrastruktur i aksessnettet vil kunne legge til rette for mer effektiv konkurranse i bredbåndsmarkedet i årene fremover.

419. Av Kommisjonens NGA-anbefaling pkt.13 fremgår det at tilgang til såkalt "*civil engineering infrastructure*" bør pålegges tilbyder med sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet, gitt at det er tilgjengelig fremføringskapasitet. I pkt. 11 i NGA-anbefalingen defineres "*civil engineering infrastructure*" på følgende måte:

"Civil engineering infrastructure" means physical local loop facilities deployed by an electronic communications operator to host local loop cables such as copper wires, optical fibre and co-axial cables. It typically refers, but is not limited to, subterranean or above-ground assets such as sub-ducts, manholes and poles."

420. Nkom mener det er naturlig å ta utgangspunkt i denne definisjonen i NGA-anbefalingen når forpliktelsen om tilgang til føringsveier skal presiseres i dette vedtaket. Nkom vil på denne bakgrunn bruke begrepet føringsveier om alle former for passiv, fysisk infrastruktur som Telenor har anlagt til å fremføre kabler i aksessnett. Føringsveiene kan være både over og under bakken og er typisk, men ikke begrenset til, rør, kabelkanaler, kummer, kabinetter og stolper.

421. Anmodninger om tilgang til føringsveier i form av fysisk infrastruktur i Telenors aksessnett må være rimelige, på samme måte som for andre tilgangsforsiktelser i dette vedtaket. For å forsøke å begrense antall tvister om innholdet og omfanget av plikten om tilgang til føringsveier, samt øke forutsigbarheten knyttet til rimelighetsvurderinger i tilfeller hvor tilbuds- og etterspørselssiden i Marked 3a har ulik oppfatning av hva forpliktelsen innebærer, har Nkom nedenfor foretatt noen presiseringer av hva som normalt vil bli ansett som rimelige anmodninger om tilgang til føringsveier i dette markedet. Disse presiseringene er ikke uttømmende for innholdet i forpliktelsen, men anses å dekke sentrale problemstillinger knyttet til plikten om tilgang til føringsveier i Marked 3a i årene fremover.

422. Det fremgår at NGA-anbefalingen av plikten til fremføring i dette grossistmarkedet omfatter *fysisk* infrastruktur i Telenors aksessnett. Nkom mener det som et utgangspunkt både er forholdsmessig og formålstjenlig å avgrense plikten til *passiv, fysisk* infrastruktur. Dette skyldes at i de tilfeller hvor Telenor allerede har etablert fiberbasert aksess frem til sluttbrukerlokasjoner, vil andre aktører kunne konkurrere om disse sluttbrukerne basert på grossistprodukter som Telenor er pålagt å tilby for lokal fysisk eller virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett. Nkom antar dessuten at det er lite mørk fiber tilgjengelig for tilgangskjøpere i Telenors aksessnett i områder hvor Telenor ikke selv tilbyr fiberbasert tilgang til sluttbrukere.

423. Nkom mener det i områder hvor Telenor er pålagt å tilby lokal tilgang til sitt fiberbaserte aksessnett i utgangspunktet ikke er rimelig i tillegg å pålegge Telenor å gi tilgang til føringsveier for etablering av parallelle fiberbaserte aksessnett som en del av tilgangsforpliktelsen i Marked 3a. Formålet med tilgangsplikten til føringsveier i dette grossistmarkedet er å legge til rette for at det i områder hvor Telenor ikke tilbyr fiberbaserte grossistprodukter for lokal tilgang skal sikres at andre aktører kan bygge fiberaksessnett til sluttbrukere på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Nkom mener på denne bakgrunn at det både er forholdsmessig og formålstjenlig å avgrense plikten om tilgang til føringsveier i Marked 3a til de delene av Telenors aksessnett hvor Telenor ikke tilbyr lokal, fysisk eller virtuell grossisttilgang til eget fiberbasert aksessnett.

424. I NGA-anbefalingens ovennevnte definisjon av "*civil engineering infrastructure*" brukes begrepet "*local loop*" for å avgrense hvilke deler av nettet som er omfattet av forpliktelsen om fremføring. Nkom finner grunn til å presisere at plikten om tilgang til føringsveier i Marked 3a må sees i sammenheng med tilknytningspunktene for grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i dette markedet. Telenors plikt til å gi tilgang til føringsveier omfatter derfor i utgangspunktet alle strekninger *fra* lokasjoner i Telenors nett med mulige tilknytningspunkter for Marked 3a-produkter *til* sluttbrukerlokasjoner. Med en slik avgrensning vil det også være et entydig skille mellom henholdsvis pliktene om tilgang til føringsveier og tilgang til backhaultjenester i dette vedtaket. I kapittel 7.2.10 er det presisert at tilgangsforpliktelsen for backhaultjenester gjelder transmisjonskapasitet *fra* tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang *til* mer sentrale aggregeringspunkter i nettet. Dette betyr at plikten om tilgang til føringsveier i dette grossistmarkedet omfatter strekninger *fra* tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang *til* sluttbrukerlokasjoner (dvs. innenfor "*local loop*"), mens plikten om backhaul omfatter strekninger *fra* tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang og bakover i nettet *til* mer sentrale aggregeringspunkter.

425. Nkom finner videre grunn til å presisere at plikten til å gi tilgang til føringsveier omfatter rimelige anmodninger om tilgang til både *hele* og *deler* av strekningen fra tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang til sluttbrukerlokasjoner. Dette anses som en viktig presisering ettersom det i noen tilfeller kan være slik at aktører som etterspør fremføring i Telenor aksessnett, ønsker å bruke egen eller tredjeparts fiberinfrastruktur på deler av strekningen mellom

tilknytningspunktene for Marked 3a-tilgang og sluttbrukerlokasjonene når de etablerer fiberbaserte aksessnett i et geografisk område.

426. Nkom har i vedlagte markedsanalyse konkludert med at det ikke er grunnlag for å inkludere grossisttilgang til HFC-nett i Marked 3a, gitt kriteriene om lokal tilgang, kontroll over forbindelsen, tjenesteuavhengighet og «uncontended» forbindelse, som alle må være oppfylt for at et virtuelt aksessprodukt på grossistnivå skal anses å være en del av Marked 3a. Det fremgår imidlertid av markedsanalysen at bredbåndsaksess via HFC-nett representerer en betydelig konkurransefaktor i det norske sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, og ca. 1/3 av bredbåndskundene kjøper i dag bredbåndsaksess via HFC-nett. Nkom mener derfor at selv om verken fysisk tilgang på lokalt nivå til HFC-nett eller grossisttilgang som oppfyller de ovennevnte fire kriteriene for virtuell tilgang i Marked 3a, anses teknisk eller kommersielt realiserbart innenfor den tidshorisont som denne analysen omfatter, er dette ikke til hinder for at plikten til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til føringsveier i Telenors aksessnett også i utgangspunktet bør gjelde for Telenors HFC-baserte aksessnett.

427. Nkom vil påpeke at det i vedlagte markedsanalyse var egenskapene kontroll over forbindelsen og «uncontended» forbindelse som særlig ble ansett lite realistisk å oppnå på grossistnivå i HFC-nett de nærmeste årene. Dette er ikke egenskaper som er relevante for plikten om tilgang til passiv infrastruktur i dette grossistmarkedet. I den grad det anses rimelig å gi tilgang til fremføring i form av passiv infrastruktur i HFC-nett, mener Nkom derfor at forpliktelsen om tilgang til føringsveier i utgangspunktet bør omfatte alle Telenors bredbåndsaksessnett hvor Telenor ikke tilbyr lokal fysisk eller virtuell grossisttilgang til eget fiberbasert aksessnett, herunder HFC-baserte aksessnett. Rimelighetsvurderingen vil baseres på de samme kriteriene som gjelder for annen tilgang i Marked 3a.

428. Erfaringer fra de siste årene har vist at det kan være vanskelig for aktører som ønsker å tilby fiberbasert bredbåndsaksess til borettslag, boligsameier og andre boligsammenslutninger som i dag har bredbåndstilgang via HFC-nett, å benytte den passive aksessinfrastrukturen knyttet til de etablerte HFC-nettene for fremføring av fiberkabler. Nkom mener derfor at tilgang til fremføring i form av passiv infrastruktur i HFC-baserte aksessnett vil kunne avhjelpe et betydelig konkurranseproblem i det tilhørende sluttbrukermarkedet. Nkom vil dessuten påpeke at Kommisjonen i sin definisjon av "*civil engineering infrastructure*" i NGA-anbefalingen har inkludert fysisk infrastruktur knyttet til både kobberbaserte, fiberbaserte og HFC-baserte aksessnett selv om også Kommisjonen har kommet til at det ikke er grunnlag for å pålegge tilgang til HFC-baserte aksessprodukter i dette grossistmarkedet.

429. Nkom vil for ordens skyld påpeke at anmodninger om tilgang til føringsveier må hensynta eksisterende privatrettslige skranker, uavhengig av hvilken aksessteknologi som i dag benyttes for tilbud om bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet i det aktuelle området. Dette gjelder eksempelvis avtaler som Telenor allerede har inngått med grunneier som inneholder bestemmelser som begrenser muligheten for å gi andre aktører tilgang til

føringsveier. Samtidig vil Nkom påpeke at det ikke vil være i samsvar med dette vedtaket å inngå nye avtaler som inneholder slike begrensninger.

7.2.12.3 Oppsummering av plikten til tilgang til føringsveier

430. Rimelighetsvurderinger av anmodninger om tilgang til føringsveier i Marked 3a vil baseres på avveininger som samsvarer med ekomloven § 4-1 annet ledd, jf. § 4-4 sjette ledd. Nkom har nedenfor foretatt noen presiseringer av hva som normalt vil bli ansett som rimelige anmodninger om tilgang til føringsveier i dette grossistmarkedet. Disse presiseringene er ikke uttømmende for innholdet i forpliktelsen, men anses å dekke sentrale problemstillinger knyttet til plikten om føringsveier i Marked 3a i årene fremover:

- Telenors plikt til å gi tilgang til føringsveier er i utgangspunktet avgrenset til passiv, fysisk infrastruktur.
- Fremføringsplikten avgrenses i utgangspunktet til de delene av Telenors aksessnett hvor Telenor ikke tilbyr lokal fysisk eller virtuell grossisttilgang til eget fiberbasert aksessnett.
- Telenors plikt til å gi tilgang til føringsveier omfatter i utgangspunktet alle strekninger *fra* lokasjoner i nettet med mulige tilknytningspunkter for Marked 3a-produkter *til* sluttbrukerlokasjoner. Plikten til fremføring omfatter rimelige anmodninger om tilgang til både *hele* og *deler* av strekningen fra tilknytningspunkter for Marked 3a-tilgang til sluttbrukerlokasjoner.
- Forpliktelsen om fremføring omfatter i utgangspunktet alle Telenors bredbåndaksessnett hvor Telenor ikke tilbyr lokal fysisk eller virtuell grossisttilgang til eget fiberbasert aksessnett, herunder både kobberbaserte og HFC-baserte aksessnett.
- Anmodninger om tilgang til føringsveier må hensynta eksisterende privatrettslige skranker, uavhengig av hvilken aksessteknologi som i dag benyttes for tilbud om bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet i det aktuelle området. Samtidig vil det ikke være i samsvar med dette vedtaket å inngå nye avtaler som begrenser mulighet for å tilby fremføring i henhold til denne plikten i Marked 3a.
- Avslag på anmodninger om tilgang til føringsveier skal begrunnes og inneholde dokumentasjon som underbygger at det ikke er rimelig å imøtekomme anmodningen.

7.2.13 Tilgang til informasjons- og støttesystemer

431. Tilgang til informasjons- og støttesystemer er en nødvendighet i dette grossistmarkedet, på lik linje med samlokalisering, for at Telenors konkurrenter som baserer seg på tilgang til Telenors aksessnett, skal kunne tilby bredbåndstjenester i sluttbrukermarkedet.

432. Ekomloven § 4-5 annet ledd pålegger tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til faste aksessnett å gi tilgang til informasjons- og støttesystemer. Ekomforskriften § 2-5 annet ledd pålegger slik tilbyder å offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang etter ekomforskriften § 2-4. Slik tilgang kan blant annet omfatte driftsstøtte, database

for innhenting av opplysninger før bestilling, levering, ordre, vedlikehold, feilbehandling og fakturering.

433. Telenor skal som tilbyder med sterk markedsstilling i Marked 3a i henhold til ekomloven § 4-5 gi tilgang til informasjons- og støttesystemer i tilknytning til lokal fysisk og virtuell tilgang til kobber- og fiberbaserte aksessnett. Telenor skal offentliggjøre vilkår for denne tilgangen, jf. ekomforskriften § 2-5 annet ledd. Offentliggjøring og standardtilbud behandles samlet i kapittel 7.5 i dette vedtaket.

434. Anmodninger om tilgang til informasjons- og støttesystemer må være rimelige, på samme måte som for andre tilgangsforpliktelser i dette vedtaket. For å forsøke å begrense antall tvister om innholdet i plikten om tilgang til informasjons- og støttesystemer, samt øke forutsigbarheten knyttet til rimelighetsvurderinger i tilfeller hvor tilbuds- og etterspørselssiden i Marked 3a har ulik oppfatning av hva forpliktelsen innebærer, har Nkom nedenfor foretatt noen presiseringer av innholdet i plikten om tilgang til informasjons- og støttesystemer i dette grossistmarkedet. Disse presiseringene er ikke uttømmende for innholdet i forpliktelsen, men anses å dekke sentrale problemstillinger knyttet til denne plikten i årene fremover.

435. Vertikal overføring av markedsrett, herunder forskjellige former for diskriminerende adferd, er identifisert som et potensielt konkurranseproblem i Marked 3a. Dette vedtakets pålegg om ikke-diskriminering, jf. kapittel 7.4, skal sikre at Telenor grossistvirksomhet gir eksterne tilgangskjøpere likeverdige muligheter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å konkurrere i nedstrømsmarkedet. For å sikre at eksterne tilgangskjøpere ikke diskrimineres med hensyn til tilgang til informasjons- og støttesystemer, og at tilgangsplikten til disse systemene er effektiv, mener Nkom det er nødvendig å presisere følgende i dette vedtaket:

- Telenor skal gi tilgang til informasjons- og støttesystemer iht. prinsippet om ikke-diskriminering. Dette betyr bl.a. at informasjonen som gis via systemene som Telenor tilbyr eksterne tilgangskjøpere, må være av likeverdig kvalitet som den informasjonen som Telenors egen sluttbrukervirksomhet får tilgang til, men ikke nødvendigvis identisk.
- Telenor skal gi eksterne tilgangskjøperne i dette grossistmarkedet all informasjon som er nødvendig for implementering, drift og bruk av informasjons- og støttesystemene. Telenor skal herunder gi informasjon om administrative rutiner for tilgang til informasjons- og støttesystemer som på en klar og tydelig måte beskriver bruken av systemene.
- Telenor skal sikre at informasjons- og støttesystemene som eksterne tilgangskjøperne gis tilgang til, er like driftssikre som de som benyttes av Telenors egen sluttbrukervirksomhet, samt legge til rette for at systemene kan brukes av eksterne tilgangskjøpere på en kostnadseffektiv måte.
- Telenor skal ved forbedringer av informasjons- og støttesystemer som brukes av intern sluttbrukervirksomhet, og som tilsvarer systemene som tilbys eksterne tilgangskjøpere,

gjennomføre tilsvarende forbedringer i informasjons- og støttesystemene som eksterne tilgangskjøpere benytter.

- Telenor skal ved endringer og videreutvikling av informasjons- og støttesystemer som påvirker grensesnittet mot eksterne tilgangskjøperes virksomhet, hensynta tilgangskjøpernes behov og virkningene av endringene for tilgangskjøperen før slike endringer gjennomføres. Telenor skal ved endringer og videreutvikling av informasjons- og støttesystemer som innebærer at tilgangskjøperne må gjøre større endringer i egne grensesnitt, systemer eller rutiner, høre tilgangskjøperne mht. hvordan endringen kan gjennomføres på en formålstjenlig, funksjonell og driftssikker måte før slike endringer gjennomføres. Eksterne tilgangskjøperne skal i slike situasjoner få tilgang til all informasjon som er nødvendig for å gjøre egne endringer eller tilpasninger innen rimelig tid og senest 90 dager før endringene gjennomføres. Eksterne tilgangskjøpere skal i tillegg kunne kreve rimelig testing av nye grensesnitt og systemer før de settes i drift. Iverksetting av endrede og nye informasjons- og støttesystemer kan ikke gjennomføres før testingen er slutført. Telenor kan stille rimelige krav til at tilgangskjøper bidrar til en effektiv testperiode.
- Telenor skal sørge for at informasjons- og støttesystemene til enhver tid er oppdaterte. Det innebærer bl.a. at Telenor kontinuerlig skal sørge for at systemene oppdateres med relevant informasjon, både informasjon som Telenor selv genererer og informasjon som Telenor mottar fra tredjepart. Dette innebærer også at Telenor må legge til rette for at eksterne tilgangskjøpere kan oppdatere informasjons- og støttesystemene med relevant informasjon.
- Telenor skal gjennom informasjons- og støttesystemer gi tilgang til opplysninger som understøtter eksterne tilgangskjøperes mulighet til å håndtere etablering, drift og avvikling av kundeforhold i det tilhørende sluttbrukermarkedet. Opplysningene skal være søkbare på grunnlag av indikatorer som sambandsnummer, telefonnummer og/eller adresseopplysninger.
- Telenor skal ved feil eller nedetid i informasjons- og støttesystemene som eksterne tilgangskjøperes tilbys, foreta alle rimelige tiltak for å utbedre feilen så raskt som mulig.

7.2.14 Forbud mot urimelige krav og urimelige avtalevilkår

436. Nkom har i kapittel 5.2.2 identifisert urimelige krav som et aktuelt konkurranseproblem knyttet til overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting. Det er derfor aktuelt å vurdere å oppstille krav som begrenser muligheten for slik adferd.

437. Telenor vil som tilbyder med sterk markedsstilling kunne ha insentiv og mulighet til å stille urimelige krav i tilknytning til en rimelig anmodning om tilgang som omfattes av Telenors plikter til tilgang etter dette vedtaket. Slike vilkår vil kunne være egnet til å til undergrave en utvikling mot bærekraftig konkurranse. Urimelige vilkår vil i noen tilfeller kunne rammes av

øvrige forpliktelser, herunder kunne innebære brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen. For å gjøre tilgangsplikten tilstrekkelig effektiv, er det etter Nkoms vurdering nødvendig å pålegge Telenor en eksplisitt plikt til å ikke stille urimelige krav eller innta urimelige avtalevilkår i tilknytning til imøtekommelse av en rimelig anmodning om tilgang.³¹

438. Ved vurdering av om et vilkår er urimelig, vil Nkom ta utgangspunkt i om det aktuelle vilkåret kan anses å være i samsvar med det som ville blitt tilbudt dersom markedet var preget av konkurranse, og om vilkår som innebærer begrensninger overfor tilgangskjøpere, kan anses å være begrunnet i beskyttelsesverdige interesser hos Telenor. Det forhold at vilkår ellers er utbredt i kommersiell praksis, vil etter Nkoms vurdering heve terskelen for å anse at vilkåret i denne sammenheng er i strid med forbudet mot urimelige vilkår.

439. Forbudet mot urimelige vilkår innebærer videre, men er ikke begrenset til, at Telenor i tilknytning til gjennomføringen av tilgangsplikten ikke kan innføre prosedyrer, kriterier, krav, definisjoner eller andre tiltak, som er egnet til å forsinke, begrense eller hindre oppfyllelse av tilgangsplikten, med mindre dette er begrunnet i en beskyttelsesverdig interesse hos Telenor.

440. En forpliktelse til å ikke benytte urimelige vilkår kan etter Nkoms vurdering ikke anses som spesielt byrdefull i seg selv. Et slikt krav vil imidlertid innebære redusert forutberegnelighet for Telenor. Etter Nkoms vurdering vil fordelene for konkurransen ved å stille et slikt krav overstige byrden for Telenor ved at selskapets handlingsrom innskrenkes. Nkom kan videre ikke se at andre plikter i tilstrekkelig grad er egnet til effektivt å bøte på det aktuelle konkurranseproblemet.

441. Nkom finner på denne bakgrunn at det er forholdsmessig å forby Telenor å stille urimelige krav eller innta urimelige avtalevilkår i tilknytning til imøtekommelse av en rimelig anmodning om tilgang, og pålegger Telenor en slik forpliktelse i tråd med presiseringene ovenfor.

7.2.15 Plikt til å ha servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer)

442. En plikt til å utarbeide servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer) vil gi Telenor et insitament til å sikre kvaliteten på selskapets grossistprodukter. Nkom mener derfor at dette bør være en del av tilgangsplikten som er hjemlet i ekomloven § 4-1. Plikten understøtter i tillegg Telenors plikt til ikke-diskriminering i kapittel 7.4 og anses, sammen med krav til å utarbeide og offentliggjøre KPIer, som en nødvendig del av et helhetlig EoO-regime.

443. Når det gjelder sammenhengen mellom krav om KPIer og SLAer, skal SLAer angi kvalitetsmål for grossistleveranser fra Telenor til tilgangskjøpere, mens KPIer skal måle ulike parametere som på forhånd er fastsatt i SLAer mellom Telenor og tilgangskjøpere. Formålet med måling og publisering av KPIer er å sikre at avtalte kvalitetsnivåer i SLAer etterleveres, å

³¹ I det videre stedvis omtalt som «forbud mot urimelige vilkår»

legge til rette for åpenhet om faktiske kvalitetsnivåer og å styrke mulighet for å etterprøve og dokumentere kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet knyttet til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden. SLGer skal bidra til å gi Telenor insentiver for å sikre at faktiske kvalitetsnivåer ikke avviker fra avtalte nivåer i SLAer.

444. Ettersom KPIer har som formål å måle parametre som på forhånd er fastsatt i SLAer, er det sentralt at det er samsvar mellom kravene til KPIer og SLAer i dette vedtaket. I Kommisjonens 2013-anbefaling påpekes det at KPIer bør relateres til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden og dekke hele kjeden, inklusiv ordreprosesser, provisjonering og leveranser av tjenester, kvalitetsparametre knyttet til feilhåndtering og feilrettingstider, samt migrering mellom ulike tilgangsprodukter.

445. Med dette som utgangspunkt mener Nkom at krav til SLAer i Telenors standardavtale bør relateres til de samme nøkkelaktivitetene i leveransekjeden som KPI-kravene. For en nærmere beskrivelse av krav til KPIer, vises det til kapittel 7.5.4.2 nedenfor.

446. SLA-kravene i gjeldende vedtak for tidligere marked 4, jf. kapittel 7.5.5 i vedtak av 20. januar 2014, dekker ikke alle parameterne som inngår i KPI-kravet i kapittel 7.5.4.2 i dette vedtaket. På denne bakgrunn mener Nkom det er nødvendig å presisere hvilke nøkkelaktiviteter i leveransekjeden som SLAene skal relateres til. Telenor pålegges derfor å utarbeide SLAer for grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i dette markedet knyttet til følgende nøkkelaktiviteter:

- a) Systemtilgang
- b) Leveranser
- c) Feilhåndtering og feilrettingstider
- d) Migrering mellom ulike tilgangsprodukter

447. For å understøtte kravet om at tilgang skal gis på ikke-diskriminerende vilkår, skal SLAene for disse nøkkelaktivitetene fastsettes med utgangspunkt i tilsvarende kvalitetsmål for systemtilgang, leveranser, feilhåndtering og feilrettingstider, samt migrering mellom ulike tilgangsprodukter som gjelder for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

448. Konkrete SLA-mål for disse nøkkelaktivitetene skal inngå i Telenors standardavtale, og SLAene skal som et minimum inneholde følgende elementer:

- a) Systemtilgang
 - SLA for oppetid for Telenors bestillingssystemer med tilhørende støttesystemer, som stilles til rådighet for eksterne tilgangskjøpere og som er nødvendig for tilgangskjøpernes bestilling av grossistprodukter i Marked 3a. Slike SLAer skal angi et prosentmål for oppetid (for eksempel at systemene skal være tilgjengelige x % av tiden)

- SLAer for svartid i Telenors bestillingssystemer med tilhørende støttesystemer, som stilles til rådighet for eksterne tilgangskjøpere og som er nødvendig for tilgangskjøpernes bestilling av grossistprodukter i Marked 3a. Slike SLAer skal angi mål for svartid for det enkelte grossistprodukt (for eksempel systemene svarer korrekt innen x sekunder)

b) Leveranser

- SLAer for leveranser av Telenors grossistprodukter i Marked 3a. Slike SLAer skal både angi mål for maksimal leveringstid for det enkelte grossistprodukt (for eksempel leveranse av grossistprodukt x skal skje innen y arbeidsdager) og mål om levering til avtalt tidspunkt.

c) Feilhåndtering og feilrettingstider

- SLAer for feilretting knyttet til Telenors grossistprodukter i Marked 3a. Slike SLAer skal angi mål for maksimal feilrettingstid for det enkelte grossistprodukt (for eksempel feilretting knyttet til grossistprodukt x skal skje innen y timer eller arbeidsdager).

d) Migrering mellom ulike tilgangsprodukter

- SLAer for migrering mellom Telenors ulike grossistprodukter. Slike SLAer skal både angi mål for maksimal migreringstid mellom ulike grossistprodukter (for eksempel migrering mellom to grossistprodukter skal skje innen x arbeidsdager) og mål for migrering til avtalte tidspunkt.

449. Nkom er av den oppfatning at SLGer er viktig for å sikre at faktiske kvalitetsnivåer ikke avviker fra avtalte kvalitetsmål i SLAer, Ekomforskriften § 2-5 første ledd nr. 6 pålegger Telenor å innta bestemmelser i selskapets standardavtaler om kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid. Nkom mener det i Marked 3a i tillegg er nødvendig å sikre at Telenors standardtilbud inkluderer bestemmelser om rimelig kompensasjon ved eventuelle avvik i avtalte kvalitetsnivåer for de andre nøkkelaktivitetene som det skal utarbeides SLAer for. Nkom viser til at ekomforskriften § 2-5 allerede på generell basis pålegger Telenor å ha bestemmelser om kvalitetsparametere i sin standardavtale og pålegger Telenor å innta bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i avtalt kvalitetsnivå. For å understøtte kravet om at tilgang i Marked 3a skal gis på ikke-diskriminerende vilkår, mener Nkom det i tillegg er behov for å presisere plikten til SLGer knyttet til ovennevnte SLA-krav.

450. Det er viktig at det etableres en kompensasjonsordning som gir Telenor insitament til å etterleve avtalte SLAer. For at SLGer skal ha tilstrekkelig insentivfremmende effekter for oppnåelse av SLA-mål, mener Nkom det er nødvendig at prinsipper for beregning av kompensasjon er avtalt på forhånd, at den avtalte kompensasjonen er stor nok til å ha den ønskede insentivfremmende effekten og at kompensasjonsutbetalingen skjer uten unødig forsinkelse. Nkom mener videre det er viktig at kompensasjonsordningen er så enkel og

forutsigbar som mulig, slik at det ved avvik fra avtalte SLAer i størst mulig grad er klart for både Telenor og tilgangskjøpere hva kompensasjonen skal være.

451. På denne bakgrunn pålegges Telenor å ta inn i sine standardavtaler bestemmelser om kompensasjon som skal ytes ved manglende oppfyllelse av SLAer om systemtilgang, leveranser, feilhåndtering/feilrettingstider og migrering mellom ulike tilgangsprodukter i Marked 3a. Prinsipper for beregning av slik kompensasjon skal fremgå av standardavtalene og utformes på en slik måte at de i størst mulig grad gir forutsigbarhet med hensyn til kompensasjonsbeløp ved avvik fra avtalte SLAer. Det skal videre fremgå at beregning og utbetaling av kompensasjon skal skje uten ugrunnet opphold, og minst én gang hvert kvartal.

452. Denne plikten innebærer at det må etableres en ny kompensasjonsordning i form av nye SLG-bestemmelser i Telenors standardavtaler for Marked 3a-produkter. For å sikre at denne kompensasjonsordningen blir så enkel og forutsigbar som mulig, og at det ved avvik fra avtalte SLAer i størst mulig grad er klart for både Telenor og tilgangskjøpere hva kompensasjonen skal være, pålegges Telenor å høre bransjens synspunkter før innholdet i den nye kompensasjonsordningen i standardavtaler for Marked 3a-produkter fastsettes. Bredbåndsforum kan være en hensiktsmessig arena for å innhente slike synspunkter fra tilgangskjøpere. Telenor pålegges videre å oversende de nye SLG-bestemmelsene til Nkom innen 3 måneder etter at dette vedtaket trer i kraft. Dersom det innen denne fristen ikke er oppnådd enighet mellom Telenor og tilgangskjøpere om en ny kompensasjonsordning, skal Telenor oversende forslag til nye SLG-bestemmelser til Nkom, med tilhørende beskrivelse av hvorfor det ikke er oppnådd enighet om den nye kompensasjonsordningen.

7.2.16 Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser

453. En tilbyder uten insentiv til å gi tilgang vil kunne ta i bruk uthalelestaktikker for å forsinke behandlingen av andre aktørers anmodninger. En slik potensiell konkurranseskadelig adferd kan ikke fjernes ved en tilgangsforpliktelse alene. Derimot vil et krav om ikke-diskriminering et stykke på vei kunne redusere slike problemer. I forbindelse med pålegg om tilgangsforpliktelser må det derfor stilles krav om at forhandlinger skal sluttføres uten ugrunnet opphold og at leveringstidene fra bestillingstidspunkt til forbindelsen er klar til bruk skal være forutsigbare og forpliktende for tilbyder med sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet.

454. Nkom anser at ekomloven § 4-1, jf. § 4-6 gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette regler om tidsbruken. Det fremgår dessuten eksplisitt av tilgangsdirektivet artikkel 12 nr. 1 annet ledd at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge en aktør slike plikter. Et slikt pålegg vil også være i samsvar med prinsipp 4 i Nkoms virkemiddeldokument om at forpliktelser skal pålegges slik at det gis insentiver til etterlevelse.

455. Telenor er i henhold til ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 sjette ledd forpliktet til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på tilgang og samlokalisering. I tillegg vil Telenor pålegges å ha standardtilbud, se kapittel 7.5. Krav til responstid kan uansett ikke anses for å

være særlig tyngende sett i forhold til de konsekvensene en unødvendig forsinkelse vil ha for den annen part.

456. Bestemmelser for å motvirke uthalelsestaktikker kan utformes på forskjellige måter. Nkom finner det hensiktsmessig å videreføre gjeldende plikt fra tidligere marked 4 i Marked 3a om at avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. Nkom viderefører også Telenors plikt til å dokumentere tidsbruk i forbindelse med avtaler om tilgang, dersom konkurrerende tilbyder mener at det er brukt uforholdsmessig lang tid på avtaleforhandling og avtaleinngåelse. Dette gjelder likevel ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. Nkom skal motta kopi av dokumentasjon av tidsbruk. Tidsbruken ved kontraktsforhandlinger vil kunne variere alt etter hvilken tilgangsform det anmodes om. At avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold, gjelder uavhengig av hvordan Telenor velger å organisere sin saksbehandling internt. Dersom selskapet for eksempel ikke klarer å behandle et større antall anmodninger om tilgang samtidig fordi oppgaven ikke prioriteres internt eller organiseres på en lite tilfredsstillende måte, vil Nkom kunne fatte vedtak om retting og også vurdere sanksjoner som blant annet tvangsmulkt.

457. Nkom mener at plikt til å gi tilgang innen rimelig tid og uten unødig tidsbruk lett vil kunne få begrenset verdi dersom Telenor ikke samtidig ilegges en dokumentasjonsplikt. Så lenge formålet er å hindre trenering, anser Nkom at dokumentasjonsplikt er både nødvendig og forholdsmessig. Det foreligger en informasjonsasymmetri ved tilgangsanmodninger. Normalt vil det være Telenor alene som sitter på informasjon om hvilken tidsbruk som er nødvendig. Uten at andre aktører eller Nkom har mulighet til å få dokumentert fra Telenors side hva tiden faktisk har gått med til, vil det være meget begrenset hvilke muligheter Nkom har til å avdekke og gripe inn for å hindre trenering. Nkom mener at en slik dokumentasjonsplikt faller inn under de vilkår som med hjemmel i § 4-6 kan ilegges i forbindelse med tilgangsanmodninger etter ekomloven § 4-1, jf. tilgangsdirektivet artikkel 12:

”National regulatory authorities may attach to those obligations conditions covering fairness, reasonableness and timeliness.”

458. Nkom mener også det er nødvendig å videreføre kravet om at levering skal skje uten ugrunnet opphold fra tidligere marked 4 til Marked 3a, samtidig som Telenors plikt til å tilby sine kunder entydige og forutsigbare leveransetider også videreføres. Plikten gjelder som i tidligere marked 4 for tilgang til Telenors kobberbaserte og fiberbaserte aksessnett. Det er også nødvendig at Telenor gir klar informasjon om leveransetider og eventuelle avvik i forbindelse med installasjon hos den annen parts kunder. SLA/SLG-forpliktelser om leveransetider og levering til avtalte tidspunkter fremgår også av kapittel 7.2.15 i dette vedtaket.

459. Bruk av uthalelsestaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil imidlertid bare få virkning i

tid fremover fra det tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. Nkom er av den oppfatning at behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler for at denne bestemmelsen i mindre grad enn et konkret pålegg vil være egnet til effektivt å hindre bruk av uthalelsestaktikker.

7.2.17 Særskilte forpliktelser knyttet til tilgang

460. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til tilgang Telenor skal pålegges i Marked 3a. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapittelet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapittelet.

461. Som en følge av at Telenor er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i dette markedet, vil Telenor også ha enkelte plikter knyttet til tilgang som følger direkte av ekomloven. Nkom har i disse tilfellene også anledning til å pålegge og presisere slike plikter nærmere med hjemmel i ekomloven § 4-4 fjerde ledd og § 4-5 første ledd.

462. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til det kobberbaserte aksessnett (LLUB), i tråd med kapittel 7.2.4.

463. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til delaksesslinjer i kobberbaserte aksessnett (SLU), i tråd med kapittel 7.2.4. Tilgangsplikten til SLU vil ikke gjelde for punkter som Telenor har oppgradert ved å ta i bruk ekskluderende teknologi, med mindre tilgangskjøpers utnyttelse av SLU-tilgang er kompatibel med den bruken Telenor har av punktet, jf. kapittel 7.2.4.3. Telenor er ikke pålagt å imøtekomme anmodninger om SLU-tilgang som innebærer bruk som har ekskluderende virkning for eksisterende tjenesteproduksjon, jf. kapittel 7.2.4.3.

464. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å gjennomføre en varslet oppgradering av SLU-punkter i tråd med kapittel 7.2.3.6, samt varsle tilgangskjøpere og Nkom om avvik som mer enn ubetydelig avviker fra det varslede tidspunktet for ferdigstillelse.

465. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell tilgang til kobberbasert aksessnett (VULA kobber). Plikten er begrenset til de tilfellene der Telenors oppgradering av kobberaksessnett medfører at fysisk tilgang degraderes/opphører. Tilgangen skal tilbys i form av VULA kobber som beskrevet i kapittel 7.2.5.

466. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte punkt-til-punkt-nett, i tråd med kapittel 7.2.6.

467. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte PON-nett (VULA fiber), i tråd med kapittel 7.2.7.

468. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 pålegger Nkom Telenor å utarbeide en prosess for håndtering av anmodninger om endringer og tillegg i standardtilbudet for VULA fiber. Beskrivelse av denne prosessen skal inngå som en del av standardtilbudet.

469. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelige anmodning om tilgang for tilknytning av "homes passed" i etablerte systematisk utbygde fiberaksessnett, med tilhørende etablering av stikkledninger til aktuelle bygninger, i tråd med kapittel 7.2.9. Telenor skal innen 3 måneder fra dette vedtaket trer i kraft ha etablert regimet for «homes passed».
470. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om backhaultjenester til aksessprodukter som inngår i Marked 3a, i tråd med kapittel 7.2.10.
471. Det følger direkte av ekomloven § 4-4 femte ledd at Telenor skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering. Nkom ser grunn til å presisere denne tilgangsplikten, og pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-4 fjerde ledd Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering med de presiseringer som følger av kapittel 7.2.11
472. Med hjemmel i ekomloven §§ 4-1 og 4-4 femte ledd pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til føringsveier, i tråd med kapittel 7.2.12.
473. Det følger direkte av ekomloven § 4-5 annet ledd at Telenor skal gi tilgang til informasjons- og støttesystemer. Nkom ser grunn til å presisere denne tilgangsplikten og pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-5 første ledd Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til informasjons- og støttesystemer med de presiseringer som følger av kapittel 7.2.13.
474. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd, jf. § 3-4 tredje ledd, forbyr Nkom Telenor å stille urimelige krav eller innta urimelige avtalevilkår i tilknytning til imøtekommelse av en rimelig anmodning om tilgang, med de presiseringer som følger av kapittel 7.2.14.
475. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å ha servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer), i tråd med kapittel 7.2.15.
476. Med hjemmel i ekomloven § 4-1, jf. § 4-6, pålegger Nkom Telenor å gi tilgang til kobber- og fiberbaserte aksessnett, backhaultjenester, samlokalisering, føringsveier og informasjons- og støttesystemer uten ugrunnet opphold, noe som også innbefatter en plikt til å sluttforhandle nødvendige avtaler uten ugrunnet opphold, i tråd med kapittel 7.2.16. Med samme hjemmelsgrunnlag pålegger Nkom videre Telenor å dokumentere tidsbruken i tilknytning til å gi tilgang og sluttforhandling av avtaler. Telenor skal sende Nkom kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.
477. Med hjemmel i ekomloven § 4-1, jf. § 4-6 pålegger Nkom Telenor å tilby entydige og forutsigbare leveransetider, og det stilles krav om at levering skal skje uten ugrunnet opphold, i tråd med kapittel 7.2.16.

7.3 Pris- og regnskapsregulering

7.3.1 Regulatorisk grunnlag

478. Vertikal overføring av markedsmakt gjennom prissetting, herunder prisdiskriminering, krysssubsidiering og rovprising, er omtalt som et potensielt konkurranseproblem i markedet, se kapittel 5. Det er også enkeltmarkedsdominans, herunder utnyttende adferd i form av overpris og prisdiskriminering.

479. Etter ekomloven § 4-9 kan Nkom pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser. Dette gjelder for eksempel i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbyder.

480. I merknaden til § 4-9 i Ot. prp. nr. 58 (2002-2003), side 106, forklares hva som menes med uforholdsmessig høyt prisnivå:

”Med opprettholdelse av et uforholdsmessig høyt prisnivå menes det at konkurranse ikke har bidratt til at sluttbrukerprisene faller tilstrekkelig. Ved vurdering av om prisnivået er uforholdsmessig høyt kan myndighetene sammenligne prisnivå i tilsvarende markeder, nasjonalt eller internasjonalt.”

481. Selv om prisregulering anses som et nødvendig virkemiddel, skal det anvendes metoder for prisregulering som er forholdsmessige og ikke unødvendig tyngende for den aktuelle tilbyder. Det vises til merknaden til ekomloven § 4-9 i Ot.prp.nr. 58 (2002-2003), side 109:

”Dersom myndigheten etter bestemmelsens første ledd pålegger tilbyder å tilby prisregulert tilgang, og pålegger metode for prisberegning etter annet ledd så skal metoden gi tilbyder anledning til å få en rimelig avkastning på anvendt kapital. Valg av kostnadsmetode skal gjøres slik at den er hensiktsmessig i relasjon til reguleringsbehovet, og at den fremmer bærekraftig konkurranse, samt maksimerer fordelene for forbruker.”

482. I vedtaket av 20. januar 2014 i tidligere marked 4 mente Nkom at transparens og ikke-diskriminering ikke ville være tilstrekkelig effektive virkemidler for å avbøte konkurranseproblemer knyttet til prissetting av tilgang til det kobberbaserte aksessnett.

483. En forpliktelse om transparens vil i seg selv neppe kunne redusere et problem knyttet til overprising. Transparens gjør det lettere å observere prisen i markedet, men dette i seg selv vil neppe ha særlig disiplinerende effekt på Telenors insentiv til å ta ut overpris. Dessuten vil prisen i markedet uansett være relativt observerbar fordi produktet i dette markedet er homogent og Telenor i praksis er eneste tilbyder.

484. En forpliktelse om ikke-diskriminering vil først og fremst kunne avhjelpe problemer knyttet til prisklemmer, dvs. tilfeller hvor Telenors konkurrenter i de relevante

nedstrømsmarkeder blir presset ut eller oppnår dårligere marginer enn Telenors egen nedstrømsvirksomhet. Ikke-diskriminering som forpliktelse alene vil ikke gi Telenor insentiver til å redusere prisnivået. Telenor vil med andre ord fortsatt ha insentiver til å ta ut monopolprofitt i dette markedet, selv med en forpliktelse om ikke-diskriminering.

485. Telenor ble derfor i vedtaket av 20. januar 2014 pålagt en forpliktelse om pristak for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet og kostnadsorienterte priser for etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester. Prisreguleringen ble ilagt for å avbøte faren for overprising og problemene knyttet til vertikal overføring av markedsrett gjennom prissetting.

486. For LLUB-tilgang i Telenors fibernett konkluderte Nkom med at det ikke var nødvendig eller forholdsmessig med prisregulering.

487. Nkom vil i det følgende vurdere behovet for prisregulering av Telenors grossisttilbud de nærmeste årene. Nkom vil først vurdere behovet for og utforming av prisregulering for kobberbasert tilgang. Deretter vurderes det om det er nødvendig med prisregulering for fiberbasert tilgang og hvordan denne i så fall skal utformes. Videre vil Nkom vurdere prisregulering for etablering, samlokalisering mv., før vi til slutt vurderer behovet for prisregulering av backhaultjenester.

488. I lys av konklusjonene vedrørende prisregulering, vurderes så behovet for å pålegge Telenor plikt til å føre kostnadsregnskap i Marked 3a.

7.3.2 Lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett

7.3.2.1 Vurdering av behovet for prisregulering

489. Antall bredbåndskunder i det kobberbaserte aksessnettet har gradvis blitt redusert de senere årene. Den videre utviklingen vil blant annet avhenge av utbyggingstakten for fibernett i årene fremover og hvordan prosessen knyttet til oppgradering av kobbernettet forløper.

490. Samtidig utgjør kobberaksessnettet fortsatt rundt 26 % av aksessene i sluttbrukermarkedet. For noen av tilbyderne er tilgang til Telenors kobberaksessnett en nødvendig innsatsfaktor for deres bredbåndstilbud i sluttbrukermarkedet. I tillegg er tilgang til Telenors kobberaksessnett et viktig supplement for flere tilbydere med egen aksessinfrastruktur som ønsker å tilby sluttbrukertjenester i geografiske områder som ikke dekkes av tilbyderens egen infrastruktur. Dette tilsier at prissettingen for tilgang til kobberbaserte aksessnett fortsatt er av stor betydning for konkurransesituasjonen i det tilhørende sluttbrukermarkedet.

491. Selv om kobberaksess utgjør en noe lavere prosentvis andel av aksessteknologiene som benyttes i sluttbrukermarkedet i dag enn i 2014, kan ikke Nkom se at det har skjedd vesentlige endringer når det gjelder potensielle konkurranseproblemer knyttet til prissettingen for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett siden gjeldende vedtak i tidligere marked 4 ble fattet.

492. På bakgrunn av markedsanalysen, jf. vedlegg 1, og de konkurranseproblemene som det er redegjort for i kapittel 5, har Nkom derfor konkludert med at det er nødvendig å videreføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a.

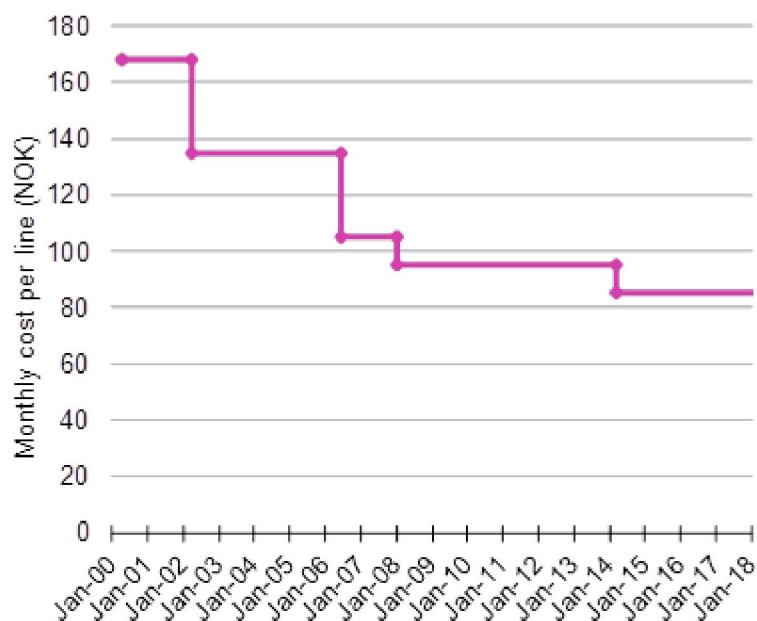
493. Nkom vil i det følgende vurdere om det er formålstjenlig å videreføre eksisterende pristaksregulering, samt drøfte hvilket kostnadsgrunnlag og metode som i så fall skal legges til grunn for prisreguleringen av lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a.

7.3.2.2 Prisregulering i form av pristak

7.3.2.2.1 Bakgrunn og historikk

494. I Nkoms vedtak av 20. januar 2014 i tidligere marked 4 ble Telenor pålagt et pristak for full aksess på 85 kroner per aksess per måned. For delt aksess ble det fastsatt et pristak tilsvarende halve prisen av full aksess, justert for særkostnader.

495. Lokal, fysisk tilgang (LLUB) har vært underlagt prisregulering siden 2001, først i form av krav om kostnadsorientering, og siden 2006 i form av pristaksregulering. Figur 1 viser utviklingen i LLUB-prisene fra 2000 og frem til i dag.



Figur 1. Pris for LLUB, månedlig abonnementspris for full tilgang³²

496. I perioden fra 2001 til 2006 var prisreguleringen basert på en vurdering av gjenanskaffelseskostnader. I Nkoms vedtak fra 2006 i tidligere marked 11 (i henhold til ESAs første anbefaling om relevante markeder) ble pristaket fastsatt med utgangspunkt i Telenors

³² I perioden fra desember 2007 og frem til Nkoms vedtak av 3. april 2009 var det regulerte pristaket fremdeles kr 105, men Telenor justerte på eget initiativ den månedlige prisen ned til kr 95 i denne perioden. I vedtaket av 3. april 2009 fastslo Nkom at pristaket skulle senkes fra kr 105 til 95, det vil si en videreføring av den prisen Telenor hadde operert med siden desember 2007.

kostnadsregnskap, dvs. basert på fullfordelte, historiske kostnader. Et av argumentene for endringen fra gjenanskaffelseskostnader til fullfordelte, historiske kostnader som grunnlag for pristaksreguleringen, var å unngå at Telenor gjennom LLUB-prisene fikk overkompensert sine kostnader for LLUB-tilgang. I vedtakene i tidligere marked 4 i henholdsvis 2009 og 2014 ble pristaket for LLUB fastsatt ut fra en helhetsvurdering, men med hovedvekt på informasjon fra kostnadsregnskapet til Telenor.

497. Nkom utviklet en LRIC-modell i perioden 2009-2011. Denne modellen ble ikke brukt direkte i forbindelse med gjeldende vedtak i tidligere marked 4 i 2014, men inngikk som en del av helhetsvurderingen:

«LRIC-modellen viser at en beregnet pris basert på gjenanskaffelseskostnader er vesentlig høyere enn en pris basert på fullfordelte historiske kostnader. Siden PTs LRIC-modell har vesentlige forskjeller sammenlignet med den LRIC-modellen Kommisjonen anbefaler, er imidlertid PTs modell tillagt langt mindre vekt enn kostnadsregnskapet i vurderingen av nivået på maksimalprisen. PT vil i forbindelse neste runde med analyse og vedtak i dette markedet vurdere å videreutvikle LRIC modellen slik at denne blir mer i tråd med Kommisjonens anbefaling, og da vil vektleggingen også måtte vurderes på nytt.»

«Det er også på det rene at PTs LRIC-modell for aksess har vesentlige forskjeller fra den LRIC-modellen Kommisjonen anbefaler. For det første anbefaler Kommisjonen en Bottom Up-LRIC+, mens PT har en såkalt hybridmodell. For det andre er det ikke i PTs modell brukt justert anskaffelseskost for såkalte "reusable legacy civil engineering assets". Etter PTs vurdering ville en BU-LRIC+ med de forutsetningene Kommisjonen legger til grunn, antagelig gi en lavere modellert LLUB-pris for kobberaksess i Norge enn det som går frem av PTs nåværende LRIC-modell»

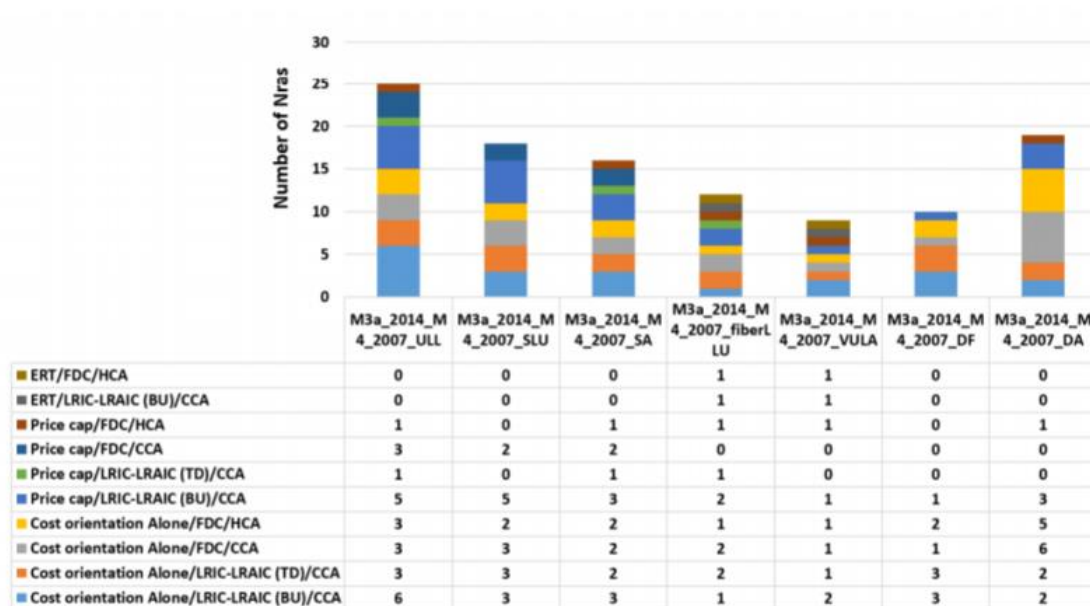
498. Siden vedtaket fra 2014 har Nkom videreutviklet LRIC-modellen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.3.2.3 nedenfor hvor kostnadsgrunnlag og metode for fastsettelse av pristak drøftes og beskrives.

7.3.2.2.2 Vurdering av om pristaksregulering bør videreføres

499. Pristaksregulering, hvor det på forhånd fastsettes maksimalpriser som skal gjelde en viss periode, gir forutsigbare priser for både tilgangskjøpere og den regulerte grossisttilbyderen i den perioden reguleringen gjelder for. Alternative former for prisregulering kan være kostnadsorientering, pris-minus regulering, prisregulering basert på benchmarking eller en kombinasjon av to eller flere av disse.

500. Figur 2 er hentet fra BERECs rapport *Regulatory Accounting in Practice 2017* og viser at kostnadsorientering og pristak, eller kombinasjon av disse to formene for prisregulering, har vært mest vanlig for prisregulering av lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett (ref. søylen for M3a_2014_M4_ULL i figur 2 nedenfor) i europeiske land.

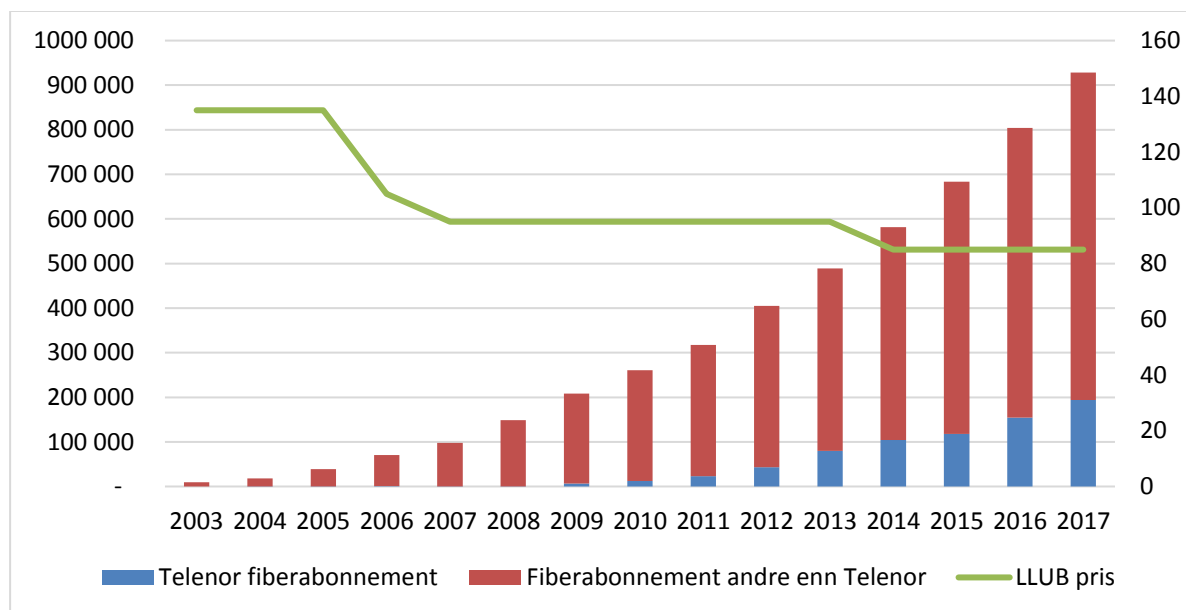
Figure 13 – Combination price control / costing methodologies (M3a)



Source: BEREC 2017

Figur 2. Metode for prisregulering i Marked 3a. Kilde: BEREC Report Regulatory Accounting in Practice 2017

501. I Norge har prisreguleringen av LLUB-tilgang vært basert på pristak siden 2006, og Nkom kan ikke se at denne pristaksreguleringen har hatt utilsiktede negative effekter. Tvert imot er det Nkoms oppfatning at pristaksreguleringen har vist seg å være en formålstjenlig form for prisregulering av kobberbasert LLUB i tidligere marked 4. Pristaksreguleringen i Norge har gitt grunnlag for konkurranse i sluttbrukermarkedet basert på tilgang til Telenors kobberaksessnett, samtidig som den ikke har vært til hinder for betydelige investeringer i NGA-nett. Figur 3 indikerer at veksttaket i fiberutbyggingen i Norge ikke har blitt påvirket negativt av at pristaket for LLUB har falt i perioden. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad pristaket har hatt en eventuell positiv virkning på investeringene i fiber. Det er viktig å understreke at veksten i fiber påvirkes av en rekke faktorer, hvor grossistprisen for LLUB kun er én av flere.



Figur 3. Utvikling i antall fiberabonnement i Norge. Kilde: Nkoms ekomstatistikk

502. Nkom mener det på denne bakgrunn fortsatt er formålstjenlig at prisreguleringen av lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett baseres på pristak.

7.3.2.3 Nærmere om kostnadsgrunnlag og metode for fastsettelse av pristak

503. Når Nkom skal fastsette pristak for kobberbasert lokal tilgang, må det tas stilling til hvilket kostnadsgrunnlag pristaksreguleringen skal ta utgangspunkt i, samt hvilken metode som skal legges til grunn for fastsettelsen av pristak.

504. Nkom har på denne bakgrunn gjort en vurdering av om pristaksreguleringen av lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett skal baseres på historiske kostnader eller gjenanskaffelseskostnader, jf. kapittel 7.3.2.3.1 nedenfor. Når det gjelder valg av metode for fastsettelse av pristak, er den beskrevet i kapittel 7.3.2.3.2.

7.3.2.3.1 Vurdering av historiske kostnader eller gjenanskaffelseskostnader som grunnlag for pristaksreguleringen

505. Figur 2 er hentet fra BERECs rapport *Regulatory Accounting in Practice 2017* og viser at kostnadsgrunnlaget for prisregulering av lokal tilgang i Marked 3a er basert på gjenanskaffelseskostnader i de fleste europeiske land.

506. I Norge har historiske kostnader dannet grunnlag for pristaksreguleringen av LLUB siden 2006. Dette har sikret forutsigbare og stabile priser over tid for lokal, fysisk tilgang til kobbernett. I Kommisjonens anbefaling fra 11. september 2013 vektlegges blant annet stabile og forutsigbare grossistpriser for kobberbasert tilgang (Recital 25):

“A costing methodology that leads to access prices replicating as much as possible those expected in an effectively competitive market is appropriate to meet the objectives of the Regulatory Framework. Such a costing methodology should be based

on a modern efficient network, reflect the need for stable and predictable wholesale copper access prices over time, which avoid significant fluctuations and shocks, in order to provide a clear framework for investment and be capable of generating cost-oriented wholesale copper access prices serving as an anchor for NGA services, and deal appropriately and consistently with the impact of declining volumes caused by the transition from copper to NGA networks, i.e. avoiding an artificial increase in wholesale copper access prices which would otherwise be observed as a result of customers migrating to the NGA network of the SMP operator.”

507. Nkom mener på denne bakgrunn at hensynet til forutsigbare og stabile priser over tid er et moment som taler for at historiske kostnader fortsatt bør danne grunnlaget for pristaksreguleringen av lokal, fysisk tilgang i kobbernettet.

508. Nkom mener videre det bør tillegges vekt i denne vurderingen at en endring av kostnadsgrunnlaget, fra historiske kostnader til gjenanskaffelseskostnader, kan føre til overkompensasjon av Telenors kostnader knyttet til lokal, fysisk tilgang til kobbernettet i et nåverdiperspektiv. Dette er nærmere drøftet og beskrevet i kapittel 2 i notatet «*Note for Nkom on copper modelling*» fra Analysys Mason av 15. desember 2017 (vedlegg 5). Hovedpoenget i denne sammenheng er at bruk av henholdsvis historiske kostnader og gjenanskaffelseskostnader som kostnadsgrunnlag ville gitt Telenor den samme kostnadsdekningen i et nåverdiperspektiv, men at kostnadsdekningen utvikler seg forskjellig fra år til år med de to kostnadsgrunnlagene. Dette innebærer at dersom kostnadsgrunnlaget endres i løpet av den perioden som er lagt til grunn for levetid for ulike aktiva i kostnadsmodellen, vil det kunne medføre grossistpriser som gir over- eller underkompensasjon for den regulerte netteieren i et nåverdiperspektiv.

509. I kapittel 3 i ovennevnte notat fra Analysys Mason er dette eksemplifisert ved Ofcoms ”*valuing copper access statement*” fra 2005. Slik Nkom ser det, tilsier denne vurderingen at kostnadsgrunnlaget for pristak for lokal, fysisk tilgang til kobbernettet i Norge fortsatt bør baseres på historiske kostnader:

“4.11 In terms of cost recovery, the total returns permitted will be equivalent (for any given asset), irrespective of whether an HCA or FCM CCA methodology is applied, provided that the methodology is applied consistently throughout the asset’s life and that such returns are discounted at the operator’s cost of capital. However, any change in methodology during the life of the asset could lead to an over- or under-recovery of cost. The analysis conducted by Ofcom has shown that the inconsistent application of CCA on some of BT’s network assets has created the potential for a future over-recovery of costs against those assets.

4.12 Although the use of CCA and HCA are equivalent in terms of cost recovery if applied consistently over time, a switch between the two conventions could potentially give rise to over- or under-recovery of costs depending upon the future replacement

cost and the point during the asset lifecycle at which the switch took place. This is because, while the extent of cost recovery is equivalent between the two approaches, the path of cost recovery is not.”

510. Nkom har videre vurdert om fortsatt bruk av historiske kostnader som grunnlag for pristaksreguleringen av lokal, fysisk tilgang til kobbernettet gir de riktige signalene med hensyn til «build or buy»-beslutninger hos Telenors konkurrenter i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

511. Kommisjonen legger i 2013-anbefalingen til grunn at gjenanskaffelseskostnader i utgangspunktet er mer hensiktsmessig enn historiske kostnader med hensyn til at prisreguleringen av lokal, fysisk tilgang til kobbernettet skal gi markedsaktørene de riktige «build or buy»-signalene. Videre vises det i ovennevnte notat fra Analysys Mason til at det kan være en motsetning mellom ønsket om å unngå at den regulerte grossistprisen for kobberaksess gir overkompensasjon for netteier og ønsket om at denne prisen skal gi effektive markedssignaler for å stimulere til utbygging av NGA-nett.

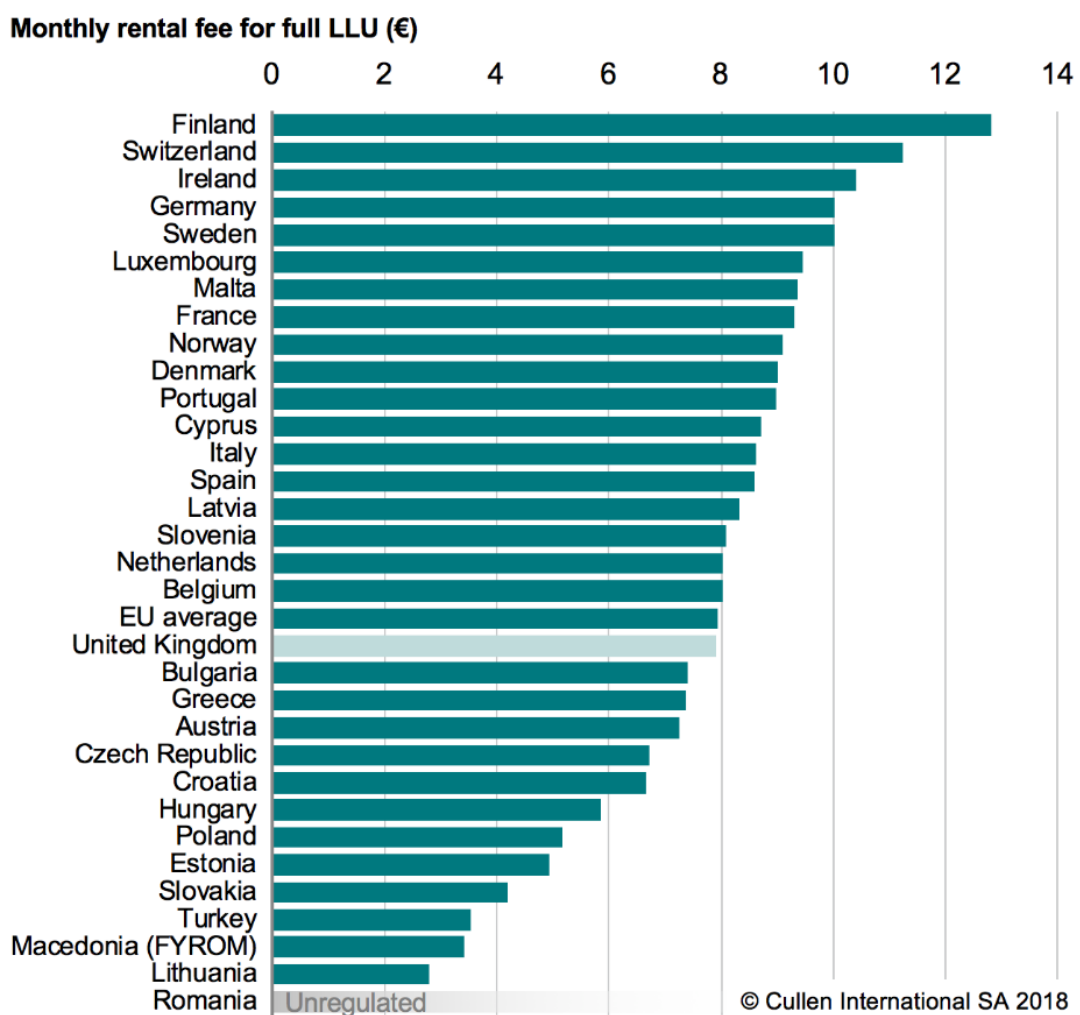
512. På bakgrunn av vedlagte markedsanalyse mener Nkom at det ikke er behov for at hensynet til riktige ”build or buy”-signaler tillegges større vekt enn tidligere i vurderingen av historiske kostnader eller gjenanskaffelseskostnader som kostnadsgrunnlag for pristak for lokal, fysisk tilgang til kobbernettet i Norge. Pristaket for LLUB i stor grad har vært basert på historiske kostnader siden 2006. Samtidig har fiberutbyggingen vist jevn vekst i mange år. Fiberdekningen i Norge er i dag høyere enn i de fleste andre land i Europa, og det er fortsatt stor aktivitet blant en rekke fiberutbyggere i hele landet. Den nye bredbåndsutbyggingsloven kan dessuten gjøre det både enklere og billigere for fiberutbyggere å etablere nye fibernet. Dette antas å stimulere fiberutbyggingen ytterligere.

513. Nkom vil videre påpeke at antall fiberkunder har økt i takt med fiberdekningen, og det er ingen tegn i markedet på at andelen fiberkunder reduseres i områder med fiberdekning. Tvert imot indikerer markedsutviklingen i sluttbrukermarkedet økt etterspørsel etter høykapasitets internetttilgang i fibernet. Nkom mener dette tilsier at historiske kostnader som grunnlag for pristaket for lokal, fysisk tilgang til kobbernettet verken har hatt negative effekter på fiberutbyggingen eller utviklingen i antall fiberkunder det siste tiåret. En eventuell overgang til bruk av gjenanskaffelseskostnad vil ha negative effekter som beskrevet tidligere i dette kapitlet. Slik Nkom vurderer det, innebærer dette at det i det norske bredbåndsmarkedet ikke er slik at en overgang til gjenanskaffelseskostnader som kostnadsgrunnlag for lokal, fysisk tilgang til kobbernettet er nødvendig for å gi insentiver for fiberutbygging.

514. Dette betyr at ovennevnte potensielle motsetning mellom ønsket om å unngå at den regulerte grossistprisen for kobberaksess gir overkompensasjon for netteier og ønsket om at denne prisen skal gi effektive markedssignaler for å stimulere til utbygging av NGA-nett, ikke representerer en reell problemstilling i det norske bredbåndsmarkedet. Nkom mener derfor at fortsatt bruk av historiske kostnader som grunnlag for pristaksreguleringen av lokal, fysisk

tilgang til kobbernettet både er egnet til å hindre overkompensasjon av Telenors kostnader i et nåverdiperspektiv og samtidig sikrer konkurranse i sluttbrukermarkedet basert på tilgang til Telenors kobbernett uten at dette påvirker fiberutbyggingen i negativ retning.

515. Figur 4 viser en sammenligning av europeiske LLUB-priser. Figuren viser at Norge er i den øvre delen av prissjiktet. Med en eventuell overgang fra historiske kostnader til gjenanskaffelseskostnader som grunnlag for pristaket for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett, ville tilgangsprisen ført Norge nærmere toppen av denne listen



Figur 4. Månedlig pris for LLUB. Kilde: Cullen, oppdatert 1. juli 2018.

516. Oppsummert mener Nkom at det er flere forhold som tilsier at pristaksreguleringen av lokal, fysisk tilgang til kobbernettet fortsatt bør baseres på historiske kostnader, både hensynet til stabile og forutsigbare grossistpriser over tid og ønsket om å hindre overkompensasjon av Telenors kostnader. Når det i tillegg er slik at historiske kostnader som grunnlag for pristaksreguleringen av lokal, fysisk tilgang til kobbernettet ikke kan sies å ha hatt utilsiktede negative konsekvenser for fiberutbyggingen i Norge, har Nkom konkludert med at pristaket for

lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a bør baseres på historiske kostnader i kommende reguleringsperiode.

7.3.2.3.2 Metode for fastsettelse av pristak

517. Pristaket for kobberbasert LLUB-tilgang ble i Nkoms vedtak både fra 2006, 2009 og 2014 fastsatt ut fra en helhetsvurdering, hvor Nkom tok utgangspunkt i Telenors kostnadsregnskap som er basert på fullfordelte, historiske kostnader.

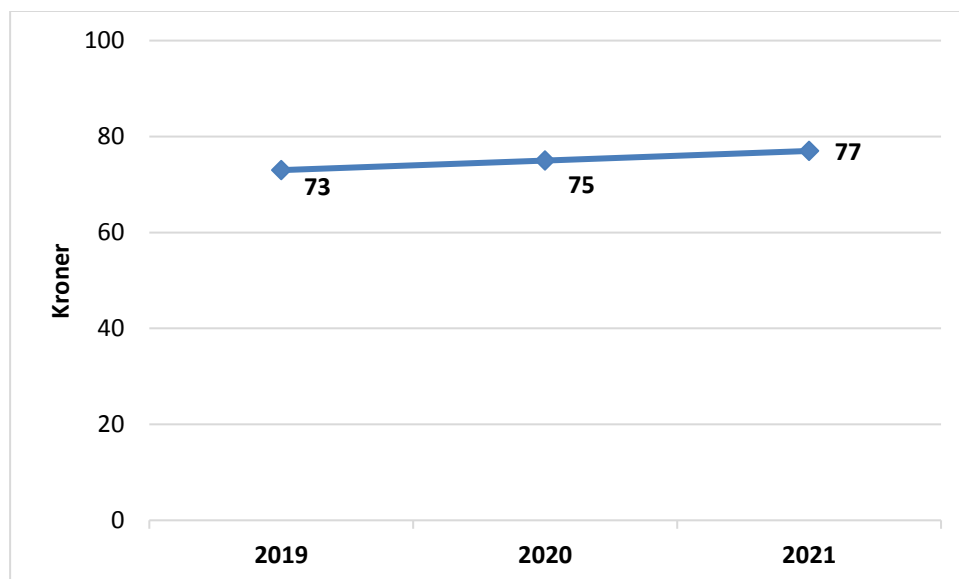
518. I perioden 2009 til 2011 utviklet Nkom en LRIC-modell for fast aksess i Norge. Denne modellen ble som tidligere nevnt ikke brukt direkte i forbindelse med fastsettelsen av pristaket i vedtaket av 20. januar 2014, men inngikk som en del av helhetsvurderingen.

519. Siden forrige vedtak har Nkom videreutviklet LRIC-modellen. Nkom mener at den videreutviklede modellen nå danner et godt grunnlag for fastsettelse av pristak for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a. Nkom har på denne bakgrunn kommet til at det ikke lenger er nødvendig å foreta en vurdering av flere momenter som grunnlag for fastsettelsen av pristak for lokal, fysisk tilgang til kobbernettet. Nivået på pristaket for lokal, fysisk tilgang til kobbernettet fastsettes i dette vedtaket derfor basert på modellerte kostnader som fremkommer av siste versjon av Nkoms LRIC-modell.

520. For en nærmere beskrivelse og drøftelse av sentrale modellforutsetninger i den videreutviklede LRIC-modellen vises det til "Conceptual approach to upgrading Nkom's LRIC model of fixed access networks in Norway" (vedlegg 3) som Analysys Mason har utarbeidet for Nkom, samt vedlagte notat fra Analysys Mason av 15. desember 2017 (vedlegg 5).

7.3.2.4 Fastsettelse av pristak for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett

521. Med de forutsetninger og prinsipper som Nkom har lagt til grunn, gir siste versjon av LRIC-modellen en pris per måned for full lokal, fysisk tilgang til kobbernettet på 73 kroner i 2019. Dette innebærer en nedgang på om lag 14 % i forhold til eksisterende pristak. Figur 5 viser modellerte kostnader i perioden 2019 til 2021.



Figur 5. Modellerte kostnader for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett. Kilde: Nkoms LRIC-modell

522. Figur 5 viser at de modellerte kostnadene tilsier økte priser for lokal, fysisk tilgang til kobbernettet de neste par årene.³³ Nkom har på denne bakgrunn vurdert om pristaket for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a skal justeres årlig i kommende reguleringsperiode, eller om det som i vedtakene for tidligere marked 4 skal fastsettes et pristak for hele reguleringsperioden som reflekterer gjennomsnittlig prisnivå for den aktuelle perioden.

523. Ettersom det i dette vedtaket er modellerte kostnader som danner grunnlaget for fastsettelsen av pristak, og de modellerte kostnadene øker de nærmeste årene, har Nkom kommet til at det er mest hensiktsmessig at pristaket for kommende reguleringsperiode reflekterer den årlige, modellerte kostnadsøkningen. Av praktiske hensyn settes dato for første endring av pristaket til 1. februar 2019. Dette innebærer at maksimalpriser for lokal, fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i Marked 3a de nærmeste årene fastsettes til:

- Gjeldende fra 1. februar 2019: 73 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2020: 75 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2021: 77 kr per måned

524. Priser for etablering, samlokalisering mv, samt backhaultjenester, er ikke omfattet av denne pristaksreguleringen, jf. kapittel 7.3.7 og 7.3.8 nedenfor.

³³ De viktigste årsakene til økte modellerte kostnader per aksess i kommende reguleringsperiode er økning i operasjonelle kostnader (opex) og en svak reduksjon i totalt antall linjer i modellen. Kapitalkostnadene (capex) er relativt stabile. Se for øvrig modelldokumentasjonen i vedlegg 4.

7.3.2.5 Regel for prising av delt tilgang

525. Nkom fattet 11. april 2002 vedtak om prising av delt aksess (heretter omtalt som delt tilgang). Hensikten var å avklare prinsippene for fordeling av aksesslinjens kostnader mellom telefoni- og bredbåndstjenesten i de tilfellene begge tjenester nytter samme aksesslinje.

526. I vedtaket av 11. april 2002 konkluderte Nkom med at en 50/50-delingsregel av kostnadene til kobberlinjene var å anse som hensiktsmessig. For en nærmere begrunnelse for dette, henvises det til vedtaket. Telenor ble pålagt å benytte en formel som innebærer at prisen for delt tilgang beregnes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

527. Denne regelen ble også lagt til grunn i vedtakene i tidligere marked 4 av 20. februar 2006, 3. april 2009 og 20. januar 2014.

528. Nkom kan ikke se at det er noe i begrunnelsen for denne prisingsregelen som har endret seg siden forrige vedtak og anser at de samme prinsippene er hensiktsmessige fremover for de produktvariantene som kan betegnes som delt tilgang. Dette innebærer at grossistkunder fortsatt betaler en lavere pris for delt tilgang enn for full tilgang. Hvis sluttbrukeren derimot sier opp telefontjenesten, vil tilgangsformen bli konvertert til full tilgang med tilhørende høyere pris. Dette gjelder både for grossisttilgang til kobberaksessnettet og for Telenors egen bruk av dette aksessnettet.

529. Basert på ovenstående har Nkom konkludert med at prisen for delt tilgang fortsatt skal fastsettes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

7.3.2.6 Fastsettelse av pristak for delaksesslinje

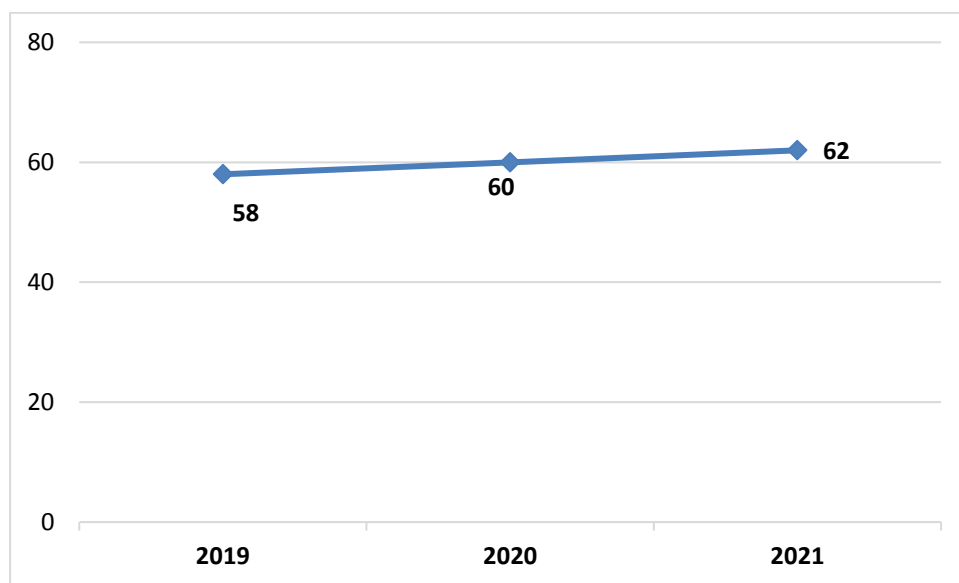
530. ESA viste i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av siste utkast til vedtak i tidligere marked 4 og marked 5 til at Nkom ikke krever at Telenor skal ha differensierte priser mellom LLUB og delaksesslinje/SLU. ESA uttalte i den forbindelse bl.a. følgende:

“Against this background, the Authority invites the NPT to monitor any emergent demand for SLU access over the period of this market review and, where there is a serious risk that alternative investments may be unduly hindered due to the lack of a commercially effective SLU option, to develop an efficient and transparent methodology for setting the terms and conditions of access to SLU without delay.”

531. Nkom påpekte i vedtaket i tidligere marked 4 av 20. januar 2014 at dersom Nkom videreutviklet en kostnadsmodell som gjorde det aktuelt å modellere kostnader for delaksesslinje, ville det gi grunnlag for fastsettelse av et særskilt pristak for denne typen tilgang.

532. Nkoms videreutviklede LRIC-modell gir også mulighet til å beregne kostnader for delaksesslinje (SLU). Modellen danner som nevnt et godt grunnlag for fastsettelse av pristak for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a. Nkom mener det er hensiktsmessig å legge modellresultatene til grunn for pristaksregulering også for delaksesslinje.

533. For 2019 er de månedlige kostnadene for delaksesslinje beregnet til 58 kroner. Dette er i overkant av 20 % lavere enn kostnadene for full aksess (LLUB). Figur 6 viser modellerte kostnader for delaksesslinje i perioden 2019 til 2021.



Figur 6. Modellerte kostnader for kobberbasert delaksesslinje. Kilde: Nkoms LRIC-modell

534. Figur 6 viser at de modellerte kostnadene tilsier økte priser også for delaksesslinjer/SLU de neste par årene. Nkom har på denne bakgrunn vurdert om et pristak for tilgang til delaksesslinje i Marked 3a skal justeres årlig i kommende reguleringsperiode, tilsvarende som for LLUB, eller om det som i vedtakene for tidligere marked 4 skal fastsettes et pristak for hele reguleringsperioden som reflekterer gjennomsnittlig prisnivå for den aktuelle perioden.

535. Ettersom det i dette vedtaket er modellerte kostnader som danner grunnlaget for fastsettelsen av pristak både for LLUB og delaksesslinje, og de modellerte kostnadene øker de nærmeste årene, har Nkom kommet til at det er mest hensiktsmessig at pristaket for kommende reguleringsperiode reflekterer den årlige modellerte kostnadsøkningen. Av praktiske hensyn settes dato for første endring av pristaket til 1. februar 2019. Dette innebærer at maksimalpriser for delaksesslinje/SLU i Marked 3a de nærmeste årene fastsettes til:

- Gjeldende fra 1. februar 2019: 58 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2020: 60 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2021: 62 kr per måned

536. Priser for etablering, samlokalisering mv, samt backhaultjenester, er ikke omfattet av denne pristaksreguleringen, jf. kapittel 7.3.7 og 7.3.8 nedenfor.

7.3.2.7 ESAs kommentarer

537. I sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i Marked 3a og 3b viser ESA til at Nkom benytter historiske kostnader som grunnlag i LRIC-modellen. Med dette som bakgrunn ber ESA Nkom om å overvåke hvordan den valgte prisreguleringen påvirker investeringer og infrastrukturkonkurransen. ESA skriver bl.a:

«...the Authority calls on Nkom to monitor the impact of the proposed wholesale copper access prices closely and to be prepared to review its price control remedy if investment incentives and infrastructure competition do not develop in the direction envisaged.»

538. Nkom vil følge markedsutviklingen nøye og vil gjennom bl.a halvårlig innhenting av statistikk og årlige dekningsundersøkelser ha et godt grunnlag for å vurdere utviklingen i investeringer og infrastrukturkonkurransen. Dersom den valgte prisreguleringen synes å påvirke utviklingen i negativ retning, vil Nkom revurdere metoden for fastsettelse av pristakene for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett.

7.3.3 Lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av VULA kobber

7.3.3.1 Vurdering av behovet for prisregulering

539. Nkom har i kapittel 7.3.2 vist til at prissettingen for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av LLUB fortsatt er av stor betydning for konkurransesituasjonen i det tilhørende sluttbrukermarkedet og har konkludert med at det er nødvendig å videreføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av slik tilgang i Marked 3a.

540. I områder der kobbernettet oppgraderes, vil tilbydere som benytter lokal, fysisk tilgang til kobbernettet, kunne bli tvunget til å kjøpe et erstatningsprodukt, f.eks. lokal, virtuell tilgang i form av VULA kobber. Også i slike tilfeller vil prissettingen av grossistproduktet være av stor betydning for konkurransesituasjonen i det tilhørende sluttbrukermarkedet.

541. På bakgrunn av markedsanalysen, jf. vedlegg 1, og de konkurranseproblemene som det er redegjort for i kapittel 5, herunder potensielle konkurranseproblemer i fravær av regulering knyttet til diskriminerende og etableringshindrende adferd som vil kunne føre til bl.a. prisklemmer og overpris for Telenors konkurrenter i nedstrømsmarkedet, har Nkom konkludert med at det er nødvendig å innføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av VULA kobber i Marked 3a.

542. Nkom vil i det følgende vurdere hvilken metode som skal legges til grunn for prisreguleringen av VULA kobber i Marked 3a.

7.3.3.2 Valg av prisreguleringsmetode

543. Det følger av kapittel 7.2.5.3 at Telenor som et minimum skal tilby VULA kobber i de delene av kobbernettet som Telenor oppgraderer og at Telenor skal tilby tradisjonell LLUB i den resterende delen av kobbernettet. Et oppgradert kobbernett krever betydelige investeringer, bl.a. som følge av fremføring av fiber, og har potensiale for betydelig høyere kapasitet. Utgangspunktet for valg av prisreguleringsmetode er derfor forskjellig for tradisjonell LLUB og VULA kobber. I lys av en teknologinøytral markedsdefinisjon, mener Nkom det derfor er hensiktsmessig å se hen til i reguleringen av andre typer NGA-nett ved fastsettelse av metode for prisregulering av VULA kobber.

544. Virkemiddelbruken i denne reguleringen er innrettet mot å ivareta tjenestekonkurransen og samtidig støtte opp under målet om infrastrukturbasert konkurranse gjennom kommersiell utbygging av høyhastighets bredbånd. Det er derfor nødvendig å vurdere hvordan ulike typer prisregulering av VULA kobber påvirker utbyggernes investeringsinsentiver og tilgangskjøpernes konkurranseevne.

545. En streng prisregulering i form av kostnadsorienterte priser og pristak vil innebære at tilgangen prises til et nivå som tilsvarer Telenors langsiktige marginalkostnader og derigjennom understøtte tjenestekonkurransen på aksessen. Samtidig vil en slik prisregulering kunne påvirke Telenors investeringsinsentiver negativt og føre til at omfanget av oppgradering av kobbernettet reduseres. En slik sammenheng har også vært fremholdt av Telenor i Bredbåndsforum. Nkom ser det som formålstjenelig å pålegge prisforpliktelser som i størst mulig grad er investeringsnøytrale. Valget av prisreguleringsmetode for VULA kobber bør derfor ikke i seg selv påvirke Telenors insentiver i valget mellom å tilby NGA i form av et oppgradert kobbernett eller via annen infrastruktur som fiber. Målet om investeringsnøytral prisregulering taler for at VULA kobber følger samme prinsipper som reguleringen av Telenors fibernet.

546. En motsatt ytterlighet, i form av ingen eller svært mild prisregulering, vil innebære at hensynet til tilgangskjøperne ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt. Nkom ser derfor ikke en slik regulering som aktuell.

547. Konkurransen mellom ulike aksessteknologier for bredbånd i Norge er økende. Det innebærer at en kunde som får tilbud om oppgradert, kobberbasert bredbånd, i noen tilfeller også vil kunne velge å kjøpe bredbåndstilknytning over andre aksessteknologier. Sluttbrukerprisene på oppgradert, kobberbasert bredbånd antas i noen grad å bli indirekte disiplinert av sluttbrukerprisene for bredbånd over alternative aksessteknologier.

548. En slik disiplinerende effekt vil i noen grad også utøves fra økt konkurranse om å tilby innhold og tilknyttede tjenester over internettforbindelsen. Fremveksten av OTT-aktører representerer en form for konkurranse på tjenestesiden i bredbåndsmarkedet og medfører at aksesseiernes tilbud av innhold og øvrige tjenester over bredbåndforbindelsen er mer konkurranseutsatt enn tidligere. I praksis gjelder dette særlig tilbud av TV-tjenester, men også

bredbåndstelefon. Bruk av bredbåndsforbindelsen til TV-tjenester forutsetter at bredbåndsforbindelsen har forholdsvis høy kapasitet. Det er derfor grunn til å anta at trusselen fra sluttbrukers mulighet til å flytte deler av sitt kjøp av innhold og tilknyttede tjenester til én eller flere OTT-aktører, i større grad virker disiplinerende på prissettingen av slike tjenester i et oppgradert kobbernett.

549. Overprising i sluttbrukermarkedet fremstår derfor som et mindre potensielt konkurranseproblem for den delen av kobbernettet som oppgraderes og hvor oppnåelige hastigheter er så høye at OTT-aktørene kan levere alle typer tjenester.

550. Når det gjelder overprising som konkurranseproblem i grossistmarkedet, viser Nkom til at Telenor har signalisert i Bredbåndsforum at selskapet i utgangspunktet planlegger å oppgradere kobbernettet kun i områder der det er grunn til å anta at utbygging av alternative NGA-nett ikke vil finne sted. Telenor har videre i forbindelse med varsel om vedtak i Marked 3a og 3b opplyst at oppgraderingen av kobbernettet blir vesentlig mer begrenset enn det som opprinnelig var planlagt. Fravær av potensiale for infrastrukturbasert konkurranse taler isolert sett for en streng form for prisregulering. Som vist til ovenfor, vil på den annen side en streng form for prisregulering kunne gjøre det mindre attraktivt å gjennomføre oppgradering. Det kan videre ikke utelukkes at Telenor endrer sine ambisjoner knyttet til oppgradering av kobbernettet i lys av at markedet utvikler seg annerledes enn det Telenor forventer på nåværende tidspunkt. Telenor vil likevel kunne finne det hensiktsmessig å oppgradere kobbernettet også i mer sentrale områder hvor konkurransen fra alternative infrastrukturer er sterkere.

551. Hensynet til tjenestekonkurransen kan ivaretas gjennom å sikre at effektive tilgangskjøpere lønnsomt kan replikere tilsvarende tjenester som Telenor tilbyr gjennom sin egen sluttbrukervirksomhet. En slik type marginbasert regulering vil kunne innebære at tilgangsprisene blir noe høyere enn ved krav om kostnadsorientering og pristak, og derigjennom understøtte muligheten for å oppgradere kobbernettet i flere områder.

552. Kommisjonen har i sin anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetodologier³⁴ fremholdt at et krav om kostnadsorienterte priser for tilgang til NGA-nett under visse forutsetninger ikke er nødvendig. Forutsetningen er at forpliktelsen til ikke-diskriminering er tilstrekkelig effektiv, og innebærer at tilgangskjøperne må sikres såkalt «Equivalence of Access».³⁵ Dette kan ifølge Kommisjonen oppnås ved å stille krav om både en økonomisk replikerbarhetstest og en teknisk replikerbarhetstest. En slik regulering er ifølge denne anbefalingen egnet til å balansere hensynet til å gi insentiver til investeringer i høykapasitetsbredbånd og hensynet til å sikre tjenestekonkurranse til beste for sluttbrukerne.

³⁴ Jf. kapittel 7.1

³⁵ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:251:0013:0032:En:PDF>, punkt 58.

553. Nkom har i kapittel 7.4 konkludert med at pålegg med det skjerpede kravet til EoO, herunder kravet om teknisk replikerbarhetstest, er tilstrekkelig til at tilgangskjøperne oppnår «Equivalence of Access». Kravet gjelder alle tilgangsformer som omfattes av reguleringen.

554. Nkom konkluderer på bakgrunn av dette med at det ikke er hensiktsmessig å pålegge streng prisregulering i form av pristak eller kostnadsorientering av VULA kobber i Marked 3a. Derimot mener Nkom at en plikt for Telenor til å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis, er formålstjenlig. Et slikt krav innebærer at Telenor må tilby tilgang til eksterne tilbydere til en pris som muliggjør at kjøpere av tilgang kan replikere Telenors produkter i sluttbrukermarkedet og oppnå positiv margin. Nkom mener at prisregulering i form av et forbud mot marginskvis for VULA kobber er egnet både til å ivareta hensynet til at en prisregulering av ulike typer NGA-nett skal være investeringsnøytral og til å balansere hensynet til investeringer mot hensynet til at tilgangskjøpere skal kunne konkurrere effektivt.

555. For å sikre at forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester. Nkom vil så langt det er mulig legge til grunn samme metode og prinsipper for marginskvistesten for VULA kobber i Marked 3a, som gjelder for marginskvistesten for sentral tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett i Marked 3b (VUA fiber), jf. kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket samt vedlegg 3 til Marked 3b-vedtaket. Nkom vil fatte eget vedtak om den konkrete utformingen av marginskvistesten for VULA kobber. Nkom har som målsetning at prinsipper og marginskvistesten for VULA kobber skal være ferdigstilt innen eventuell lansering av nye grossistprodukter fra Telenor.

556. Dersom marginskvistesten ikke består, det vil si at den ikke gir et positivt resultat, vil Nkom pålegge retting av Telenors tilgangspriser jf. ekomloven § 4-9. Nkom vil i rettevedtaket opplyse om hvor mye Telenors totale grossistkostnader må reduseres med. Nkom mener det er viktig at tilgangsprisene reduseres til et riktig nivå så raskt som mulig siden for høye tilgangspriser reduserer tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere i sluttbrukermarkedet. På den annen side må Telenor få noe tid til å vurdere hvordan selskapet vil rette seg etter vedtaket, herunder hvilke grossistpriser selskapet vil redusere. Nkom har vurdert det som rimelig at grossistprisene normalt må rettes innen ti virkedager fra rettevedtaket ble fattet.

557. Dersom marginskvistesten ikke består og tilgangskjøperer således har betalt for høy pris i forhold til prisforpliktelsen, kan tilgangskjøperer kreve overprisen tilbakebetalt, jf. ekomloven § 10-12. Etter anmodning vil Nkom i hvert enkelt tilfelle gjøre en konkret vurdering av om det bør fattes enkeltvedtak om tilbakebetaling av overprisen. For å beregne tilbakebetalingsbeløpets størrelse, vil Nkom måtte ta stilling til hvilken periode det er tatt en overpris samt hvor høy overprisen har vært i denne perioden.

7.3.4 Lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett

7.3.4.1 Vurdering av behovet for prisregulering

558. I gjeldende vedtak i tidligere marked 4 har Nkom ikke pålagt prisregulering etter ekomloven § 4-9 for fiberbasert LLUB-tilgang. Derimot ble Telenor underlagt ikke-diskriminering på pris understøttet av regnskapsmessig skille. Tilsvarende som for tidligere marked 5, ga Nkom uttrykk for at det ville bli utviklet en marginskvistest for fiberbasert LLUB som et ytterligere verktøy for oppfølging av plikten til ikke-diskriminering. Disse forpliktelsene ville etter Nkoms vurdering balansere hensynene til å ivareta både tjenestebasert og infrastrukturbasert konkurranse på en hensiktsmessig måte.

559. I forbindelse med at Nkom utviklet marginskvistest for fiberbasert Bredbåndsaksess i tidligere marked 5, besluttet Nkom at det likevel ikke ville være forholdsmessig å utvikle en marginskvistest for fiberbasert LLUB i tidligere marked 4. Beslutningen var begrunnet i at antall tilgjengelige aksesser for fysisk tilgang var svært begrenset.

560. Nkom har i vedtaket for Marked 3b pålagt prisregulering i form av marginskvistest for tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett (VUA fiber). Nkom vurderer her om det nå er grunnlag for å pålegge Telenor prisregulering for lokal, fysisk tilgang til fibernett, for eksempel i form av krav om å bestå en marginskvistest.

561. Det har ikke skjedd endringer av betydning i Telenors nett med hensyn til antall fiberaksesser som er tilgjengelig for lokal, fysisk tilgang. I 2015 og 2016 var det i underkant av 2000 tilgjengelige fiberaksesser for fysisk tilgang. Som følge av at Telenor kjøpte opp selskapet Nordix, økte tilgjengelige fiberaksesser til om lag 5000 i 2017. Telenor har opplyst at de nye fiberaksessene vil konverteres til GPON i løpet av 2019-2020 og at de da ikke lenger vil være tilgjengelige for fysisk tilgang. Opplysningene fra Telenor samsvarer med Telenors praksis etter tidligere oppkjøp av punkt-til-punkt-nett, og Nkom legger til grunn at disse fiberaksessene ikke lenger vil være tilgjengelig for fysisk tilgang innenfor den perioden dette vedtaket gjelder for. Nkom er videre ikke kjent med at Telenor har gjort nye oppkjøp av fiberaksesser som gir mulighet for fysisk tilgang.

562. På bakgrunn av det svært begrensede antallet fiberaksesser som er tilgjengelig for fysisk tilgang, og siden det ikke er holdepunkter for antall slike aksesser vil øke i særlig grad, mener Nkom etter en helhetsvurdering at forpliktelser om transparens og ikke-diskriminering, med tilhørende oppfølging i form av regnskapsmessig skille, vil være tilstrekkelig. Nkom viser til våre vurderinger av krav til ikke-diskriminering, transparens og regnskapsmessig skille i kapittel 7.4, 7.5 og 7.6. Nkom konkluderer etter dette med at det ikke er forholdsmessig å pålegge prisregulering for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett.

7.3.5 Lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett (VULA fiber)

7.3.5.1 Vurdering av behovet for prisregulering

563. Nkom har vurdert nødvendigheten og forholdsmessigheten av prisregulering for lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett i Marked 3a, i lys av tilsynets tilnærming til reguleringsprinsipp for Marked 3a, jf. kapittel 6.1.

564. I gjeldende vedtak i tidligere marked 4 har Nkom ikke pålagt en tilgangsplikt for lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett. Begrunnelsen for å innføre en slik tilgangsplikt i dette vedtaket i Marked 3a, fremgår av kapittel 7.2.7.

565. På bakgrunn av markedsanalysen, jf. vedlegg 1, og de konkurranseproblemene som det er redegjort for i kapittel 5, herunder potensielle konkurranseproblemer i fravær av regulering knyttet til diskriminerende- og etableringshindrende adferd som vil kunne føre til bl.a. prisklemmer og overpris for Telenors konkurrenter i nedstrømsmarkedet, har Nkom konkludert med at det er nødvendig å innføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett i form av VULA fiber i Marked 3a.

566. Nkom vil i det følgende vurdere hvilken metode som skal legges til grunn for prisreguleringen av VULA fiber i Marked 3a.

7.3.5.2 Valg av prisreguleringsmetode

567. Mens prisregulering av lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett innebærer prisregulering av tilgang til et ferdig utbygd landsdekkende aksessnett, vil en prisregulering av lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett innebære prisregulering av tilgang til et aksessnett som er under utbygging. Utgangspunktet for valg av prisreguleringsmetode er derfor forskjellig for lokal, fysisk tilgang i form av LLUB og lokal, virtuell tilgang i form VULA fiber. I lys av en teknologinøytral markedsdefinisjon, mener Nkom det derfor er hensiktsmessig å se hen til reguleringen av andre typer NGA-nett ved fastsettelse av metode for prisregulering av VULA fiber.

568. Virkemiddelbruken i denne reguleringen er innrettet mot å ivareta tjenestekonkurransen og samtidig støtte opp under målet om infrastrukturbasert konkurranse gjennom kommersiell utbygging av høyhastighets bredbånd. Det er derfor nødvendig å vurdere hvordan ulike typer prisregulering av VULA fiber påvirker utbyggernes investeringsinsentiver og tilgangskjøpernes konkurransevne.

569. En streng form for prisregulering av VULA fiber, f.eks. i form av pristak eller kostnadsorientering, vil kunne ha negativ innvirkning på fiberutbyggeres investeringsinsentiver. Selv om en forpliktelse om slik prisregulering kun vil rette seg mot Telenor, som eneste tilbyder med sterk markedsstilling i dette markedet, er det grunn til å anta at en streng form for prisregulering av Telenors grossisttilbud på fiber også vil kunne påvirke fremtidige investeringsbeslutninger hos andre fiberutbyggere. Nkom ønsker ikke å pålegge forpliktelser i dette markedet som påvirker omfanget og hastigheten av fiberutbyggingen i vesentlig grad.

570. En motsatt ytterlighet, i form av ingen eller svært mild prisregulering, vil innebære at hensynet til tilgangskjøperne ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt. Nkom ser derfor ikke en slik regulering som aktuell.

571. Konkurransen mellom ulike aksessteknologier for bredbånd i Norge er økende. Dette innebærer at en sluttbruker som får tilbud om fiberbasert bredbåndsaksess, som regel i tillegg kan velge mellom både kobberbasert og mobilbasert bredbåndsaksess. I noen tilfeller er HFC-basert aksess også et alternativ for sluttbrukere som får tilbud om fiberbasert bredbåndsaksess. Denne konkurransen mellom ulike teknologier antas å ha en disiplinerende effekt på sluttbrukerprisene for fiberbredbånd, også etter at sluttbrukeren har valgt aksessteknologi og knyttet seg til en fiberaksesstilbyder.

572. En slik disiplinerende effekt vil i noen grad også utøves fra økt konkurranse om å tilby innhold og tilknyttede tjenester over internettforbindelsen. Fremveksten av OTT-aktører representerer en form for konkurranse på tjenestesiden i bredbåndsmarkedet og medfører at aksesseiernes tilbud av innhold og øvrige tjenester over bredbåndsforbindelsen er mer konkurranseutsatt enn tidligere. I praksis gjelder dette særlig tilbud av TV-tjenester, men også bredbåndstelefon. Bruk av bredbåndsforbindelsen til TV-tjenester forutsetter at bredbåndsforbindelsen har forholdsvis høy kapasitet.

573. På denne bakgrunn fremstår overprising i sluttbrukermarkedet som et mindre potensielt konkurranseproblem for VULA fiber enn for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a.

574. Når det gjelder overprising som konkurranseproblem i grossistmarkedet, finner Nkom grunn til å understreke at konkurransesituasjonen på aksess-siden innen fiberbasert bredbånd er en helt annen enn for kobberbasert bredbånd. For en potensiell grossistkunde i Marked 3a som ønsker å tilby fiberbasert bredbånd i sluttbrukermarkedet, vil det som regel være et alternativ å investere i egne fiberaksesser dersom grossistvilkårene oppfattes som lite attraktive. Broadnet, Altibox-partnerne og en rekke lokale og regionale fiberutbyggere har allerede valgt en slik strategi. Dette innebærer at konkurransesituasjonen for fiberbasert bredbåndsaksess i Norge ikke er direkte sammenlignbar med situasjonen i mange andre europeiske land, noe som gjør at dynamikken i det norske grossistmarkedet for fiberaksess fremstår som annerledes enn i grossistmarkedet for kobberaksess hvor det ikke er sannsynlig at Telenors de facto monopolstilling vil bli utfordret i årene fremover.

575. Hensynet til tjenestekonkurransen kan ivaretas gjennom å sikre at effektive tilgangskjøpere lønnsomt kan replikere tilsvarende tjenester som Telenor tilbyr gjennom sin egen sluttbrukervirksomhet. En slik type marginbasert regulering vil kunne innebære at tilgangsprisene blir noe høyere enn ved krav om kostnadsorientering og pristak, og derigjennom understøtte mulighet for å investere i NGA-nett.

576. Kommisjonen har i sin anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetodologier³⁶ fremholdt at et krav om kostnadsorienterte priser for tilgang til NGA-nett under visse forutsetninger ikke er nødvendig. Forutsetningen er at forpliktelsen til ikke-diskriminering er tilstrekkelig effektiv, og innebærer at tilgangskjøperne må sikres såkalt «Equivalence of Access».³⁷ Dette kan ifølge Kommisjonen oppnås ved å stille krav om både en økonomisk replikerbarhetstest og en teknisk replikerbarhetstest. En slik regulering er ifølge denne anbefalingen egnet til å balansere hensynet til å gi insentiver til investeringer i høykapasitetsbredbånd og hensynet til å sikre tjenstekonkurranse til beste for sluttbrukerne.

577. Nkom har i kapittel 7.4 konkludert med at pålegg med det skjerpede kravet til EoO, herunder kravet om teknisk replikerbarhetstest, er tilstrekkelig til at tilgangskjøperne oppnår «Equivalence of Access». Kravet gjelder alle tilgangsformer som omfattes av reguleringen.

578. Nkom konkluderer på bakgrunn av dette med at det ikke er hensiktsmessig å pålegge streng prisregulering i form av pristak eller kostnadsorientering av VULA fiber i Marked 3a. Derimot mener Nkom at en plikt for Telenor til å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis, er formålstjenlig. Et slikt krav innebærer at Telenor må tilby tilgang til eksterne tilbydere til en pris som muliggjør at kjøpere av tilgang kan replikere Telenors produkter i sluttbrukermarkedet og oppnå positiv margin. Et forbud mot marginskvis vil etter omstendighetene ivareta investeringsinsentiver for Telenor og samtidig sikre at effektive tilgangskjøpere kan konkurrere i sluttbrukermarkedet.

579. For å sikre at forbudet mot marginskvis for lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett i Marked 3a overholdes, vil Nkom derfor gjennomføre marginskvistester og bruttomargintester. Nkom vil fatte eget vedtak om den konkrete utformingen av marginskvistesten for VULA fiber. Nkom vil der så langt det er mulig legge til grunn samme metode og prinsipper for marginskvistesten for VULA fiber i Marked 3a, som gjelder for marginskvistesten for sentral tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett i Marked 3b (VUA fiber), jf. kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket og vedlegg 3 til Marked 3b-vedtaket. Nkom vil også gjennomføre bruttomargintester etter metoden som er beskrevet i kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket.

580. For at marginskvisreguleringen effektivt skal fremme formålet med reguleringen, mener Nkom at det er viktig å oppnå transparens og forutsigbarhet for involverte aktører. Det er derfor nødvendig at reguleringen i tilstrekkelig grad avklarer på forhånd hvordan et brudd på marginskvisreguleringen vil bli håndhevet.

581. Det fremgår av kapittel 2 i vedlegg 3 til vedtaket i Marked 3b at en marginskvistest er bestått dersom sluttbrukerinntektene er større eller lik summen av grossistkostnadene og nedstrømskostnadene. Hvorvidt det eksisterer marginskvis vil dermed avhenge av det relative forholdet mellom inntekter og kostnader i marginskvismodellen. Det er således nødvendig å ta

³⁶ Jf. kapittel 7.1

³⁷ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:251:0013:0032:En:PDF>, punkt 58.

stilling til hvilke priser Telenor skal kunne justere dersom marginskvistestene ikke er bestått. Konkret blir spørsmålet om Telenor skal innrømmes rett til å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe en konstatert marginskvis.

582. Nkoms valg av marginskvismodell som prisreguleringsverktøy bygger på en samlet avveining av en rekke forhold, herunder at reguleringen skal fremme reguleringens formål. Anbefalingen om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetodologier fremholder at prisregulering i form av økonomisk replikerbarhetstest, på nærmere vilkår, er et alternativ til kostnadsorientering. Hvilket handlingsrom Telenor bør ha med hensyn til å avhjelpe et konstatert brudd på krav i marginskvisreguleringen, er en del av Nkoms vurdering av om marginskvisregulering vil kunne fungere tilstrekkelig effektivt som prisreguleringsverktøy.

583. Nkom har i markedsanalysen vist at Telenor har tilnærmet 100 % markedsandel i Marked 3a målt på salg av tilgang til eksterne, se kapittel 3.3.2 i vedlegg 1. Telenor har således ingen konkurrenter i denne delen av tilgangsmarkedet. Dersom Telenor tillates å øke sluttbrukerprisene, vil det isolert sett bidra til at Telenor vil kunne bestå marginskvistesten. Å tillate en slik adferd, vil etter Nkoms vurdering imidlertid ikke rette seg mot det underliggende konkurranseproblemet i grossistmarkedet. Nkom viser til at både vertikal overføring av markedsrett, herunder gjennom prissettingen, og enkeltmarkedsdominans, herunder utnyttende adferd, er identifisert som aktuelle konkurranseproblemer i grossistmarkedet, jf. kapittel 5.2 og 5.3. Behovet for at håndhevingen av et eventuelt brudd på kravene i marginskvisreguleringen skal avhjelpe konkurranseproblemene i grossistmarkedet, taler etter Nkoms vurdering for at Telenor skal pålegges å rette en marginskvis ved å redusere grossistprisene.

584. Nkom har i vedlegg 3 til vedtaket i Marked 3b begrunnet valget av flaggskipprodukter og aggregeringsnivået som vil være grunnlag for marginskvistestene. Dersom marginskvistestene viser at reguleringens krav ikke er oppfylt, er det viktig at denne situasjonen kan avhjelpes effektivt. Dersom Telenor i en slik situasjon skal kunne oppfylle kravet til å bestå marginskvistest ved å øke sluttbrukerprisene, vil slik retting bare kunne få effekt ved å øke sluttbrukerprisene på ett eller flere av de produkter som omfattes av marginskvistesten. Innenfor de produktene som omfattes av testen, vil det være en andel sluttbrukere som er i bindingstid med en avtalt pris. Videre stiller ekomloven § 2-4 krav om at endring i eller opphør av avtale om kjøp av elektronisk kommunikasjonstjeneste tidligst kan tre i kraft én måned etter at varsel er sendt sluttbruker. Bestemmelsen gir også sluttbruker som ikke godtar de nye avtalevilkårene, rett til heve avtalen uten ekstra kostnader. Samlet sett mener Nkom at disse forholdene trekker i retning av at å tillate Telenor å rette ved å øke sluttbrukerprisene, ikke vil gi en tilstrekkelig effektiv prisregulering.

585. Marginskvisreguleringen av Telenor innebærer at Nkom periodisk gjennomfører marginskvistest. Testen gjennomføres i etterkant av hver periode og har således et begrenset tilbakeskuende perspektiv. En mer inngripende form for marginskvisregulering er å stille krav

om at marginskvistest skal være bestått før sluttbrukerprodukter kan tilbys i markedet. Dersom regulatøren ved en slik marginskvistest finner at det aktuelle marginkravet ikke er oppfylt, er det ingen sluttbrukere som vil bli direkte berørt dersom den regulerte tilbyderen tillates å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe marginskvisituasjonen. Ved marginskvistest av produkter som sluttbrukere allerede har inngått avtale om kjøp av, gjør dette seg imidlertid ikke gjeldende. Nkom anser at hensynet til sluttbrukerne trekker i retning av at Telenor ikke skal innrømmes rett til å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe en konstatert marginskvis.

586. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående at å tillate Telenor å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe en konstatert marginskvis, normalt ikke vil være et tilstrekkelig godt alternativ til å stille krav om at Telenor ved et konstatert brudd på marginskvisreguleringen må redusere sine grossistpriser for lokal, virtuell tilgang i Telenors fiberbaserte aksessnett.

587. Å stille krav om at en konstatert marginskvis skal avhjelpes ved å redusere grossistprisene, innebærer en begrensning av Telenors handlefrihet. Etter Nkoms vurdering er imidlertid en slik begrensning nødvendig for at marginskvisreguleringen tilstrekkelig effektivt skal fremme formålet med reguleringen, og dermed være en egnet form for prisregulering. Nkom kan ikke se at formålet med reguleringen kan oppnås på en mindre inngripende måte. Alternativet ville være å pålegge en annen og mer inngripende form for prisregulering. Nkom konkluderer på bakgrunn av dette med at det er forholdsmessig å stille krav om at Telenor ved brudd på marginskvisreguleringen skal rette ved å redusere grossistprisene.

588. Dersom marginskvis- og/eller bruttomargintestene ikke er bestått, det vil si at de ikke gir et resultat på minst null, vil Nkom i medhold av ekomloven § 10-6 normalt pålegge Telenor å rette selskapets grossistpriser for tilgang i dette markedet til et nivå som Nkom ut i fra marginskvistestene anser for å gi økonomisk replikerbarhet. Nkom vil i et rettevedtak opplyse Telenor om hvor mye grossistkostnaden må reduseres med.

589. Porteføljetilnærmingen til gjennomføring av marginskvistest innebærer at en pålagt reduksjon av grossistkostnader vil kunne fordeles på flere tilgangsprodukter. En problemstilling blir da om Telenor skal gis frihet til å velge hvordan reduksjonen skal fordeles mellom ulike tilgangsprodukter som inngår i marginskvistesten. Et sentralt moment bak valget av porteføljetilnærming er at marginskvisreguleringen skal ivareta en viss fleksibilitet for Telenor med hensyn til prising av ulike sluttbrukerprodukter. Ved et konstatert brudd på marginskvisreguleringen mener Nkom at det hensynet ikke kan tillegges like stor vekt. Nkom viser derfor til vurderingen ovenfor hvor vi gir uttrykk for at Telenor vil bli pålagt å redusere grossistkostnadene til et nivå som anses å gi økonomisk replikerbarhet. Nkom ser likevel ikke grunn til å gå så langt som å stille krav om at reduksjonen av grossistkostnader skal fordeles forholdsmessig på tilgangsproduktene som inngår i marginskvistesten.

590. Ved et konstatert brudd på marginskvisreguleringen ser Nkom det som viktig at grossistprisene reduseres til et riktig nivå så raskt som mulig for å gjenopprette tilgangskjøpernes mulighet til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet. På den annen side

er det rimelig å innrømme Telenor noe tid til å vurdere hvordan selskapet vil gjennomføre den pålagte rettingen. Erfaringer fra tidligere pålegg om retting ved konstatert brudd på marginskvisregulering, har dessuten vist at det i slike saker vil være behov for å ta stilling til anmodning om at pålegget om retting skal gis utsatt iverksettelse. Etter en konkret helhetsvurdering legger Nkom til grunn at et pålegg om retting som følge av konstatert brudd på marginskvisreguleringen normalt vil tre i kraft 15 virkedager etter vedtaket ble fattet.

591. For at et krav om retting etter en ikke-bestått marginskvis- og/eller bruttomargintest skal fungere effektivt, mener Nkom det er formålstjenlig at Telenor legger frem et forslag for Nkom til hvordan Telenor vil gjennomføre rettingen. Et slikt forslag vil være egnet til å effektivisere gjennomføringen av rettevedtaket ved at avklaringer det eventuelt måtte være grunnlag for, kan avdekkes og utføres før pålegget om retting trer i kraft. Nkom konkluderer etter dette med at Telenor ved krav om retting som følge av at en marginskvis- eller bruttomargintest ikke er bestått, skal oversende Nkom et forslag til hvordan Telenor vil gjennomføre den pålagte rettingen. Forslaget skal oversendes innen fem virkedager etter vedtak om retting ble formidlet til Telenor.

592. Ved et pålegg om reduksjon av grossistpriser kan det stilles spørsmål ved om Telenor skal ha rett til å øke grossistprisene i perioden frem til påfølgende gjennomføring av marginskvistest. For at marginskvisreguleringen tilstrekkelig effektivt skal oppnå formålet, presiserer Nkom at de rettede grossistprisene som et klart utgangspunkt vil fungere som pristak frem til neste gjennomføring av marginskvistest. Dersom Telenor kan godtgjøre at det er behov for å øke tilgangsprisene i denne perioden og at økonomisk replikerbarhet vil være ivaretatt på tross av prisøkningen, vil Telenor etter godkjenning fra Nkom likevel kunne tillates å øke grossistprisene før neste gjennomføring av marginskvistest.

593. Dersom marginskvis- og/eller bruttomargintestene ikke består og tilgangskjøpere således har betalt for høy pris i forhold til prisforpliktelsen, kan tilgangskjøpere kreve overprisen tilbakebetalt, jf. ekomloven § 10-12. Etter anmodning vil Nkom i hvert enkelt tilfelle gjøre en konkret vurdering av om det bør fattes enkeltvedtak om tilbakebetaling av overprisen. For å beregne tilbakebetalingsbeløpets størrelse, vil Nkom måtte ta stilling til hvilken periode det er tatt en overpris samt hvor høy overprisen har vært i denne perioden. Dataene som er samlet inn i tilknytning til gjennomføring av en marginskvistest vil være noe eldre enn tidspunktet for et eventuelt pålegg om retting. Dersom disse dataene ikke er endret i perioden frem til vedtaket om pålegg om retting ble truffet, vil Nkom ta utgangspunkt i at marginskvisen har eksistert senest fra det tidspunktet dataene ble innhentet.

594. Marginskvistesten i medhold av vedtaket i tidligere marked 5 fra 20. januar 2014 er hjemlet i ekomloven § 4-7 om ikke-diskriminering. Telenor har over tid fremholdt at ikke-diskrimineringsbestemmelsen ikke gir hjemmel for den aktuelle innretningen på marginskvistesten i 2014-reguleringen. Telenor har videre fremholdt at Telenor som følge av at marginskvismodellen er hjemlet i ikke-diskriminering, står fritt til å velge å gjennomføre et

eventuelt krav om retting, helt eller delvis ved å øke sluttbrukerprisene. Samferdselsdepartementet har i sitt klagevedtak 25. oktober 2017 ikke gitt Telenor medhold i disse vurderingene, men har fastholdt Nkoms vurderinger av hjemmelsspørsmålet og rettingskompetanse. Ekomloven § 4-9 gir grunnlag for å pålegge «bestemte metoder for prisregulering», herunder krav til marginskvistest. Nkom fastholder at marginskvistesten i 2014-reguleringen er tilstrekkelig hjemlet, men har etter en helhetsvurdering funnet det hensiktsmessig å pålegge Telenor å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis, i medhold av ekomloven § 4-9.

7.3.6 Homes passed

595. Nkom har i kapittel 7.2 pålagt Telenor å gi tilgang til «homes passed». Problemstillingen Nkom skal ta stilling til her, er om det er behov for prisregulering knyttet til slik tilgang, og i så fall hvordan prisreguleringen skal innrettes.

596. Tilknytning av «homes passed» innebærer en utvidelse av Telenors fiberaksessnett. Utvidelsen vil på lik linje med den initiale etableringen av det aktuelle fiberaksessnettet innebære kostnader for Telenor, blant annet til gravearbeid, å legge rør, blåse fiber og oppkobling av endeutstyr. Kostnadene dette medfører vil typisk dekkes inn gjennom etableringsgebyrer og salg av sluttbrukertjenester eller grossisttilgang. Perioden for inndekning av disse kostnadene vil sammenfalle med fibernetts levetid.

597. Nkom kan ikke se at det skulle være grunnlag for å avkreve tilgangskjøper høyere månedlig tilgangspris for kjøp av tilgang til en aksess som tidligere har vært «homes passed». Problemstillingen blir om, og eventuelt i hvilket omfang, Telenor skal kunne avkreve vederlag fra tilgangskjøper for etablering av stikkledninger til «homes passed». Nkom vil i det følgende vurdere ulike potensielle metoder for prisregulering av stikkledning til «homes passed».

598. Nkom vurderer først om kostnadsorientering er en egnet metode for prisregulering av etablering av stikkledninger til «homes passed». En kostnadsorientert prisregulering innebærer i sin natur at tilgangsprisen skal gi kostnadsdekning. En slik metode for prisregulering vil derfor være egnet til å ivareta hensynet til kostnadsdekning for Telenor.

599. Prissettingen av etablering av fiberaksesser i sluttbrukermarkedet vil være påvirket av konkurransen om etablering av slik infrastruktur. Markedsprisen for etablering i det norske markedet har vært på et nivå som innebærer at etableringsprisen for sluttbruker normalt er lavere enn kostnaden for etablering av den enkelte fiberaksessen. Etableringsprisen har således i stor grad vært subsidiert av tilbyderer som etablerer aksessen. For Telenor som eier av infrastrukturen, vil kostnaden for etableringen kunne dekkes av etableringsinntekter og månedlige inntekter fra salg av sluttbruker- eller grossisttjenester over fiberens levetid.

600. Markedsprisen for etablering av infrastruktur vil også være førende for hvilken pris en tilgangskjøper vil kunne ta for etablering av en stikkledning til «homes passed». Tilgangskjøper vil ikke kunne videreføre en kostnadsorientert etableringspris for stikkledning fullt ut til sluttbruker dersom det innebærer en etableringspris som er høyere enn markedsprisen. En

kostnadsorientert grossistpris for etablering av stikkledning vil dermed kunne innebære at tilgangskjøper må subsidiere etableringsprisen.

601. Tilgangskjøper vil kunne dekke grossistkostnadene for etablering gjennom etableringsinntekter og salg av sluttbrukertjenester. Ettersom sluttbrukerinntekten for tilgangskjøper har grunnlag i tjenester produsert over en infrastruktur med konkurranse og tilgangskjøperen ikke vil oppnå grossistinntekter i tilfeller hvor denne ikke oppnår sluttbrukerinntekter, vil det være en mulighet for at tilgangskjøper ikke vil kunne gjenvinne grossistkostnaden knyttet til etableringen av stikkledning. Tilgangskjøper vil således løpe en høyere risiko for at kostnaden knyttet til subsidieringen ikke vil kunne gjenvinnes, enn tilfellet er for Telenor. Jo høyere graden av subsidiering er, desto høyere må risikoen anses for å være. Valg av kostnadsorientering som prisreguleringsmetode for tilgang til etablering av «homes passed», innebærer etter Nkoms vurdering således en fare for at tilgangsplikten ikke vil bli effektiv.

602. Nkom mener på bakgrunn av dette at en prisregulering av stikkledninger til «homes passed» i form av kostnadsorientering ikke vil være hensiktsmessig og ikke egnet til å oppnå formålet med tilgangsplikten.

603. En alternativ form for prisregulering kan være å ikke tillate Telenor å ta en høyere grossistpris for etablering av «homes passed» enn etableringsprisen Telenor ellers tar på grossistnivå i tilfeller hvor sluttkunden allerede er tilkoblet Telenors fiberaksessnett. En slik etableringsavgift gjør seg ikke gjeldende for tilgang til aksesser som allerede er etablert. Prisen kan således anses for å være satt til kroner null. En slik metode for prisregulering vil ivareta tilgangskjøpers behov for å kunne konkurrere med Telenor om etablering av stikkledning til husstander som er omfattet av tilgangsplikten for «homes passed».

604. Tilknytning av «homes passed» vil imidlertid på lik linje med den initielle etableringen av det aktuelle fiberaksessnettet, innebære kostnader for Telenor. Når tilgangskjøper benytter tilgangsplikt til etablering av stikkledninger til «homes passed», vil Telenor ikke ha mulighet til å videreføre denne kostnaden overfor sluttbrukeren. Dersom Telenor heller ikke kan ta en høyere pris for etablering av en stikkledning til «homes passed» enn den ordinære etableringsprisen tilgangskjøper betaler for en aksess som allerede er etablert, vil disse kostnadene måtte dekkes gjennom salg av sluttbruker- eller grossisttjenester. Dette kan isolert sett tilsa en høyere månedlig pris for grossisttilgang til stikkledninger som er etablert på initiativ av eksterne tilgangskjøpere, enn for øvrige fiberaksesser. Nkom kan ikke se at en slik prisstruktur vil være formålstjenlig og mener prisreguleringen bør åpne for at Telenor kan dekke inn en andel av kostnaden for etablering av stikkledning til «homes passed» i form av en etableringsavgift på grossistnivå.

605. Prisreguleringen av tilgang til Telenors fiberaksessnett er utformet på bakgrunn av prinsippet om å sikre tilgangskjøpere økonomisk replikerbarhet, jf. kapittel 7.3.5. Reguleringen er således ikke kostnadsbasert, men innrettet mot å sikre at marginen mellom Telenors

sluttbrukerpriser og grossistpriser er tilstrekkelig til å dekke relevante nedstrømskostnader. Prisreguleringen legger dermed opp til økt prisfleksibilitet for Telenor.

606. Etter Nkoms vurdering vil det være formålstjenlig å ta utgangspunkt i samme prisreguleringsprinsipp ved prisregulering av samme infrastruktur, uavhengig av hvordan infrastrukturen ble etablert. Dette taler for at prisregulering av tilgangsplikt for etablering av stikkledning til «homes passed» også bør ta utgangspunkt i å sikre tilgangskjøper økonomisk replikerparhet. Hensynet til ikke-diskriminering mellom tilgangskjøper og Telenors egen sluttbrukervirksomhet tilsier at vederlaget tilgangskjøper eventuelt skal betale for tilknytning av "homes passed"-husstander, ikke skal overstige prisen Telenors egen sluttbrukervirksomhet står overfor i samme situasjoner. Telenor opererer imidlertid ikke med noen intern avregningspris mellom sin grossistvirksomhet og sluttbrukervirksomhet, og det er derfor ikke mulig å ta utgangspunkt i en konkret avregningspris.

607. Ved siden av kostnadsdekning for Telenor, mener Nkom at det også er nødvendig at prisreguleringen innrettes slik at den ikke motvirker formålet med tilgangsplikten til «homes passed». Stikkledninger som etableres ved tilknytning av «homes passed», er Telenors eiendom. Nkom har ovenfor vist til at Telenor vil kunne ha inntekter fra etableringen gjennom salg av sluttbrukertjenester eller grossisttjenester over fiberaksessenes levetid, mens en tilgangskjøper som selger tilknytning til et «homes passed» kun vil oppnå inntekter fra salg av sluttbrukertjenester i kundeforholdets levetid. Dersom etableringsprisen settes høyt og tilgangskjøper ikke kan videreføre den høye etableringsprisen til sluttbruker, vil det innebære økt mulighet for at tilgangskjøperen ikke vil kunne gjenvinne kostnadene knyttet til etableringen av kundeforholdet, og dermed økt risiko for tilgangskjøper.

608. En prisregulering med et pristak som avhenger av Telenors sluttbrukerpris, er etter Nkoms oppfatning sammenlignbar med prisregulering i form av marginskvistest og pris-minus, som også er former for prisregulering hvor grossistprisen er direkte knyttet opp mot sluttbrukerprisen til den regulerte tilbyderen. En tilbyder som er pålagt en slik prisregulering, vil ved en reduksjon av sluttbrukerprisene også måtte redusere den korresponderende grossistprisen. Hensynet til å ivareta tilgangskjøpers mulighet til å konkurrere med Telenor om etablering av stikkledning til husstander som er omfattet av tilgangsplikten for «homes passed», vil derfor være ivaretatt.

609. Som vist til ovenfor vil Telenors prissetting av etablering av stikkledninger til «homes passed» være påvirket av konkurransen i sluttbrukermarkedet om etablering av relevant infrastruktur. Det er således ikke gitt at prisen Telenor tar for etablering av tilgang til «homes passed» vil gi kostnadsdekning for etableringen. Nkom kan ikke se at en prisregulering av etablering av stikkledninger til «homes passed» som innebærer likebehandling av Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøper av tilgang, i seg selv vil innebære en uforholdsmessig begrensning av Telenors mulighet til å oppnå kostnadsdekning ved slik tilgang.

610. Nkom har vurdert hvordan en pristaksregulering av stikkledninger til «homes passed» som er knyttet til Telenors sluttbrukerpriser for tilgang til etablering, eventuelt vil kunne påvirke prisingsfleksibilitet i sluttbrukermarkedet. En slik prisregulering vil innebære at Telenor skal reflektere den prisen de selv tar i sluttbrukermarkedet, i sin grossistpris. Nkom kan ikke se at dette i seg selv begrenser Telenors handlingsrom ved fastsettelse av priser i sluttbrukermarkedet. Nkom kan videre ikke se at en slik prisregulering i større grad enn andre former for prisregulering hvor grossistprisen er knyttet opp mot sluttbrukerprisen, skulle ha en slik virkning. Nkom kan heller ikke se at en slik form for prisregulering reelt sett vil begrense tilgangskjøpers prisfleksibilitet i sluttbrukermarkedet i større grad enn andre relevante metoder for prisregulering, så som kostnadsorientering. Nkom viser her også til at tilgangskjøper som oppnår likeverdig tilgang til etablering av stikkledninger til «homes passed», i stor grad vil kunne velge hvilken sluttbrukerpris de setter for slik etablering. Hva gjelder prisingsfleksibilitet for bredbåndstilbydere som ikke tilbyr bredbåndstjenester over Telenors infrastruktur, kan Nkom ikke se at den aktuelle prisreguleringsmetoden skulle begrense disse tilbydernes prisfleksibilitet i sluttbrukermarkedet eller mulighet for å konkurrere med Telenor om etablering av ny infrastruktur.

611. Nkom konkluderer etter dette med at tilgang til etablering av stikkledninger til «homes passed» skal baseres på et pristak ut i fra hvilken pris Telenor tar for slik etablering for egen sluttbrukervirksomhet.

612. Telenor opererer på sine nettsider med en fast etableringspris for fiber (i det videre omtalt som listepriis). Prisen er for tiden kroner 4 990 (inkl. mva). Nkom anser at Telenors faste etableringspris kan benyttes som et estimat for Telenors interne avregningspris og ser det som formålstjenlig å ta utgangspunkt i denne prisen ved fastsettelse av prisregulering for «homes passed». Den faste etableringsprisen (eks. mva) vil i utgangspunktet være å anse som et pristak for hvilken pris Telenor kan avkreve tilgangskjøper for etablering av stikkledninger til «homes passed»

613. Selv om Telenor som nevnt ovenfor opererer med et fast tilbud om etableringspris på sine hjemmesider, kan det ikke utelukkes at Telenor i noen tilfeller vil kunne ta en høyere etableringspris. For tilgangskjøper vil forutsigbarhet om kostnadene knyttet til etableringen av stikkledninger til «homes passed» være nødvendig for å kunne ta stilling til om han ønsker å benytte seg av tilgangen. Det er derfor nødvendig at det er transparens om priser for etablering.

614. Telenor er i tilgangsreguleringen pålagt å holde oppdaterte, transparente og lett tilgjengelige opplysninger om husstander som omfattes av Telenors liste over «homes passed». For å sikre transparens og notariatet rundt gjeldende etableringspriser, skal listene over «homes passed» til enhver tid være oppdatert med den gjeldende etableringspris som Telenors egen sluttbrukervirksomhet vil avkreve ved et eventuelt fortetningssalg.

615. Den gjeldende etableringspris for den aktuelle tilknytningen vil i utgangspunktet være Telenors listepriis for tilknytning av «homes passed», jf. ovenfor. Dersom Telenors sluttbrukervirksomhet for noen potensielle kunder kan tilby tilknytning til «homes passed» til lavere pris enn listepriisen, så skal dette fremgå av «homes passed»-listen. Dersom noen potensielle kunder vil avkreves en høyere pris enn listepriisen, så skal dette også fremgå av den nevnte listen. Nkom vil i slike tilfeller kunne be Telenor om å begrunne og dokumentere den høyere etableringsprisen. Nkom vil også kunne be Telenor om å begrunne og dokumentere eventuelle økninger i etableringsprisen for konkrete potensielle tilknytninger.

616. For å bidra til økt klarhet om innholdet i prisreguleringen av tilgang til «homes passed», klargjør Nkom at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke har anledning til å utføre fortetningssalg med tilbud om lavere etableringspris enn den som fremgår av «homes passed»-listen på det tidspunktet sluttbrukeren får tilbud om tilknytning. Slik adferd vil anses som brudd på denne prisreguleringen.

617. Telenor vil kunne ha insentiv til selv å gjøre fortetningssalg i områder hvor en tilgangskjøper allerede utfører fortetningssalg. Dersom Telenor har mulighet til å redusere prisen for etablering i denne fasen, vil Telenor i og for seg ikke tilby lavere etableringspris enn hva som fremgår av «homes passed-listen». En slik adferd vil likevel føre til at konkurransevilkårene for tilgangskjøper og Telenors sluttbrukervirksomhet blir ulike. Dette potensielle konkurranseproblemet vil kunne avhjelpes ved å stille krav om at prisendringer skal varsles med en viss frist.

618. Telenor vil videre kunne ha insentiv til å redusere prisene i «homes passed»-listen kort tid før Telenor selv gjennomfører fortetningssalg i området som er berørt av prisreduksjonen. Systematisk fortetningssalg forutsetter at man har tilstrekkelig tid til å gjennomføre nødvendige forberedelser. Telenor vil på den måten dermed effektivt kunne forhindre at tilgangskjøper kan gjøre fortetningssalg på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Også dette potensielle konkurranseproblemet vil kunne avhjelpes å stille krav om at prisendringer skal varsles med en viss frist.

619. Nkom mener i lys av punktene over at det er nødvendig å stille krav til varsling av endringer i etableringsprisen for «homes passed», og viser til kapittel 7.5.5.4 nedenfor. For å bidra til økt klarhet om innholdet i prisreguleringen av tilgang til «homes passed», klargjør Nkom at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke har anledning til å utføre fortetningssalg i varslingsperioden med tilbud om den varslede lavere etableringsprisen. Slik adferd vil anses som brudd på denne prisreguleringen.

620. ESA har i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i Marked 3a og 3b bedt Nkom om å revurdere foreslått prisregulering for etablering av stikkledninger til «homes passed». ESA mener blant annet at det er en fare for at den foreslåtte tilnærmingen kan begrense prisfleksibiliteten i sluttbrukermarkedet. ESA uttaler bl.a. følgende:

“The Authority invites Nkom to reconsider its proposal to set its proposed wholesale price cap for the establishment of the drop cable to homes passed based on Telenor’s own retail charge for this component. The Authority has concerns that the proposed approach risks limiting retail pricing flexibility, as well as potentially reducing overall competitive uncertainty and tension on an important cost factor in the retail market. The Authority therefore asks Nkom to assess if alternative wholesale pricing mechanisms may be more appropriate and justified in that regard.”

621. På bakgrunn av ESAs kommentar har Nkom ovenfor gjort en fornyet vurdering av andre mulige former for prisregulering av stikkledning til «homes passed». Nkom har etter den fornyede vurderingen opprettholdt konklusjonen om at en pristaksregulering av stikkledning til «homes passed» basert på Telenors sluttbrukerpriser for etablering, best vil ivareta hensynet til kostnadsdekning for Telenor og samtidig bidra til at tilgangsplikten til «homes passed» vil kunne benyttes av tilgangskjøper. Som redegjort for ovenfor, kan Nkom ikke se at denne prisreguleringen i vesentlig grad påvirker andre bredbåndstilbyderes prisfleksibilitet i sluttbrukermarkedet. Prisreguleringen er dermed heller ikke egnet til å redusere konkurransepresset knyttet til etableringspris i sluttbrukermarkedet. Nkom mener således at prisreguleringen er egnet, men ikke går lenger enn formålet tilsier. Nkom kan videre ikke se at formålet som søkes oppnådd kan oppnås på en mindre inngripende måte, og konkluderer med at prisreguleringen er forholdsmessig.

7.3.7 Etablering, samlokalisering, inklusive føringsveier mv.

622. Selv om Telenors priser for etablering av tilgang til aksesslinjer, samlokalisering (telelosji), mv., herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer, normalt ikke utgjør den største andelen av totalkostnaden for kjøpere av grossistprodukter i Marked 3a, er disse prisene likevel av vesentlig betydning. Etter Nkoms mening kan disse priselementene gi opphav til potensielle konkurranseproblemer, spesielt relatert til overprising. Prisene kan for eksempel økes betydelig og dermed høye kostnadene for tilbydere som ønsker tilgang.

623. Etter Nkoms mening er det på denne bakgrunn nødvendig med regulering av prisene for etablering av avtale om lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksesslinjer, etablering av aksesslinjer, forvaltning av avtale om tilgang til kobberbaserte aksesslinjer, operatørbytte, tilgang til informasjons- og støttesystemer og andre relevante tjenester i tilknytning til lokal, fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Nkom mener det er formålstjenlig at prisingen av disse tjenestene skal være kostnadsorientert basert på fullfordelte, historiske kostnader.

624. I og med at Nkom nå pålegger Telenor å imøtekomme rimelige anmodninger om lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett (VULA kobber) og lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett (VULA fiber), er det nødvendig å vurdere om tilhørende tjenester for VULA kobber og VULA fiber, som etablering, tilgang til informasjons og støttesystemer mv., skal underlegges særskilt prisregulering.

625. VULA kobber og VULA fiber vil bli omfattet av marginskvistester, jf. kapittel 7.3.3 og 7.3.5, og det er naturlig at etableringspriser og andre relevante priselementer vil inngå i disse testene, på tilsvarende måte som for VUA fiber i Marked 3b. Nkom mener derfor det ikke er behov for ytterligere prisregulering for etablering, tilgang til støttesystemer mv.

626. Kjøp av grossistprodukter i Marked 3a forutsetter i mange tilfeller samlokalisering (telelosji) i Telenors nett. Nkom mener at det fortsatt er nødvendig med prisregulering av samlokalisering som etterspørres i tilknytning til kjøp av tilgangsprodukter i Marked 3a. Samlokalisering vil ikke være omfattet av pristaksreguleringen for lokal, fysisk tilgang og heller ikke av marginskvisvurderingene for lokal, virtuell tilgang.

627. Prisingen av samlokalisering skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering. Siden samlokalisering er en tjeneste som benyttes på tvers av ulike markeder og som i stor grad er felles både for kobber- og fiberbasert tilgang, mener Nkom kravet om kostnadsorientering for samlokalisering skal gjelde i tilknytning til både kobber- og fiberbaserte aksessnett. I oppfølgingen av kostnadsorienteringskravet for samlokalisering vil Nkom legge vekt på kostnadsregnskapet for samlokalisering fra Telenor. Det vil også kunne være aktuelt å be om særreportering i forbindelse med konkrete saker.

628. I gjeldende vedtak i tidligere marked 4 av 20. januar 2014 ble det understreket at tilgang til samlokalisering også inkluderer tilgang til føringsveier, jf. punkt 160-163 i vedtaket. Dette innebærer at gjeldende forpliktelser knyttet til pris- og regnskapsregulering for samlokalisering også omfatter føringsveier.

629. I dette vedtaket har Nkom funnet at det er behov for en mer detaljert vurdering av tilgangsplikt til føringsveier, jf. kapittel 7.2.12. Nkom har vurdert det slik at det fortsatt er behov for at prisingen av tjenester knyttet til føringsveier skal ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering.

7.3.8 Backhaultjenester

630. Telenor har gjennom tidligere vedtak vært pålagt å tilby mørk fiber eller andre relevante løsninger for backhaul. Det har ikke vært stilt krav i medhold av ekomloven § 4-9 til prisingen av slik tilgang.

631. Telenor vil i noen geografiske områder være eneste tilbyder av backhaultjenester, mens det i andre områder vil være flere mulige tilbydere av slik tilgang. Nkom legger til grunn at den økte utbredelsen av fibernett har ført til at områder hvor Telenor er eneste tilbyder er noe færre enn i forrige markedsanalyse. Økt konkurranse om å tilby backhaultjenester er egnet til å begrense muligheten for overprising og reduserer behovet for en streng prisregulering av slik tilgang.

632. Backhaultjenester vil være en integrert del av de tjenestene som med dette vedtaket er omfattet av marginskvistest. Dette vil gjelde VULA fiber og VULA kobber. Dette betyr at et eventuelt behov for prisregulering av backhaultjenester vil være begrenset til kjøp av LLUB,

SLU og lokal, fysisk tilgang til fiberaksessnett. Kjøp av LLUB (tilgang på HK) forventes å få noe mindre betydning enn tidligere, Samtidig vil det kunne bli behov for tilgang til backhaul ved kjøp av SLU i forbindelse med eventuell oppgradering av kobbernettet.

633. I områder hvor andre tilbydere enn Telenor ønsker å oppgradere kobbernettet, vil det ofte være slik at disse har en egen tilgang til backhaul, eller hvor de med en relativt liten investering vil kunne etablere egne løsninger for backhaul. I andre områder vil tilbydere som oppgraderer være avhengig av kjøp av backhaul fra Telenor for effektivt å kunne oppgradere kobbernettet. Nkom ser det slik at dersom utgangspunktet for oppgradering for andre tilbydere på et punkt skal være likeverdig med Telenors utgangspunkt, vil det være behov for en prisregulering som sikrer kjøp av backhaultjenester fra Telenor til kostnadsorientert pris.

634. Kjøp av lokal, fysisk tilgang til fiberaksessnett (PtP) har til nå hatt begrenset omfang, og Nkom forventer at dette vil kunne vedvare. Behovet for prisregulering av backhaul for denne type tjenester vil derfor være begrenset.

635. Marginskvistestene av VULA fiber og VULA kobber sikrer økonomisk replikerbarhet av Telenors sluttbrukerprodukter, inkludert behov for backhaul. Slik regulering er egnet til å redusere behovet for særskilt prisregulering av backhaultjenester som brukes til bredbåndstjenester i Marked 3a. Isolert sett trekker dette i retning av redusert behov for særskilt prisregulering av backhaultjenester til slikt formål. Nkom mener imidlertid at det er naturlig å se tilgang til backhaul som en samlet tjeneste i det nasjonale markedet. Dette trekker i motsatt retning. Det forhold at backhaultjenester kan benyttes til både å understøtte kobberbasert og fiberbasert aksess, trekker også i retning av å anse backhaul som en samlet tjeneste. Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er grunn til å unnlate visse typer bruk av backhaul fra særskilte krav til prisregulering.

636. På bakgrunn av mener dette vil Nkom at det er nødvendig å pålegge Telenor å tilby tilgang til backhaultjenester til kostnadsorienterte priser. Pålegget gjelder backhaultjenester knyttet til kjøp av lokal, fysisk tilgang eller lokal, virtuell tilgang i Telenors kobberbaserte eller fiberbaserte aksessnett.

7.3.9 Kostnadsregnskap

637. Nkom kan i henhold til ekomloven § 4-9 pålegge tilbyder med sterk markedsstilling bruk av bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap. Bestemmelsen oppgir følgende forpliktelser i forbindelse med kostnadsregnskap:

”Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. Bekreftelse på at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap skal utarbeides av ekstern revisor, og offentliggjøres årlig.”

638. Av NGA-anbefalingen Annex 1 fremgår det:

"In order to enforce cost-orientation obligations, NRAs should impose accounting separation pursuant to Article 11 of Directive 2002/19/EC. Separated accounts for the NGA infrastructure and/or service elements to which access is mandated should be set up in such a manner that the NRA can (i) identify the cost of all relevant assets for the determination of access prices (including depreciation and valuation changes) and (ii) monitor effectively whether the SMP operator grants access under the same conditions and prices to other market participants as to its own downstream arm. Such monitoring should include the performance of margin-squeeze tests. Costs should be allocated on the basis of objective criteria amongst the various wholesale and retail products which rely on such inputs, to avoid double counting."

639. Nkom har gjennom flere år lagt til grunn at hovedformålet med regnskapsmessig skille som oftest vil være å følge opp et krav om ikke-diskriminering. Videre har Nkom lagt til grunn at hovedformålet med kostnadsregnskap som oftest vil være oppfølging av et krav om kostnadsorienterte priser. Det er en del fellestrekk mellom regnskapsmessig skille og kostnadsregnskap, men også en del ulikheter, som er omtalt i Nkoms virkemiddeldokument.

640. Pristaket for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett er med dette vedtaket basert på modellerte kostnader fra Nkoms LRIC-modell. Tidligere var pristaket delvis basert på informasjon fra kostnadsregnskap fra Telenor. Selv om metoden for fastsettelse av pristak nå er endret, vil informasjonen som et kostnadsregnskap gir, være viktig for Nkom når det om noen år skal gjennomføres en oppdatert markedsanalyse med eventuell tilhørende vurdering av særskilte forpliktelser i dette relevante markedet.

641. Andre priselementer enn månedsprisene for lokal, fysisk, tilgang til kobbernettet underlegges krav om kostnadsorientering. Kostnader knyttet til etablering for lokal, fysisk tilgang er ikke omfattet av de modellerte kostnadene fra Nkoms LRIC-modell. Nkom anser det derfor som nødvendig at Telenor utarbeider kostnadsregnskap for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett, herunder tilgang til delaksesslinjer. Videre anser Nkom det som nødvendig at Telenor leverer en tilleggsrapport til kostnadsregnskapet med en splitt mellom abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester for lokal, fysisk, tilgang til kobberbaserte aksessnett.

642. For lokal, fysisk tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett har Nkom kommet til at det ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge prisregulering. Det vil dermed heller ikke være behov for at Telenor utarbeider kostnadsregnskap for slik tilgang.

643. For VULA kobber og VULA fiber har Nkom kommet til at det er nødvendig med prisregulering i form av marginskvistester. Kostnader knyttet til abonnement og etablering vil inngå i disse marginskvistestene. Nkom mener derfor det ikke vil være behov for å pålegge Telenor å utarbeide kostnadsregnskap for VULA kobber eller VULA fiber.

644. Nkom mener det er nødvendig at Telenor fortsatt utarbeider kostnadsregnskap for samlokalisering i fastnett (teleosji), inklusive føringsveier, i tråd med gjeldende praksis.

Samlokalisering knyttet til lokal, fysisk tilgang til kobber- og fiberbaserte aksessnett, VULA kobber og VULA fiber skal inngå i det samlede kostnadsregnskapet for samlokalisering i fastnett.

645. Videre anser Nkom det som nødvendig at Telenor utarbeider kostnadsregnskap for backhaultjenester. Backhaultjenester knyttet til kjøp av lokal, fysisk tilgang eller lokal, virtuell tilgang i Telenors kobberbaserte eller fiberbaserte aksessnett skal inngå i det samlede kostnadsregnskapet for slik tilgang.

646. Telenor skal i forbindelse med rapporteringen av kostnadsregnskap redegjøre for eventuelle vesentlige endringer i rapporterte tall sammenlignet med forrige rapporterte kostnadsregnskap.

7.3.10 Forholdsmessighet

647. Nkom mener at det i dette tilfellet ikke finnes noe fullgodt alternativ til prisregulering av lokal tilgang, både fysisk og virtuell, til det kobberbaserte aksessnettet for å løse eventuelle problemer knyttet til overprising i dette markedet.

648. Prisregulering regnes i utgangspunktet for å være en byrdefull forpliktelse. I praksis har Nkom stått overfor et valg mellom bruk av kostnadsorientering eller pristaksregulering for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett. Det kan være ressurskrevende å fastsette et pristak. Når pristaket er fastsatt, vil imidlertid pristaksregulering som metode generelt sett være lite ressurskrevende for den regulerte tilbyderen å overholde og lite ressurskrevende for myndigheten å føre tilsyn med. Slik sett vil pristaksregulering fremstå som mindre byrdefullt, både for den regulerte tilbyderen og for tilsynsmyndigheten, enn et krav om kostnadsorientering.

649. Nkom har kommet til at Telenor skal tilby etablering av stikkledninger til «homes passed»-husstander som omfattes av tilgangsplikten i dette vedtaket. Prisen for slik etablering skal fastsettes etter prinsippene som fremgår av kapittel 7.3.6. Nkom mener at denne forpliktelsen er nødvendig og forholdsmessig for å sikre at også tilgangskjøpere har tilgang til å gjøre fortetningssalg i etablerte fiberaksessnett.

650. Tilsvarende mener Nkom at kostnadsorientering av etablering av lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett er forholdsmessig. Videre mener Nkom at kostnadsorientering av samlokalisering, føringsveier, mv., er nødvendig og forholdsmessig. Dette er en videreføring av reguleringen i tidligere marked 4.

651. Nkom har kommet til at Telenor skal tilby backhaultjenester til kostnadsorienterte priser og samtidig før kostnadsregnskap for disse tjenestene. Nkom mener at forpliktelsen er nødvendig og forholdsmessig.

652. Nkom har kommet til at det er nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å oppfylle en marginskvistest for lokal, virtuell tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Nkom mener et slikt krav er forholdsmessig ved at testen i tilstrekkelig grad ivaretar Telenors insentiver til å

investere i et oppgradert kobbernett, samtidig som den ivaretar tilgangskjøper gjennom å hindre marginiskvis. Nkom anser at fordelene samlet sett overstiger ulempene dette pålegget påfører Telenor. Tilsvarende gjelder for lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett.

653. Forpliktelsen om kostnadsregnskap er i hovedsak en videreføring av eksisterende forpliktelse i tidligere marked 4, og Telenor har allerede utviklet et system for føring av kostnadsregnskap. Plikten er derfor mindre byrdefull enn dersom Telenor måtte utvikle et slikt system fra bunnen av.

654. På denne bakgrunn mener Nkom de foreslåtte forpliktelser for Telenor om prisregulering og kostnadsregnskap er forholdsmessige. Det vises i denne sammenheng også til vurderingen i kapittel 7.7.

7.3.11 Særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskap

655. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskap Telenor skal pålegges i Marked 3a. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapittelet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapittelet.

656. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å fastsette pris for full lokal, fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i tråd med pristakene fastsatt i kapittel 7.3.2.4. Pristakene for lokal, fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i Marked 3a de nærmeste årene fastsettes til:

- Gjeldende fra 1. februar 2019: 73 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2020: 75 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2021: 77 kr per måned

657. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å fastsette prisen for delt tilgang som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang, jf. kapittel 7.3.2.5.

658. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å fastsette priser for tilgang til delaksesslinje/SLU i tråd med pristakene fastsatt i kapittel 7.3.2.6. Pristakene for tilgang til delaksesslinje/SLU i Marked 3a de nærmeste årene fastsettes til:

- Gjeldende fra 1. februar 2019: 58 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2020: 60 kr per måned
- Gjeldende fra 1. januar 2021: 62 kr per måned

659. . Dersom Nkom ikke fatter nytt vedtak i dette markedet innen 31. desember 2021, vil pristakene som er fastsatt for 2021 for lokal, fysisk tilgang og delaksesslinje/SLU, gjelde inntil videre.

660. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang til VULA kobber til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis i tråd med kapittel 7.3.3. Telenor skal bestå en marginskvistest for VULA kobber. Nkom vil så langt det er mulig legge til grunn de samme prinsippene som gjelder for marginskvistesten for VUA-fiber i Marked 3b-vedtaket vedlegg 3, men vil fatte eget vedtak om den konkrete utformingen av marginskvistesten på et senere tidspunkt.

661. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang til VULA fiber til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis, i tråd med kapittel 7.3.5. Telenor skal bestå en porteføljebasert marginskvistest av fiberbaserte sluttbrukerproduktene og en bruttomargintest av enkeltstående, fiberbaserte sluttbrukerprodukter. Nkom vil så langt det er mulig legge til grunn samme metode og prinsipper for marginskvistesten for VULA fiber i Marked 3a, som gjelder for marginskvistesten for sentral tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett i Marked 3b (VUA fiber), jf. kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket samt vedlegg 3 til Marked 3b-vedtaket. Nkom vil gjennomføre bruttomargintester etter metoden som er beskrevet i kapittel 7.3.4.3 i Marked 3b-vedtaket. Nkom vil fatte eget vedtak om den konkrete utformingen av marginskvistesten for VULA fiber.

662. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor pristak for tilgang til etablering av stikkledninger til «homes passed» basert på hvilken pris Telenor kan anses å ta fra egen sluttbrukervirksomhet for slik etablering, jf. kapittel 7.3.6. Pristaket gjelder på aksessnivå, og prisene skal til enhver tid være oppdaterte. Tilhørende krav om transparens fremgår av kapittel 7.5.4.1.

663. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby etablering av avtale om tilgang til kobberbaserte aksesslinjer, etablering av aksesslinjer, forvaltning av avtale om tilgang til kobberbaserte aksesslinjer, operatørbytte, tilgang til informasjons- og støttesystemer og andre relevante tjenester, jf. kapittel 7.3.7, i tilknytning til lokal, fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnettet til kostnadsorienterte priser. Kostnadsorienteringen skal baseres på fullfordelte, historiske kostnader.

664. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby samlokalisering (inklusive tilgang til føringsveier) i tilknytning til både kobber- og fiberbaserte aksessnett til kostnadsorienterte priser, jf. kapittel 7.3.7. Kostnadsorienteringen skal baseres på fullfordelte, historiske kostnader. Kostnadsorienteringskravet skal gjelde i tilknytning til både kobber- og fiberbaserte aksessnett. Oppfølgingen av kostnadsorienteringskravet vil legge vekt på kostnadsregnskapet, og eventuelt særreportering.

665. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang til backhaultjenester knyttet til kjøp av lokal, fysisk tilgang eller lokal, virtuell tilgang i Telenors kobber- eller fiberbaserte nett til kostnadsorienterte priser, jf. kapittel 7.3.8. Pålegget gjelder backhaultjenester knyttet til kjøp av lokal, fysisk tilgang eller lokal, virtuell tilgang i Telenors kobberbaserte eller fiberbaserte aksessnett.

666. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å føre kostnadsregnskap for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte nett basert på fullfordelte, historiske kostnader, jf. kapittel 7.3.9. Telenor skal utarbeide en tilleggsrapport til kostnadsregnskapet som viser kostnadsregnskap for henholdsvis abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester hver for seg.

667. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å føre kostnadsregnskap for samlokalisering basert på fullfordelte historiske kostnader, jf. kapittel 7.3.9. Det samlede kostnadsregnskapet for samlokalisering i fastnett skal omfatte både kobber- og fiberbasert aksessnett.

668. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å føre kostnadsregnskap for backhaultjenester basert på fullfordelte historiske kostnader, jf. kapittel 7.3.9.

669. Telenors plikt om å føre kostnadsregnskap basert på fullfordelte kostnader omfatter dermed samlokalisering, backhaultjenester og lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett. Nkom legger i dette vedtaket samme prinsipper som ble lagt til grunn i vedtak 21. desember 2006 om utdyping og presisering av prinsipper for føring av kostnadsregnskap.

670. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å føre kostnadsregnskap i henhold til følgende prinsipper:

- Driftsinntekter, driftskostnader (inkludert avskrivninger), kalkulatoriske rentekostnader og anvendt kapital for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i Marked 3a skal skilles fra øvrig virksomhet og fremgå som egen resultatenhhet.
- Kostnader/anvendt kapital som ikke er direkte henførbare skal fordeles til resultatenhheten ut fra analyse av årsakssammenheng så langt dette er mulig. Resterende kostnader/anvendt kapital skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader/anvendt kapital.
- Kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av finanspostene som skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt bokført kapital. Kalkulatoriske rentekostnader skal bestå av et veid gjennomsnitt av gjeldsrenten og rimelig avkastning på egenkapital multiplisert med anvendt bokført kapital. Rimelig avkastning på kapital tilsvarer i utgangspunktet det nivå som forventes ved tilsvarende investeringer. Telenor skal benytte den til enhver tid gjeldende rentesats fastsatt av Nkom for fastnettsmarkedene. Anvendt bokført kapital er det samme som eiendelenes bokførte verdi fratrukket rentefri gjeld. Kostnadsregnskapet skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.
- Kostnadsregnskapet skal være gjennomgått av revisor etter standarden for begrenset revisjon. Revisor skal blant annet utarbeide bekreftelse om at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap, herunder kontrollere avstemmingen mot revidert finansregnskap. Det skal i tillegg utføres kontroll av at

utvalgte fordelingsnøkler tilfredsstillende kravene til årsakssammenheng. Revisor skal gis tilgang til all relevant dokumentasjon for å kunne uttale seg om kostnadsregnskapet.

671. Det følger direkte av ekomloven § 4-9 tredje ledd at Telenor skal offentliggjøre en beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes.

672. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å rapportere ovennevnte kostnadsregnskap til Nkom innen 1. juli det påfølgende året. Første rapportering etter dette vedtaket skal være for regnskapsåret 2019, og sendes Nkom innen 1. juli 2020. Telenor skal i forbindelse med rapporteringen av kostnadsregnskap redegjøre for eventuelle vesentlige endringer i rapporterte tall sammenlignet med forrige rapporterte kostnadsregnskap.

673. Nkom kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre kostnadsregnskap i særskilt vedtak, jf. også Nkoms vedtak av 21. desember 2006 om utdyping og presisering av prinsipper for føring av kostnadsregnskap.

7.4 Ikke-diskriminering

7.4.1 Regulatorisk grunnlag

674. I kapittel 5 er det pekt på som et potensielt konkurranseproblem at Telenor kan diskriminere mellom ulike tilbydere når det gjelder pris eller øvrige vilkår.

675. Krav om ikke-diskriminering omtales også i NGA-anbefalingen. Når det gjelder ikke-diskriminering basert på pris, står det blant annet i Annex I at:

"Under the principle of non-discrimination, the price charged to the SMP operator's downstream arm should be the same as the price charged to third parties."

676. anbefalingen omtaler i fortalen også ikke-diskriminering mer generelt:

"(17.) [...] non-discrimination obligations are required to ensure the effectiveness of access to the terminating segment."

677. Ekomloven § 4-7 hjemler Nkoms mulighet til å pålegge krav om ikke-diskriminering. Bestemmelsens første ledd hjemler adgang til å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å behandle eksterne brukere likt. Bestemmelsens annet ledd hjemler adgang til å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å tilby samme eller likeverdige kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbydere som til egen eller tilknyttede virksomheter.

678. Ikke-diskriminering innebærer ikke nødvendigvis at alle virksomheter skal gis identiske vilkår, men at eventuelle forskjeller i de vilkår som gis er basert på objektive kriterier. Hovedpoenget med ikke-diskriminering er at tilbydere med sterk markedsstilling skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder.

7.4.2 Vurdering av behov for krav om ikke-diskriminering

679. Til en viss grad vil diskriminerende adferd kunne avhjelpes gjennom prisreguleringsforpliktelser og/eller transparensforpliktelser. For eksempel vil krav om kostnadsorienterte priser gjøre det vanskeligere å diskriminere på pris. Krav om transparens kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis blant annet siden slik adferd blir mer synlig. Nkom mener likevel fortsatt at prisregulering og transparensforpliktelser i seg selv ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering og annen diskriminerende adferd mellom selskapsinterne og eksterne tilbydere.

680. Et krav om ikke-diskriminering vil kunne forhindre overføring av markedsmakt fra grossist- til sluttbrukermarkedet ettersom muligheten til å kunne utvise ekskluderende adferd reduseres. Med ekskluderende adferd menes i denne sammenheng forsøk på å forhindre tilgang og stenge ute konkurrenter fra markeder gjennom å operere med priser, kvalitetsforskjeller eller vilkår for tilgang som favoriserer egen virksomhet.

681. I vedtaket 20. januar 2014 i tidligere marked 4 ble Telenor pålagt en plikt til ikke-diskriminering for tilgang til både kobber- og fiberbaserte aksessnett, samt for etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester, jf. ekomloven § 4-7.

682. I kapittel 5 er det pekt på muligheten for forskjellige former for differensiering av priser og/eller prisstrukturer mellom ulike kundegrupper, og mellom interne og eksterne tilgangskjøpere. Også annen forskjellsbehandling mellom egen sluttbrukervirksomhet og eksternt tilbud, for eksempel knyttet til uthalelestaktikk, utilbørlige krav og kvalitetsdiskriminering, kan medføre overføring av markedsmakt fra grossist- til sluttbrukermarkedet, se kapittel 5.

683. Videre vil Telenor kunne ha insentiv til å forskjellsbehandle eksterne virksomheter med hensyn til pris og øvrige vilkår. For eksempel kan det tenkes at Telenor vil gi dårligere vilkår til tilbydere som utgjør den største konkurransemessige trusselen for Telenor i tilhørende sluttbrukermarkeder.

684. Nkom mener derfor at Telenor skal ilegges en forpliktelse om ikke-diskriminering for tilgang i Marked 3a. Kravet om ikke-diskriminering skal gjelde mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Ut fra drøftingen av konkurranseproblemer for ulike aksessformer i kapittel 5 og utformingen av tilgangs- og prisregulering ovenfor, skal forpliktelsen gjelde for grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett. Videre mener Nkom at Telenor fortsatt skal ilegges forpliktelse om ikke-diskriminering for samlokalisering, backhaul, mv., i tilknytning til grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett.

7.4.3 Vurdering av om ikke-diskrimineringsforpliktelser skal baseres på EoI eller EoO

685. Ikke-diskrimineringsforpliktelser kan utformes på ulike måter. Det har i tidligere vedtak i grossistmarkedene for bredbåndstilgang ikke vært vanlig at ikke-diskrimineringsforpliktelser

har inneholdt spesifikke krav til Telenors bruk av systemer og leveransekjeder for henholdsvis selskapsintern sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere, basert på en vurdering av EoI- eller EoO-tilnærming. På bakgrunn av Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder fra 2013 er det imidlertid naturlig å vurdere om ikke-diskrimineringsforpliktelser skal utformes i henhold til et EoI- eller EoO-regime.

686. I Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder fra 2013 (2013-anbefalingen) er EoI og EoO definert på følgende måte:

“Equivalence of Inputs (EoI) means the provision of services and information to internal and third-party access seekers on the same terms and conditions, including price and quality of service levels, within the same time scales using the same systems and processes, and with the same degree of reliability and performance. EoI as defined here may apply to the access products and associated and ancillary services necessary for providing the ‘wholesale inputs’ to internal and third-party access seekers.

Equivalence of Output (EoO) means the provision to access seekers of wholesale inputs comparable, in terms of functionality and price, to those the SMP operator provides internally to its own downstream businesses albeit using potentially different systems and processes.”

687. Dette betyr at EoI innebærer at de samme produktene, prisene, systemene og prosessene som benyttes mot den regulerte tilbyders interne sluttbrukervirksomhet også skal tilbys til eksterne tilgangskjøpere, mens EoO innebærer at grossisttilbudet til eksterne tilgangskjøpere er sammenlignbart med leveransen til den regulerte tilbyders interne sluttbrukervirksomhet mht. funksjonalitet og pris, selv om ulike systemer og prosesser kan benyttes.

688. Målet med Kommisjonens 2013-anbefaling er å fremme økt konkurranse, styrke det indre markedet for ekomnett og -tjenester, samt fremme investeringer i NGA-nett. Kommisjonen anser det som viktig at ikke-diskrimineringsforpliktelser utformes slik at de sikrer like konkurransevilkår, og har i 2013-anbefalingen beskrevet følgende momenter som bør hensyntas i utformingen av ikke-diskrimineringsforpliktelser:

- Sikre likeverdig tilgang gjennom krav til EoI eller EoO
- Sikre teknisk replikerbarhet for tilgangskjøpere når den regulerte tilbyderen lanserer nye sluttbrukerprodukter
- Sikre at den regulerte tilbyderen etterlever ikke-diskrimineringsforpliktelser gjennom overvåkning og oppfølging av KPIer med tilhørende SLAer (Service Level Agreements) og kompensasjonsordninger (Service Level Guarantees, SLGer)

689. Kommisjonen mener i utgangspunktet at EoI er den mest effektive tilnærmingen for å sikre ikke-diskriminering. Samtidig påpeker Kommisjonen at det basert på nasjonale

vurderinger kan være uforholdsmessig å pålegge et Eol-krav. Dersom Eol ikke anses forholdsmessig ut fra en kost-/nyttevurdering, bør regulatøren sikre at den regulerte tilbyderen tilbyr tilgangsprodukter basert på en EoO-tilnærming. Regulatøren må i så fall sikre at ikke-diskrimineringsforpliktelsen innebærer at tilgangskjøpere kan bruke systemer og prosesser med samme grad av pålitelighet og kvalitet/ytelse som systemer og prosesser som brukes av den regulerte tilbyders interne sluttbrukervirksomhet.

690. Dersom EoO velges, påpeker Kommisjonen at det er særlig viktig å legge til rette for like konkurransevilkår for tilgangskjøpere gjennom krav til teknisk replikerbarhet med tilhørende tester. For å skape økt transparens og tillit i grossistmarkedet, og for å sikre at tilbyder med sterk markedsstilling etterlever ikke-diskrimineringsforpliktelser i et EoO-regime, mener Kommisjonen videre at overvåkning og oppfølging av KPIer, med tilhørende SLAer og SLGer, bør inngå som en del av ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

691. Nkom har på denne bakgrunn vurdert om Telenor skal pålegges krav om ikke-diskriminering basert på Eol i Marked 3a. I henhold til 2013-anbefalingen bør en forholdsmessighetsvurdering av pålegg om Eol baseres på en kost-/nyttevurdering, hvor den regulerte tilbyderens kostnader knyttet til etterlevelse av et Eol-krav, herunder kostnader knyttet til system- og prosessendringer i eksisterende IT-systemer og leveransekjeder, veies opp mot konkurransemessige fordeler som Eol gir. Vurderingen må samtidig hensynta 2013-anbefalingens vektlegging av at reguleringen skal fremme investeringer i NGA-nett.

692. I vedlagte markedsanalyse er det vist til klagesaker som Nkom har hatt til behandling de senere årene knyttet til ikke-diskrimineringsforpliktelsen i tidligere marked 4 og 5. Erfaringene fra disse klagesakene trekker i retning av at det kan være behov for å pålegge Eol for å forhindre diskriminering mellom Telenors interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere i Marked 3a i årene fremover. Eol vil begrense Telenors mulighet til å utøve diskriminerende adferd og på den måten kunne bidra til økt tillit blant tilgangskjøperne i dette markedet.

693. Samtidig kan et krav om Eol innebære betydelige utviklings-/endringskostnader for Telenor. Slike kostnader må veies opp mot potensielle positive effekter for innovasjon og konkurranse i sluttbrukermarkedet som følge av et pålegg om Eol. I den sammenheng mener Nkom at det også må vurderes om positive konkurransemessige effekter ved et Eol-regime også kan oppnås gjennom å tydeliggjøre og skjerpe kravene til ikke-diskriminering i et EoO-regime.

694. I 2013-anbefalingen legger Kommisjonen til grunn at ikke-diskrimineringsforpliktelser i Marked 3a basert på Eol vil ha betydelige positive effekter for NGA-konkurransen og innovasjonen knyttet til NGA-tjenester. Nkom mener også at krav som effektivt sikrer ikke-diskriminering i Marked 3a, er viktig for NGA-konkurransen i Norge, men er samtidig av den oppfatning at forholdsvis høy grad av infrastrukturkonkurranse i det norske bredbånds-markedet tilsier at krav om Eol ikke er like viktig for innovasjonen knyttet til NGA-tjenester i

Norge som i land hvor infrastrukturkonkurransen er svakere. Grad av infrastrukturkonkurransen omtales også av Kommisjonen som et moment som bør hensyntas når fordelene/nytten av EoI skal vurderes.

695. Informasjon som Nkom har innhentet fra Telenor om systemer og leveransekjeder for henholdsvis interne og eksterne salgskanaler, indikerer dessuten at det allerede er stor grad av felles systemer og leveransekjeder som benyttes, samt at planlagte systemforbedringer både omfatter interne og eksterne systemer. Dette tilsier at det er elementer av EoI i Telenors grossisttilbud, noe som også ble påpekt i vedtak i tidligere marked 4 fra 2014. Dette trekker i retning av at det ikke vil være forholdsmessig å pålegge EoI.

696. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at det ut fra en kost-/nyttevurdering ikke er nødvendig og forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på EoI i Marked 3a. Erfaringene fra ovennevnte klagesaker knyttet til ikke-diskrimineringsforpliktelsen i tidligere marked 4 og 5, gjør imidlertid at Nkom mener det er nødvendig å tydeliggjøre, og til dels skjerpe, kravene til å dokumentere ikke-diskriminering i et EoO-regime i Marked 3a. En slik tydeliggjøring og innskjerpelse av dokumentasjonskrav vil gjøre det enklere både for Nkom og eksterne tilgangskjøpere å vurdere om Telenors forpliktelse om ikke-diskriminering i dette markedet etterleves.

7.4.4 Nærmere om ikke-diskriminering basert på EoO

697. Ikke-diskriminering basert på EoO innebærer at Telenors grossistvirksomhet fortsatt kan benytte ulike systemer og prosesser for leveranser til henholdsvis intern sluttbrukervirksomhet og salg til eksterne tilgangskjøpere. I henhold til Kommisjonens 2013-anbefaling bør likevel ikke-diskrimineringsforpliktelser i et EoO-regime utformes slik at de systemer og prosesser som brukes for de eksterne tilgangskjøperne, har samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse som systemene og prosessene som brukes for den regulerte tilbyders interne sluttbrukervirksomhet.

698. ESA påpekte i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i tidligere marked 4 og 5, forut for gjeldende vedtak av 20. januar 2014, betydningen av at tilgangskjøpere sikres likeverdige innsatsfaktorer som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. ESA uttalte bl.a. følgende:

“Against this background, the Authority invites the NPT to ensure that access seekers can use the wholesale access systems and processes relevant to markets and with the same degree of reliability and performance as Telenor’s own downstream retail arm. This includes ensuring effective access to the same technical and commercial wholesale information, as well as to ordering, delivery and repair inputs necessary for an efficient operator to develop or adapt its own systems and processes, in sufficient time to compete with the corresponding retail offers of the SMP operator.”

699. Med dette som utgangspunkt har Nkom foretatt en helhetlig vurdering av hvilke forpliktelser som bør inngå i et krav til ikke-diskriminering basert på EoO i Marked 3a. Ettersom

Nkom har konkludert med at EoI ikke er nødvendig og forholdsmessig i dette markedet, er Nkom opptatt av at summen av forpliktelser i et EoO-regime må være egnet til å sikre like konkurransevilkår og ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

700. Et sentralt element i et ikke-diskrimineringskrav er at tilgangskjøpere skal være i stand til å tilby tilsvarende produkter som Telenor i sluttbrukermarkedet, herunder at nye produkter skal kunne lanseres på samme tidspunkt som Telenor. For å sikre at dette er mulig, har Nkom nedenfor konkludert med at det er nødvendig å pålegge Telenor å gjennomføre tekniske replikerbarhetstester som en del av ikke-diskrimineringsforpliktelsen i Marked 3a.

701. I tillegg anser Nkom utarbeidelse og offentliggjøring av KPIer relatert til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden som et viktig virkemiddel for å avdekke potensiell diskriminerende adferd. KPIer har som formål å måle ulike parametere som på forhånd er fastlagt i en SLA mellom den regulerte tilbyderen og tilgangskjøpere. Nkom mener derfor at det også er nødvendig for et effektivt EoO-regime å pålegge Telenor SLA-krav som kan danne basis for vurderinger og oppfølging av publiserte KPIer. I tillegg mener Nkom det er nødvendig at SLAer inkluderer tilhørende SLGer ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå for å sikre ikke-diskriminering basert på EoO i Marked 3a.

702. Kravet om tekniske replikerbarhetstester inngår som en del av ikke-diskrimineringsforpliktelsen og er nærmere begrunnet og beskrevet nedenfor. Når det gjelder kravet om å utarbeide og offentliggjøre KPIer relatert til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden, samt krav til SLAer/SLGer som relaterer seg til de samme kvalitetsparameterne som KPIene, har det vært en del av forpliktelsen om transparens og standardtilbud i gjeldende vedtak i tidligere marked 4. I dette vedtaket er kravene til SLAer/SLGer beskrevet i kapittel 7.2.15, mens beskrivelsen av kravene til KPIer er i kapittel 7.5.4.

7.4.5 Nærmere om innholdet i ikke-diskrimineringsforpliktelsen

703. Forpliktelsen om ikke-diskriminering gjelder for alle grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i Marked 3a, jf. kapittel 7.2 ovenfor.

704. Ikke-diskrimineringsforpliktelsen gjelder både for Telenors tilbud til ulike eksterne tilgangskjøpere og mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

705. Ikke-diskriminering mellom ulike eksterne tilgangskjøpere innebærer at Telenor skal tilby samme vilkår, funksjonalitet og priser til alle eksterne tilgangskjøpere som etterspør grossistprodukter i Marked 3a, med mindre avviket kan begrunnes med objektive kriterier. Eksempler på vilkår hvor det ikke skal være forskjellsbehandling mellom eksterne tilgangskjøpere, er systemtilgang, levering, feilretting og migrering.

706. I vedtak i klagesak 9. mars 2018 om Nkoms vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15), har

Samferdselsdepartementet bl.a. utdypet innholdet i kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og hvordan det vil bli fulgt opp. Departementet skriver følgende i kapittel 6.4.6:

«For å kontrollere om kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere er overholdt, vil Nkom foreta en sammenligning av de ulike avtalene. Dersom avtalene ikke kan sammenlignes direkte, kan Nkom gjøre forutsetninger som gjør det mulig å sammenligne avtalene. Det kan ikke på forhånd angis konkret hvilke forutsetninger som vil bli tatt i den enkelte sak, fordi dette vil avhenge av avtalenes struktur og utforming. Forutsetningene skal være realistiske for tilgangskjøperne som sammenlignes og egnet for formålet. Ved tvil om hvordan forpliktelsen skal etterleves, vil Telenor kunne henvende seg til Nkom for å få ytterligere veiledning.

Departementet viser til at blant annet volumrabatt, volumforpliktelse og bindingstid kan være objektive grunner til ulik pris. Om slike vilkår utgjør en objektiv grunn må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Det vises til avsnitt 237 og Nkoms utdypning av at når en konkurrerende tilbyder oppnår bedre vilkår, skal tilsvarende vilkår tilbys andre konkurrerende tilbydere. Dette medfører at vilkåret må kunne resultere i lavere pris for alle tilgangskjøpere for at det skal kunne anses for en objektiv grunn til ulik pris.

Det at et vilkår har en verdi for Telenor vil ikke nødvendigvis medføre at det utgjør en objektiv grunn til ulik pris. Det er reelle kostnadsbesparelser som er sentrale for vurderingen av hva som ansees som objektiv grunn. Kostnadsbesparelsen må kunne dokumenteres og til en viss grad kvantifiseres for å utgjøre en objektiv grunn til ulik pris. Dette er i tråd med ekomlovens forarbeider som setter krav til at vilkårene skal være oversiktlige og etterprøvbare slik at det er mulig å kontrollere etterlevelsen.»

707. Nkom mener Samferdselsdepartementets vurdering er relevant også i denne sammenheng, og gjør vurderingene gjeldende for innholdet i ikke-diskrimineringskravet i dette vedtaket.

708. Ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet innebærer at Telenor skal tilby grossistprodukter til eksterne tilgangskjøpere til slike priser og vilkår, og med samme funksjonalitet, som gjelder for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Eksempler på vilkår hvor det ikke skal være forskjellsbehandling mellom Telenor og eksterne tilgangskjøpere, er systemtilgang, levering, feilretting og migrering.

709. ESA har i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i Marked 3a og 3b anerkjent Nkoms vurdering om at det ikke er forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på EoI. Samtidig fremholder ESA viktigheten av at Nkom sikrer at ikke-diskrimineringsplikten fungerer effektivt, og skriver bl.a.:

«The Authority acknowledge NKOM's view that the imposition of EoI in the Norwegian context would be disproportionate. At the same time, NKOM's reply to the Authority's

first RFI demonstrates that, even in the presence of existing non-discrimination and KPI reporting obligations, the assessment of Telenor's systems and routines in 2017 indicated that its channels/interfaces still had more full-handeling functionality and were more automated than those available to access buyers. In this regard, the Authority invites Nkom to make sure that the appropriate safeguards and monitoring processes are in place to confirm an effective operation of the non-discrimination obligation (and that Nkom acts swiftly in the event of any disputes) such that technical replicability of Telenor's offers is ensured for the forthcoming regulatory period.»

710. For å sikre at ikke-diskrimineringsforpliktelsen skal fungere effektivt, har Nkom gjort flere presiseringer og endringer sammenlignet med markedsvedtakene fra 2014. Nkom viser blant annet til at det fremgår ovenfor at Telenor skal tilby grossistprodukter til eksterne tilgangskjøpere til slike priser og vilkår, og med samme funksjonalitet, som gjelder for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Nkom viser videre til at Telenor skal utarbeide mer detaljerte servicenivåavtaler (SLAer) med tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer) og nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer), jf. kapittel 7.2.15 og 7.5.4.2. Nkom har i tillegg pålagt Telenor å gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest før selskapet lanserer nye eller endrede sluttbrukerprodukter, jf. kapittel 7.4.5.1 nedenfor. Dette vil bidra til en effektiv overvåkning av ikke-diskrimineringsforpliktelsen for å sikre teknisk replikerbarhet av Telenors sluttbrukertilbud.

711. Dersom det på tross av disse presiseringene og endringene skulle vise seg at ikke-diskrimineringsforpliktelsen likevel ikke fungerer tilstrekkelig effektivt, vil det gi grunnlag for å foreta en fornyet vurdering av om det er forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på Eol.

712. Kravet om at tilgangskjøpere skal få tilgang til den samme funksjonaliteten som Telenors interne sluttbrukervirksomhet, innebærer at det må gjøres tilpasninger i flere av Telenors systemer. Nkom pålegger derfor Telenor innen utgangen av første kvartal 2019 å oversende Nkom en oversikt som viser hvilke områder/systemer hvor Telenors interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere har lik funksjonalitet, og hvilke områder/systemer hvor funksjonaliteten er ulik. På hvert av områdene/systemene hvor funksjonaliteten er ulik, ber Nkom i tillegg om en detaljert beskrivelse av hva som må til for at funksjonaliteten skal bli lik, samt en estimert tidsplan for dette arbeidet.

713. Nkom mener det er hensiktsmessig at eksterne tilgangskjøpere gis mulighet til å kommentere på en slik oversikt. I den grad Telenors beskrivelse av oversikten omfatter forretningshemmeligheter, ber Nkom derfor om at Telenor også oversender en offentlig versjon av oversikten og sørger for at den offentlige versjonen så langt som mulig er egnet for formålet.

714. Innenfor et EoO-regime er det ikke avgjørende for forpliktelsen om ikke-diskriminering hvordan Telenor definerer, strukturerer og organiserer forholdet mellom egen sluttbruker- og grossistvirksomhet, herunder hvilke systemer og prosesser som brukes mellom sluttbruker- og

grossistvirksomheten. Systemene og prosessene som brukes av eksterne tilgangskjøpere, skal imidlertid ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse som systemene og prosessene som brukes av Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Siden fremtidige endringer i Telenors IT-systemer og leveransekjeder vil kunne ha betydning for ikke-diskrimineringsforpliktelsen basert på EoO, blir Telenor i kapittel 7.5.5 pålagt å varsle Nkom så tidlig som mulig om større endringer i IT-systemer og leveransekjeder.

715. Kravet om ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet innebærer videre at alle grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i Marked 3a, skal stilles til rådighet for tilgangskjøperne på en måte som gir tilgangskjøperne mulighet til å tilby sluttbrukerprodukter som tilsvarer Telenors sluttbrukerprodukter (teknisk replikerbarhet).

716. Telenor skal videre stille alle grossistprodukter som omfattes av tilgangsplikten til rådighet for tilgangskjøper innen rimelig tid. Kravet innebærer bl.a. at Telenor skal sikre at tilgangskjøperne gis tilstrekkelig tid til å utvikle og tilpasse sine IT-systemer og prosesser med hensyn til å kunne lansere tilsvarende sluttbrukerprodukter til samme tid som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, uavhengig av om sluttbrukerproduktene er basert på nye eller endrede grossistprodukter. Telenor kan derfor ikke stille nye eller endrede grossistprodukter til rådighet for eksterne tilgangskjøpere på et senere tidspunkt enn overfor selskapets interne sluttbrukervirksomhet.

717. Kravet om teknisk replikerbarhet relaterer seg til nye og endrede sluttbrukerprodukter som Telenor lanserer. Kravet innebærer bl.a. en plikt for Telenor til innen rimelig tid å gi eksterne tilgangskjøpere tilgang til den samme tekniske og kommersielle informasjonen vedrørende relevante grossistprodukter og prosesser som Telenors interne sluttbrukervirksomhet får tilgang til. Dette betyr bl.a. at Telenors skal tilby samme SLAer eksternt som internt for eksempelvis systemtilgang, leveranser, feilhåndtering/feilrettingstider og migrering, samt samme vilkår for tilgang til relevante grossistprodukter.

718. Forpliktelsen om å tilby grossistprodukter til slike vilkår, og med samme funksjonalitet som Telenor benytter internt, innebærer også at de systemer som Telenor stiller til rådighet for eksterne tilgangskjøpere, skal være anvendelige og tilstrekkelige for å sikre ikke-diskriminering knyttet til bl.a. bestillings- og ordrehåndteringsprosesser. Dette betyr eksempelvis at dersom det gjennomføres systemendringer/-oppdateringer i Telenors interne bestillingssystemer for å forbedre eller effektivisere ordreflyten, må tilsvarende systemendringer/-oppdateringer gjennomføres i Telenors bestillingssystemer for eksterne tilgangskjøpere.

719. Tilgangsavtaler inneholder ofte bestemmelser om volumrabatter. Volumrabattene er ofte inndelt i trinn slik at rabatten øker med økt volum. Virksomheter med høyt volum får således en fordel i forhold til tilbydere med lavere volum. For å sikre at volumrabattene er ikke-diskriminerende, skal de ulike trinnene i rabattskalaen kunne begrunnes objektivt.

720. Klausuler i standard tilgangsavtaler som gir Telenor rett til ubetinget og ensidig endringsadgang, skaper en uforutsigbarhet for en tilgangskjøper som ikke på tilsvarende vis gjør seg gjeldende for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Nkom mener derfor at en slik endringsrett for Telenor innebærer en favorisering av Telenors egen sluttbrukervirksomhet og dermed er egnet til å skape ulike konkurransemuligheter for tilgangskjøper og Telenors egen virksomhet. Ikke-diskrimineringskravet innebærer at vilkår om ensidig og ubetinget endringsadgang ikke kan inngå i avtaler om regulert tilgang. Det vises til kapittel 7.5.3.2 om forbud mot ensidig og ubetinget endringsadgang i standardavtaler.

7.4.5.1 Nærmere om teknisk replikerbarhetstest

721. Plikten til ikke-diskriminering i Marked 3a innebærer bl.a. at de regulerte tilgangsproduktene skal gi tilgangskjøper likeverdig mulighet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å tilby nye og endrede sluttbrukerprodukter. Telenor vil kunne ha insentiv og mulighet til å favorisere sin egen sluttbrukervirksomhet gjennom den tekniske utformingen av tilgangsproduktene. Det er derfor nødvendig å vurdere plikter som sikrer at denne siden ved kravet til ikke-diskriminering blir effektivt.

722. Å stille krav om at Telenor selv skal kontrollere at tilgangsproduktene gir likeverdige muligheter til å utvikle og tilby tilsvarende sluttbrukerprodukter som selskapets egen sluttbrukervirksomhet, vil etter Nkoms vurdering være formålstjenlig for å understøtte ikke-diskrimineringskravet. En slik kontroll kan betegnes som en teknisk replikerbarhetstest. For at et krav om teknisk replikerbarhetstest skal være effektivt, mener Nkom at det vil være nødvendig å stille et supplerende krav om å dokumentere at testen er gjennomført og bestått.

723. Nkom konkluderer med at det er nødvendig å pålegge Telenor å gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest for å understøtte plikten til ikke-diskriminering. Nkom kan ikke se at det finnes mindre inngripende alternativer for å oppnå at ikke-diskrimineringsplikten blir tilstrekkelig effektiv. De nærmere kravene til innholdet mv. i den tekniske replikerbarhetstesten fremgår av kapittel 7.4.5.1.1, mens kravene til frister for oversendelse mv. fremgår av kapittel 7.4.5.1.2.

7.4.5.1.1 Testens innhold og krav til dokumentasjon

724. Før Telenor lanserer nye eller endrede sluttbrukerprodukter som helt eller delvis er basert på grossistprodukter som er omfattet av tilgangsforpliktelsen i Marked 3a, skal Telenor gjennomføre en test i tråd med kravene som fremgår av dette kapittelet. Dette kravet innebærer at Telenor ikke skal lansere slike sluttbrukerprodukter før de frister som følger av kapittel 7.4.5.1.2 har utløpt, med mindre Nkom på et tidligere tidspunkt skriftlig har gitt uttrykk for at den tekniske replikerbarhetstesten er bestått.

725. Formålet med testen er å understøtte kravet til ikke-diskriminering ved å sikre at tilgangsproduktene Telenor tilbyr gir tilgangskjøper mulighet til teknisk å replikere sluttbrukerproduktene Telenor selv tilbyr i sluttbrukermarkedet. For å understøtte dette

formålet, skal Telenor ha dialog med tilgangskjøpere i produktutviklingsprosesser som utløser krav om tekniske replikerbarhetstester. Innholdet i denne dialogen skal dokumenteres som en del av testen som oversendes Nkom.

726. For å kunne vurdere om kravet til teknisk replikerbarhet er oppfylt, skal den tekniske replikerbarhetstesten i tillegg som et minimum omfatte følgende opplysninger:

- a) Beskrivelse av sluttbrukerproduktet/ene som replikerbarhetstesten er gjennomført for. Beskrivelsen skal inneholde samme informasjon som vil inngå i Telenors salgs- og markedsføringsmateriell i forbindelse med lanseringen av det nye/endrede sluttbrukerproduktet. Beskrivelsen skal i tillegg omfatte eventuell annen informasjon som er relevant for spørsmålet om teknisk replikerbarhet. Beskrivelsen skal også omfatte planlagt lanseringsdato for sluttbrukerproduktet.
- b) Spesifisering av hvilke grossistprodukter i Marked 3a, herunder delemener av relevante grossistprodukter, som er nødvendig for å utvikle og tilby et sluttbrukerprodukt som tilsvarer det aktuelle sluttbrukerproduktet som Telenor planlegger å lansere.
- c) Dokumentasjon som viser at dersom noen av grossistproduktene som er spesifisert i pkt. b) enten er et nytt produkt eller et produkt som er endret i løpet av de siste 6 månedene før fristen for innsending av replikerbarhetstesten, jf. kapittel 7.4.5.1.2, så har endringene blitt varslet og nye/endrede grossistprodukter blitt stilt til rådighet for eksterne tilgangskjøpere innen rimelig tid og med tilstrekkelige opplysninger om tekniske og kommersielle forhold til å sikre at tilgangskjøper kan replikere det aktuelle sluttbrukerproduktet.
- d) Dokumentasjon som viser at det er etablert tilgang til bestillings-/ordresystemer for de nye/endrede grossistproduktene som muliggjør replikerbarhet av det aktuelle sluttbrukerproduktet, og at tilgangen er i samsvar med kravet til ikke-diskriminering mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet tilgangskjøpere. I tillegg skal det dokumenteres at tilgangskjøpere har hatt mulighet til å teste disse bestillings-/ordresystemene.

7.4.5.1.2 Frist for innsending og vurdering av dokumentasjon knyttet til teknisk replikerbarhet

727. For at den tekniske replikerbarhetstesten skal fylle sitt formål, mener Nkom det er nødvendig å fastsette en frist for når testen skal oversendes Nkom. Fristen bør balansere hensynet til at Nkom skal kunne vurdere om kravet til teknisk replikerbarhet er oppfylt før nye/endrede sluttbrukerprodukter lanseres og Telenors potensielle behov for å kunne gjøre endringer og tilpasninger i produktene som inngår i testen. Nkom konkluderer med at 20 arbeidsdager er en hensiktsmessig balansering av disse hensynene. Telenor skal således oversende Nkom den tekniske replikerbarhetstesten 20 dager før den dato Telenor planlegger å lansere et sluttbrukerprodukt som utløser krav til å gjennomføre teknisk replikerbarhetstest, jf. ekomloven § 10-3.

728. Nkom vil foreta en vurdering av sluttbrukerproduktets tekniske replikerbarhet basert på dokumentasjonen som Telenor har oversendt. Hvis Nkom kommer til at den oversendte dokumentasjon ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om kravet til teknisk replikerbarhet er oppfylt, vil Nkom informere Telenor om dette uten ugrunnet opphold. Fristen på 20 arbeidsdager vil forlenges tilsvarende som antall arbeidsdager fra Nkom har informert Telenor om den utilstrekkelige dokumentasjonen til Nkom har mottatt tilstrekkelig dokumentasjon.

729. Telenor skal ikke lansere nye eller endrede sluttbrukerprodukter som helt eller delvis er basert på grossistprodukter som er omfattet av tilgangsforskriften i Marked 3a før de frister som følger av dette kapitlet har utløpt, med mindre Nkom på et tidligere tidspunkt skriftlig har gitt uttrykk for at den tekniske replikerbarhetstesten er bestått.

730. Dersom Nkom konkluderer med at replikerbarhetstesten ikke er bestått, vil Nkom kunne pålegge Telenor å rette forholdet ved å tilby et grossistprodukt som er i samsvar med ikke-diskrimineringskravet og gi tilgangskjøper opplysninger som er nødvendige og tilstrekkelige til å replikere Telenors sluttbrukerprodukt. Forholdet vil også kunne bli rettet ved at Telenor utsetter eller avstår fra å tilby det aktuelle sluttbrukerproduktet. I tillegg vil det være aktuelt å sanksjonere manglende etterlevelse av kravet til ikke-diskriminering gjennom overtredelsesgebyr etter ekomloven § 10-13.

7.4.6 Forholdsmessighet

731. Nkom anser at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor i Marked 3a er forholdsmessig. Nkom mener at ikke-diskriminering er en relativt lite byrdefull forpliktelse i seg selv. Plikten til ikke-diskriminering er i hovedsak en videreføring av reguleringen i tidligere marked 4, med unntak av at Nkom pålegger en ny forpliktelse om gjennomføring av teknisk replikerbarhetstest, jf. kapittel 7.4.5.1. En slik test er viktig for å sikre at tilgangskjøpere får mulighet til å tilby sluttbrukerprodukter som tilsvarer Telenors sluttbrukerprodukter, og at produktene kan tilbys fra samme tidspunkt. Nkom anser at testen ikke er særlig byrdefull å gjennomføre for Telenor og at kravet til dokumentasjon er overkommelig.

732. Nkom anser at fordelene for konkurransen ved et krav om ikke-diskriminering klart overstiger ulempene for Telenor. Nkom kan dessuten ikke se at det finnes andre virkemidler som på en tilfredsstillende måte er egnet til å bøte på konkurranseproblemer som er blitt påpekt knyttet til prisdiskriminering og diskriminering ved hjelp av andre variabler enn pris.

733. Nkom konkluderer på denne bakgrunn med at de ovennevnte ikke-diskrimineringsforpliktelsene er forholdsmessige.

7.4.7 Særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering

734. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering Telenor skal pålegges i Marked 3a. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapitlet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapitlet.

735. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom Telenor å gi tilgang som angitt i kapittel 7.2, på ikke-diskriminerende vilkår, i tråd med kapittel 7.4.2. 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.

736. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom Telenor en forpliktelse om ikke-diskriminering for samlokalisering, backhaul og andre lignende tjenester som skal legge til rette for tilgang, i tilknytning til grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett, i tråd med kapittel 7.4.2.

737. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom at Telenors plikt til ikke å diskriminere skal være basert på «Equivalence of Output», i tråd med kapittel 7.4.3, 7.4.4 og 7.4.5.

738. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor innen utgangen av første kvartal 2019 å oversende Nkom en oversikt som viser hvilke områder/systemer hvor Telenors interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere har lik funksjonalitet, og hvilke områder/systemer hvor funksjonaliteten er ulik. På hvert av områdene/systemene hvor funksjonaliteten er ulik, skal Telenor i tillegg gi en detaljert beskrivelse av hva som må til for at funksjonaliteten skal bli lik, samt en estimert tidsplan for dette arbeidet. Oversikten skal sendes til Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

739. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom at Telenor skal gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest før lansering av nye eller endrede sluttbrukerprodukter, og sende Nkom dokumentasjon på at produktet er teknisk replikerbart for eksterne tilgangskjøpere, i tråd med kapittel 7.4.5.1.

7.5 Offentliggjøring og standardtilbud

7.5.1 Regulatorisk grunnlag

740. Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 første ledd pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å offentliggjøre spesifisert informasjon eller å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste.

741. Det følger videre av § 4-6 første ledd at plikten til å offentliggjøre spesifisert informasjon blant annet kan omfatte regnskapsinformasjon, tekniske spesifikasjoner, nettverksegenskaper og andre vilkår og betingelser for levering og bruk.

742. Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 annet ledd kreve at tilbud etter første ledd er tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at bruker ikke må akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om.

743. Tilbyder med sterk markedsstilling i marked for full og delt tilgang til fast aksessnett har etter ekomloven § 4-6 tredje ledd plikt til å utarbeide standardtilbud om tilgang til fast

aksessnett. Det følger av bestemmelsen at standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt slik at den som anmoder ikke betaler for tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Ekomforskriften § 2-5 oppstiller minimumskravet til hva slik standardavtale skal inneholde. Begrepet fast aksessnett er teknologinøytralt, og forpliktelsen er derfor ikke begrenset til det faste kobberaksessnettet.

744. Tilbyder med sterk markedsstilling i markedene for full og delt tilgang til fast aksessnett skal etter ekomforskriften § 2-6 også offentliggjøre nærmere spesifisert informasjon knyttet til tilbud om samlokalisering.

745. Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 fjerde ledd fastsette hvor, hvordan og på hvilke vilkår den spesifiserte informasjon og standardavtalen skal gjøres offentlig tilgjengelig. Nkom kan i medhold av samme bestemmelse pålegge endringer i tilbudet samt i medhold av ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, på forhånd stille krav til innholdet i standardavtalene.

746. Forpliktelser knyttet til offentliggjøring av spesifisert informasjon og standardavtale, er også omtalt i Kommisjonens NGA-anbefaling og anbefalingen om ikke-diskriminering og kostnadsmetodologi. I sistnevnte fremgår det blant annet at nøkkelindikatorer, eller såkalte Key Performance Indicators (KPI), er egnet til å øke transparensen om kvalitet og leveranse på den regulerte tilbyderens grossistprodukter. Det fremgår videre at KPIer er de mest hensiktsmessige verktøy for å påvise diskriminerende adferd og at offentliggjøring av slike indikatorer anses som nødvendig for å understøtte reell tilgang på ikke-diskriminerende vilkår.

747. Forpliktelser for tilbyder med sterk markedsstilling til å offentliggjøre spesifisert informasjon og standardavtale, er i det videre stedvis omtalt som transparensforpliktelser.

748. Nkom kan i medhold av ekomloven § 10-3 kreve opplysninger som er nødvendige for blant annet gjennomføring av ekomloven og vedtak gitt i medhold av loven. Tilbyder skal på forespørsel fra myndigheten gi opplysninger, herunder sikkerhetsgraderte opplysninger om elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, tilhørende fasiliteter og om infrastruktur knyttet til drifts- og styringssystemene. Dette omfatter også opplysninger om fremtidige endringer i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester som kan ha betydning for tjenester som tilbys konkurrenter.

7.5.2 Generelt om transparensforpliktelser

749. 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 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.

750. Nkom har ovenfor pålagt Telenor tilgangsplikt og stilt krav om ikke-diskriminering. Det er således aktuelt å pålegge forholdsmessige transparensforpliktelser for å understøtte disse forpliktelsene.

7.5.3 Standardtilbud

7.5.3.1 Krav om utarbeidelse og offentliggjøring av standardtilbud med tilhørende standardavtaler

751. Nkom mener det er nødvendig å stille krav om at Telenor skal utarbeide og offentliggjøre standardtilbud med tilhørende standardavtaler for de grossistprodukter som omfattes av tilgangsplikten etter dette vedtaket. Nkom mener at standardavtaler som er tilgjengelige for alle tilgangskjøpere som fremsetter en rimelig anmodning, er viktig for å effektivisere tilgangsplikten og kravet til ikke-diskriminering i Marked 3a.

752. Nkom anser at byrden for Telenor av å bli pålagt å utarbeide og oppdatere standardtilbud er relativt begrenset. Videre mener Nkom at fordelene for konkurransen ved å stille krav om standardavtaler vil overstige ulempene et slikt krav måtte ha for Telenor. Nkom mener således at det er forholdsmessig å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler for produkter som omfattes av tilgangsplikten i dette grossistmarkedet.

753. Telenors standardavtaler skal gi tilgang til grossistprodukter i Marked 3a på ikke-diskriminerende vilkår. Det innebærer blant annet at Telenors standardavtale skal være i tråd med kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet, jf. kapittel 7.4.

754. Ekomforskriften § 2-5 første ledd stiller krav om at standardtilbudet til tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til fast aksessnett skal offentliggjøres. Bestemmelsen stiller også nærmere krav til innholdet i standardtilbudet:

1. opplysninger om infrastruktur og tilhørende fasiliteter som det er relevant å tilby tilgang til
2. informasjon om lokalisering hvor tilgang etter nr. 1 kan tilbys
3. tekniske vilkår for tilgang til og bruk av fast aksessnett
4. prosedyrer for ordre og effektivering
5. informasjon om bruksrestriksjoner
6. leveringsvilkår for full og delt tilgang til fast aksessnett, herunder:
 - a) leveringstid
 - b) kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid

- c) servicenivå
- d) feilbehandlingsrutiner
- e) kvalitetsparametre
- f) standard kontraktsvilkår
- g) priser for hver tjeneste, funksjon, infrastruktur og øvrige forhold som omfattes av tilbudet.

755. I tillegg pålegger ekomforskriften § 2-5 andre ledd tilbyder med sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet å offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang til informasjons- og støttesystemer etter ekomforskriften § 2-4.

756. Når det gjelder plikten om tilgang til samlokalisering i dette grossistmarkedet, fremgår det av ekomforskriften § 2-6 at følgende informasjon skal offentliggjøres:

1. hvor samlokalisering kan tilbys og om praktisk mulig om ledig kapasitet
2. hvilken form for samlokalisering som kan tilbys herunder:
 - a) fysisk samlokalisering
 - b) samlokalisering i nærliggende bygg
 - c) virtuell samlokalisering
3. eventuelle restriksjoner på utstyr som kan samlokaliseres
4. sikringsrutiner
5. adgangskontrollrutiner for representanter for konkurrerende tilbydere
6. sikkerhetsstandarder
7. retningslinjer for fordeling av plass, dersom plass er et begrenset gode
8. betingelser for avtalepartens rett til å besiktige lokaler, dersom det er anmodet om samlokalisering.

757. Offentliggjøring av standardtilbud med tilhørende standardavtaler på Telenors hjemmeside anses som tilfredsstillende måte for offentliggjøring. For å forenkle forhandlingsprosesser og forhindre at slike prosesser treneres, er det nødvendig at Telenors standardtilbud i størst mulig grad utgjør underlag for en komplett avtale.

758. Telenor skal innen 3 måneder fra dette vedtaket trer i kraft offentliggjøre på selskapets hjemmeside oppdaterte standardavtaler som er i samsvar med dette vedtakets krav. Telenor skal samtidig oversende de oppdaterte standardavtalene til Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

7.5.3.2 Krav til innhold i standardavtaler

759. For å oppnå at transparensforpliktelsen i tilstrekkelig grad bidrar til å effektivisere og sikre etterlevelse av andre pålagte forpliktelser som tilgangsplikt og ikke-diskriminering, mener Nkom det på noen områder er behov for å presisere kravet til innhold i standardavtalene utover det som følger av ovennevnte bestemmelser i lov og forskrift. Nkom mener dette bl.a. vil kunne bidra til å effektivisere forhandlinger om tilgang i dette grossistmarkedet.

760. Nkom har på denne bakgrunn funnet det nødvendig å foreta følgende presiseringer av kravet til innhold i standardavtaler i dette vedtaket:

1. Utgangspunktet for pålegget av særskilte forpliktelser er at Telenor har sterk markedsstilling i det relevante markedet og dermed i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter og kunder. For at reguleringen skal virke etter sitt formål, mener Nkom det er sentralt at den avhjelper det asymmetriske styrkeforholdet mellom Telenor og de eksterne tilgangskjøperne ved å legge til rette for at tilgangsavtalene er av en slik art som en ville kunne forvente å finne dersom markedet var preget av konkurranse. Det innebærer at standardavtalene i rimelig grad bør balansere interessene til Telenor og kjøpere av tilgang. Nkom mener det på denne bakgrunn er behov for å presisere at standardavtaler ikke skal omfatte vilkår som er urimelige, jf. kapittel 7.2.14 hvor Nkom konkluderte med at det er forbudt for Telenor å stille urimelige krav eller innta urimelige avtalevilkår i tilknytning til imøtekomme av en rimelig anmodning om tilgang. Nkom pålegger derfor Telenor en generell plikt til ikke å innta urimelige vilkår i sine standardavtaler.
2. En ubetinget rett for Telenor til ensidig å gjennomføre endringer av selskapets standardavtaler, vil etter Nkoms vurdering være egnet til å skape en klar uforutsigbarhet for en tilgangskjøper sammenlignet med Telenors interne sluttbrukervirksomhet. En slik kommersiell usikkerhet er etter Nkoms vurdering å anse som en kostnad som tilgangskjøperen vil måtte ta i betraktning når han skal prise sine tjenester i konkurranse med Telenor. Ettersom tilsvarende uforutsigbarhet ikke gjør seg gjeldende for Telenor, mener Nkom at en slik bestemmelse er egnet til å begrense tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere med Telenor på likeverdige vilkår, og dermed egnet til å favorisere Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Nkom mener således at bestemmelser som gir Telenor en ubetinget og ensidig endringsadgang, er et urimelig og diskriminerende avtalevilkår. Slike bestemmelser kan derfor ikke inntas i standardavtalene. Nkom viser til drøftelsen i kapittel 7.4.5.
3. Standardavtaler skal inneholde detaljerte og oversiktlige beskrivelser av alle grossistprodukter som Telenor er pålagt å gi tilgang til i henhold til dette vedtaket, med tilhørende prisoversikt for alle tilgangsprodukter i dette grossistmarkedet.
4. Når det gjelder tekniske vilkår for tilgang til og bruk av grossistprodukter i dette markedet, skal standardtilbudet bl.a. inneholde tekniske spesifikasjoner for mulige

tilknytningspunkter i nettet. I tillegg skal Telenor som en del av standardtilbudet i Marked 3a gi tilgangskjøpere informasjon om utstyr som kan benyttes i nettet, herunder sluttbrukerutstyr i forbindelse med den kommende moderniseringen av kobbernettet. Telenor vil gjennom sitt eierskap til kobbernettet ha bedre innsikt enn tilgangskjøpere i hvilket sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med Telenors nettverksutstyr. Dette er egnet til å gi Telenor en fordel ved at selskapet har bedre forutsetninger til å planlegge innkjøp av sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med vektoring/G.fast i Telenors kobbernett, enn tilgangskjøpere uten tilsvarende kunnskap. For å sikre at Telenor og tilgangskjøpere har likeverdige forutsetninger for å konkurrere i sluttbrukermarkedet, mener Nkom på denne bakgrunn at det er nødvendig å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre en liste ("vectoring whitelist") over sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med vektoring/G.fast i Telenors kobbernett. Listen skal som et minimum inneholde alt relevant utstyr som Telenor selv bruker, planlegger å bruke eller som Telenor på annen måte har kunnskap om at er kompatibelt med Telenors eget nettverksutstyr, knyttet til oppgradering av kobbernettet. Listen skal til enhver tid være oppdatert og hensynta relevant teknologisk utvikling.

5. Informasjon om særlige vilkår for tilgang til samlokalisering skal fremgå av standardtilbudet, herunder bl.a. opplysninger om valgmuligheter for samlokalisering på ulike lokasjoner, hvilket utstyr som kan samlokaliseres, regler for allokering av plass hvis samlokaliseringsarealet er begrenset, adgangsvilkår og sikkerhetskrav.
6. Bestillingsprosedyrer for alle grossistprodukter som inngår i tilgangsplikten i henhold til dette vedtaket, skal inngå i standardavtaler. Det samme skal betalingsbetingelser, herunder faktureringsprosedyrer.
7. Standardavtaler skal også inneholde vilkår og prosedyrer for:
 - Leveranser, med tilhørende servicenivåavtaler (SLAer)
 - Feilretting, med tilhørende servicenivåavtaler (SLAer)
 - Migrering, med tilhørende servicenivåavtaler (SLAer)
 - Kompensasjonsordninger (SLG) ved avvik fra avtale. Nkom presiserer at Telenor skal gi rimelig kompensasjon ved avvik fra avtalt kvalitetsnivå i SLAer (ikke kun ved avvik fra avtalt leveringstid, som følger direkte av ekomforskriften § 2-5).

For en nærmere detaljering av SLA- og SLG-krav i dette vedtaket vises det til kapittel 7.2.15.

8. Standardavtaler skal dessuten inneholde bestemmelser om:
 - Avtaleperiode, reforhandling og oppsigelse
 - Prisforhandlinger under avtaleperioden
 - Konsekvenser ved mislighold av avtale

- Tvisteløsningsordning

9. Eventuelle krav i Telenors standardavtaler om sikkerhetsstillelse skal være forholdsmessige. Nkom vil presisere at dette blant annet innebærer at Telenor ikke skal kunne stille krav om sikkerhetsstillelse som går utover den forretningsmessige risikoen selskapet utsettes for ved å gi den konkrete tilgangen. Vilkår om at selskap som anmoder om tilgang både skal betale forskudd for leie og stille bankgarantier, vil etter Nkoms vurdering normalt ikke være et forholdsmessig krav.
10. Standardavtaler skal inneholde retningslinjer og vilkår for sameksistens i nettet, som bl.a. sikrer at avtalt kvalitet opprettholdes.
11. Standardavtaler skal inneholde datoer for når avtalen sist ble endret og datoer for eventuelle øvrige endringer innenfor gjeldende vedtaksperiode.

761. Telenors feilrettingspolicy i kobberaksessnettet skal inngå i standardavtalene. Dette er vurdert særskilt i kapittel 7.5.5.3.

7.5.3.3 Prosess ved utarbeidelse av, og større endringer i, standardavtaler

762. Avtaler om tilgang i dette relevante markedet vil i all hovedsak samsvare med Telenors standardavtaler. Standardavtaler har således en helt sentral rolle ved at de i praksis nærmest uttømmende definerer vilkårene i tilgangsavtalene. På denne bakgrunn blir det særlig viktig at det ved eventuell utarbeidelse av nye standardavtaler, samt ved større endringer i Telenors eksisterende standardavtaler, gjennomføres transparente prosesser som involverer tilgangskjøpere og hensyntar tilgangskjøpernes behov, før slike større endringer implementeres. Med større endringer menes i denne sammenheng eksempelvis endringer som i vesentlig grad vil kunne påvirke tilgangskjøpernes investeringer og/eller valg av forretningsmodell, som tilgangskjøperne har foretatt i henhold til Telenors gjeldende standardavtaler for tilgang i dette grossistmarkedet. Endringer i standardavtalen som reduserer tilgangskjøpernes rett til å få utført feilretting i aksessnettet på Telenors regning, jf. kapittel 7.5.5.3, vil også anses som en større endring som innebærer at Telenor må involvere tilgangskjøperne.

763. Nkom ser det som formålstjenlig at Telenor ved eventuelle større endringer i sine standardavtaler innhenter synspunkter fra tilgangskjøperne og involverer tilgangskjøperne i endringsprosessen. Nkom viser i den forbindelse til at det gjennom etableringen av Bredbåndsforum, er etablert et forum som er egnet for formålet. Nkom mener på denne bakgrunn at eventuelle større endringer som planlegges gjennomført i Telenors standardavtaler, bør drøftes med tilgangskjøperne i Bredbåndsforum i rimelig tid før slike eventuelle større endringer implementeres.

7.5.4 Tilgang til spesifisert informasjon

764. I tillegg til krav om utarbeidelse og offentliggjøring av standardavtaler, mener Nkom det er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor plikt til å gi tilgang til spesifisert informasjon som en del av transparensforpliktelsen i dette vedtaket.

765. Plikten til å gi tilgang til spesifisert informasjon gjelder i utgangspunktet alle opplysninger som er relevante og nødvendige i forbindelse med tilgang i dette grossistmarkedet, og som ikke er lett tilgjengelig på annen måte. Informasjonen skal være oversiktlig og gis på en måte som er egnet og hensiktsmessig for formålet med informasjonsutvekslingen. Telenor kan ikke avslå å gi tilgang til slike opplysninger ut fra en begrunnelse om at den aktuelle informasjonen i utgangspunktet ikke er systematisert på en måte som kan videreformidles til tilgangskjøperne.

766. Nkom presiserer at det ikke er en forutsetning for plikten til å gi tilgang til spesifisert informasjon at Telenors interne sluttbrukervirksomhet bruker den aktuelle informasjonen, dersom informasjonen er å anse som nødvendig for at tilgangskjøper på en hensiktsmessig måte skal kunne nyttiggjøre seg av Telenors tilgangsplikt i det relevante grossistmarkedet.

767. Nkom har nedenfor funnet det hensiktsmessig å presisere plikten til spesifisert informasjon knyttet til to områder, henholdsvis informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten, og nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer).

7.5.4.1 Tilgang til informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten

768. Telenor skal gi tilgangskjøper tilgang til følgende informasjon om selskapets infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten i dette vedtaket:

1. Geografisk dekning for den aktuelle infrastrukturen, herunder opplysninger om hvor infrastrukturen befinner seg, basert på lokasjonsdata.
2. Tilknytningspunkter hvor tilgangskjøper kan tilknytte sitt utstyr til Telenors nett.
3. Potensielt kundegrunnlag for ulike lokasjoner i Telenors aksessnett, herunder "homes passed" i Telenors fiberaksessnett som er potensielle slutt kunder for tilgangskjøper basert på tilgang i henhold til tilgangsplikten i dette vedtaket, jf. kapittel 7.3.6.

769. Telenor kan kreve at tilgangskjøper inngår sikkerhetsavtale med Nkom for at tilgangskjøper skal få tilgang til slik informasjon om selskapets infrastruktur dersom tilgang til denne type opplysninger krever sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven og tilbyderer som ber om de aktuelle opplysningene ikke er underlagt sikkerhetsloven, jf. kapittel 7.2.4.3.3.

7.5.4.2 Offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse - Key Performance Indicators (KPIer)

770. I gjeldende vedtak i tidligere marked 4 av 20. januar 2014 ble Telenor pålagt å utarbeide og offentliggjøre KPIer. Pålegget tok utgangspunkt i anbefalinger fra BEREC som i

tillegg til å angi hvilke indikatorer som burde inngå i KPI-kravene, også understreket viktigheten av å utarbeide og publisere KPIer for både grossisttilbyderens interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Dette ble ansett som viktig for å gjøre det mulig for de eksterne grossistkundene å vurdere hvorvidt det forekommer diskriminering mellom ulike eksterne tilgangskjøpere, samt mellom eksterne tilgangskjøpere og grossisttilbyderens egen sluttbrukervirksomhet.

771. Under henvisning til omtale ovenfor om KPIer som en del av et helhetlig EoO-regime for ikke-diskriminering i Marked 3a, jf. kapittel 7.4, mener Nkom at det også er behov for å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre KPIer som en del av transparensforpliktelsen i Marked 3a. Nkom anser det nødvendig at forpliktelsen om å offentliggjøre KPIer skal utformes slik at det er mulig å sammenligne kvalitets-/servicenivåer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet. Nkom mener dette er viktig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne og interne tilbydere i det tilhørende sluttbrukermarkedet, og vil derfor pålegge Telenor å utarbeide to sett KPIer i Marked 3a.

772. I kapittel 7.2.15 er sammenhengen mellom krav til SLAer og KPIer beskrevet. Det fremgår av denne beskrivelsen at hensikten med KPIer er å måle kvalitetsnivået på de samme nøkkelaktivitetene som det er fastsatt SLAer for i standardavtaler for grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i Marked 3a.

773. Av Kommisjonens anbefaling fra 2013 fremgår det at KPIer er opplysninger som vil kunne øke gjennomsiktigheten med tanke på leveranse og kvalitet i de relevante markedene. Kommisjonen påpeker videre i anbefalingen at KPIer bør relateres til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden og dekke hele kjeden, inklusiv ordreprosesser, provisjonering og leveranser av tjenester, kvalitetsparametre knyttet til feilhåndtering og feilrettingstider, samt migrering mellom ulike tilgangsprodukter. Dette er også hensyntatt i utformingen av forpliktelsen om SLAer, jf. kapittel 7.2.15.

774. Nkom anser på denne bakgrunn at det er nødvendig å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre KPIer for følgende nøkkelaktiviteter:

- Systemtilgang (oppetid og svartid)
- Leveranser
- Feilhåndtering og feilrettingstider
- Migrering mellom ulike tilgangsprodukter

775. KPIene skal for hver av disse nøkkelaktivitetene utformes slik at de er egnet til å måle graden av oppfyllelse av SLA-mål for de samme nøkkelaktivitetene som er fastsatt i Telenors standardavtale for grossistprodukter i Marked 3a

776. For å sikre sammenlignbare KPIer for det eksterne grossisttilbudet og den Telenor-interne bruken av tilsvarende innsatsfaktorer må beregningsgrunnlaget være sammenlignbart.

Det er derfor nødvendig at Telenor offentliggjør hvilke beregningsmetoder selskapet legger til grunn for KPIene. I de tilfeller Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke benytter de samme produktene, systemene og/eller prosessene som de eksterne tilgangskjøperne, skal forskjeller i beregningsgrunnlaget/-metoden synliggjøres som en del av offentliggjøringen av KPIer. Nkom anser at dette er nødvendig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Dersom det er forskjeller i beregningsgrunnlaget/-metodene, skal det synliggjøres at beregningsgrunnlaget for de eksterne og interne KPIer som et minimum relaterer seg til:

- Samme beregningsintervall (dvs. antall dager, uker eller måneder)
- Samme beregningsperiode (dvs. uke x eller måned y)
- Måling av tilsvarende ledd i leveranseprosessen

777. I gjeldende vedtak i tidligere marked 4 av 20. januar 2014 er Telenor pålagt månedlig offentliggjøring av KPIer. Basert på erfaringene med månedlig offentliggjøring de siste årene, mener Nkom det er hensiktsmessig å endre publiseringsfrekvensen til kvartalsvis offentliggjøring for kommende vedtaksperiode i Marked 3a. En slik frekvens vil gjøre plikten mindre byrdefull for Telenor og etter Nkoms vurdering være tilstrekkelig til å ivareta formålet. En noe lavere frekvens på publisering vil videre legge til rette for en mer grundig analyse av de publiserte dataene.

778. Telenor skal offentliggjøre de kvartalsvise KPIene senest innen 15 dager etter at kvartalet er avsluttet. Telenor skal varsle Nkom hver gang de kvartalsvise KPIene i Marked 3a offentliggjøres, og samtidig oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forholdet mellom de offentliggjorte KPIene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten i Marked 3a. Slikt varsel og redegjørelse skal sendes til avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

7.5.5 Krav til varsling

7.5.5.1 Vurdering av behov for krav til varsling

779. Diskriminering på andre forhold enn pris mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang, er et aktuelt konkurranseproblem i det relevante markedet og vil kunne ha store negative konsekvenser for konkurranseevnen til tilgangskjøpere. At Telenors sluttbrukervirksomhet mottar opplysninger om endringer i eksisterende infrastruktur og etablering av ny infrastruktur tidligere enn eksterne tilgangskjøpere, er et potensielt utslag av slik diskriminering. Det samme gjelder dersom Telenors egen sluttbrukervirksomhet mottar mer omfattende opplysninger eller opplysninger av bedre kvalitet enn tilgangskjøpere. Begge deler er egnet til å gi Telenor et klart fortrinn ved at selskapet bedre og mer tidsriktig kan foreta nødvendige tilpasninger av forretningsmodeller og strategier i bredbåndsmarkedet. Det er derfor nødvendig å vurdere forholdsmessige varslingsplikter for å avbøte dette konkurranseproblemet.

780. At endringer i priser eller øvrige vilkår ikke varsles i god nok tid, er også et potensielt konkurranseproblem og vil kunne gi Telenor fortrinn i konkurransen i sluttbrukermarkedet. Det er derfor nødvendig å vurdere forholdsmessige tiltak for å avbøte dette konkurranseproblemet.

781. Behovet for krav til varsling om endringer i etableringsprisen for «homes passed» er vurdert ovenfor i kapittel 7.3.6.

782. Fremtidige teknologi- og/eller strukturendringer i Telenors aksessnett vil kunne ha betydning for tilgang og øvrige forhold som regulert i dette vedtaket. Nkom mener derfor at det er behov for å kreve at Telenor varsler om slike endringer til Nkom.

7.5.5.2 Krav til varslingsperiode ved endringer i eksisterende infrastruktur

783. Telenor er i vedtaket fra 20. januar 2014 i tidligere marked 4 pålagt å varsle berørte tilbydere om planlagte, vesentlige endringer i aksessnett og om nedleggelse av kobberaksesslinjer og/eller hovedkoplinger. Varslingen skal etter vedtaket skje med en minimumsfrist på henholdsvis 6 måneder og 3 år. Varslingsfristene er fastsatt med bakgrunn i en enighet mellom Telenor og tilgangskjøpere forut for det aktuelle markedsvedtaket. Nkom har i reguleringsperioden måttet gjøre omfattende presiseringer av det nærmere innholdet i Telenors varslingsplikt, og innholdet i varslingsplikten har vært gjenstand for omfattende diskusjon i Bredbåndsforum. Nkom har videre pålagt Telenor å varsle med 3 års frist om nedleggelse av kobberaksesslinjer som selskapet først varslet med 6 måneders frist, jf. Nkoms vedtak 8. juli 2016. Vedtaket ble påklaget av Telenor, men ble stadfestet i Samferdselsdepartementets klagevedtak 19. desember 2017.

784. Erfaringene fra inneværende reguleringsperiode understøtter at det fortsatt er et aktuelt konkurranseproblem at endringer i kobberaksessnett ikke varsles i tilstrekkelig god tid. Dersom Telenors konkurrenter ikke får tilgang til informasjon om planlagte endringer i kobberaksessnett på samme tid som Telenor selv, vil det som et klart utgangspunkt innebære brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Erfaringene fra gjeldende reguleringsperiode taler etter Nkoms vurdering også for at det er formålstjenlig å fastsette mer detaljerte regler for varsling for å effektivisere plikten til ikke-diskriminering.

785. At tilgangskjøpere ikke får informasjon om endringer i tilstrekkelig god tid eller på samme tid og med samme kvalitet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, er et potensielt konkurranseproblem også i tilknytning til fiberaksessnett. Nkom har i inneværende reguleringsperiode blitt gjort kjent med at Telenor har foretatt endringer i sitt GPON-baserte fiberaksessnett. Endringene har vært av en slik art at de er egnet til å påvirke lønnsomheten for tilgangskjøpere ved kjøp av fiberbasert bredbåndsaksess. Nkom har ikke mottatt noen formell klage på endringene, men ser forholdet som en grunn til å vurdere behovet for å presisere varslingsplikten ved endringer i Telenors fiberbaserte aksessnett.

786. Hvem som skal varsles og med hvilken frist, vil måtte avgjøres på bakgrunn av berørte interesser. De sentrale interessene i denne vurderingen er etter Nkoms vurdering Telenors interesse i å kunne disponere sitt eget aksessnett, herunder forutsigbarhet om egen

handlefrihet til slik disponering, tilgangskjøpers interesse i forutsigbarhet for investeringer foretatt i tilknytning til Telenors aksessnett, herunder forutsigbarhet om egne rammebetingelser for tilbud av bredbåndstilbud i sluttbrukermarkedet, og hensynet til å oppnå bærekraftig konkurranse. Hensynet til bærekraftig konkurranse vil på noen områder overlappe med de forutnevnte hensynene.

787. Forutsigbarhet for investeringer er som nevnt sentralt for tilgangskjøperne. Tilbydere vil derfor ha et behov for å bli varslet om endringer i aksessnettet som påvirker allerede foretatte investeringer i Telenors aksessnett. Det samme gjelder dersom en tilgangskjøper har igangsatt en prosess for å investere i Telenors aksessnett. Nkom mener at tilgangskjøpere også i slike tilfeller har behov for forutsigbarhet, gitt at det foreligger notoritet om at tilgangskjøper faktisk vil anmode om tilgang. Dersom Telenor gjør endringer i deler av nettet hvor ingen tilgangskjøpere har benyttet seg av muligheten for tilgang, vil imidlertid situasjonen stille seg annerledes. Nkom mener at disse forholdene bør påvirke hvem som skal ha varsel i henhold til dette vedtaket. Tilbydere som faktisk har tatt i bruk aksesslinjer som bortfaller på grunn av endringer i aksessnett, vil derfor ha rett til mer omfattende varslingsfrist enn tilbydere som ikke har benyttet seg av tilgang. Dette fremgår av varslingsfristene nedenfor.

788. Behovet for varslingsfrist ved opphør av tilgang er omtalt i Kommisjonens NGA-anbefaling:

"39. [...] NRAs should ensure that alternative operators are informed no less than 5 years, where appropriate taking into account national circumstances, before any decommissioning of points of interconnection such as the local loop exchange. This period may be less than 5 years if fully equivalent access is provided at the point of interconnection."

Det følger av sitatet at Kommisjonen anerkjenner at varslingsfristen kan gjøres kortere ut i fra nasjonale forhold og dersom det tilbys likeverdig tilgang til den som legges ned.

789. Den gjeldende varslingsfristen på 3 år ved nedleggelse av kobberaksesslinjer eller hovedkoblinger er i hovedsak begrunnet i at det er nødvendig for tilgangskjøpere som ønsker å investere i Telenors kobberaksessnett, å ha forutsigbarhet for at investeringen vil ha en viss varighet. Samtidig vil en lengre varslingsfrist kunne være til hinder for videreutvikling av tjenestetilbudet i kobberaksessnettet. Når varslingsfristen etter gjeldende regulering er kortere enn 5-års fristen som Kommisjonen tilrår i NGA-anbefalingen, så skyldes det to forhold. Det ene er at varslingsfristen ikke unødvendig skal begrense Telenors mulighet for å videreutvikle kobberaksessnettet, og det andre er som nevnt ovenfor at fristen i utgangspunktet er satt i samråd mellom Telenor og tilgangskjøpere.

790. Problemstillingen knyttet til potensielle ulemper for videreutvikling av tjenestetilbudet ved lengre varslingsfrister, har blitt aktualisert gjennom økte muligheter for å oppgradere kobberbaserte aksessnett gjennom teknologier som vektoring og G.fast. Effektiv bruk av disse teknologiene forutsetter at kun én tilbyder kan kontrollere de oppgraderte kobberaksessene,

og gir grunn til å vurdere å pålegge den som har slik kontroll å tilby tilgang til eksterne tilgangssøkere. Nkom viser i den forbindelse til kapittel 7.2.3 i dette vedtaket.

791. Ved en eventuell oppgradering av kobberaksessnettet, var deltakerne i Bredbåndsforum enige om at det er nødvendig å kunne gjennomføre oppgraderingen relativt raskt fra det er tatt beslutning om oppgradering. Dette er nødvendig for at det skal være realistisk å få gjennomført oppgraderingen. En lang frist for å varsle om oppgradering av kobberaksesser, for eksempel på 3 år, ville derfor være problematisk. Selv om Nkom ikke har opprettholdt konklusjonen om at det skal være likeverdige muligheter for Telenor og tilgangskjøperne til å ta i bruk ekskluderende teknologi i kobbernettet, mener Nkom at behovet for kort varslingsfrist fortsatt gjør seg gjeldende ved en eventuell oppgradering av kobbernettet i regi av Telenor.

792. Telenor har i inneværende reguleringsperiode først gitt uttrykk for at selskapet ønsker å satse på omfattende oppgradering av kobberaksessnettet og senere for at selskapet ser det som mer formålstjenlig å begrense denne oppgraderingen til i hovedsak å gjelde mer rurale strøk. Telenor vil heller investere i økt etablering av annen infrastruktur for høykapasitetsbredbånd, fortrinnsvis fiberbaserte aksessnett. Nkom oppfatter videre at Telenor i minst mulig grad ønsker å ha parallelle faste aksessnett.

793. I etterkant av den nasjonale høringen har Nkom forespurt Telenor om hvilke planer selskapet nå har for å oppgradere kobbernettet. I svaret viste Telenor til hva selskapet har kommunisert i markedet om at mobil og fiber er de prioriterte investeringsområdene. Telenor kunne imidlertid verken bekrefte eller avkrefte at det foreligger konkrete planer om oppgradering av kobbernettet. Nkom mener på denne bakgrunn at endringer og nedleggelse av kobberaksessnett, med den potensielle virkning av eksisterende tilgang bortfaller, vil være en aktuell problemstilling i dette markedsvedtakets levetid.

794. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående at det er nødvendig å pålegge Telenor å varsle om endringer i sitt kobberaksessnett med 3 års frist i tilfeller hvor selskapet gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller. Nkom presiserer at plikten til 3 års varslingsfrist kun gjelder dersom Telenor gjør endringer som fører til bortfall av tilgang som tilgangskjøper faktisk har tatt i bruk, eller hvor det er notoritet om at ekstern tilgangskjøper har gitt Telenor informasjon gjennom Telenors bestillingssystemer om han skal ta aksessen i bruk.

795. Det synes ikke like aktuelt at Telenor skal gjøre endringer i fiberaksessnett som har til virkning at tilgang til fiberaksesser som det gis tilgang til, skal bortfalle. For det tilfelle at det likevel skulle skje, vil hensynene som tilsier en varslingsfrist på 3 år, jf. forrige punkt, like fullt gjøre seg gjeldende. Telenor skal derfor på tilsvarende vis som for kobberaksessnettet, varsle tilgangskjøper om endringer i fiberaksessnettet som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne oppnå tilgang til aksesser som benyttes av tilgangskjøper.

796. Oppgradering eller andre endringer i aksessnettet som medfører at tilgang som er gitt bortfaller, men hvor tilgangen erstattes av en annen type tilgang, vil også kunne innebære en

ulempe for tilgangskjøper fordi endringen er egnet til å redusere tilgangskjøperens forutsigbarhet. Dette tilsier at tilgangskjøper også i slike tilfeller bør ha krav på å motta varsel i rimelig tid. Ulempen for tilgangskjøper begrenses imidlertid dersom han tilbys et relevant erstatningsprodukt og erstatningsproduktet tilbys tidsnok til ikke å påvirke eksisterende tjenesteproduksjon negativt. Ulempen for tilgangskjøper vil i så fall i hovedsak være avgrenset til at han eventuelt ikke vil kunne nyttiggjøre seg av investeringer i Telenors infrastruktur i en så lang periode som først forutsatt.

797. Hensynet til tilgangskjøpers forutsigbarhet på dette området må avveies mot Telenors interesse i å kunne utnytte aksessnettet til tilbud av konkurransedyktige bredbåndstjenester i sluttbrukermarkedet. Det er videre relevant å ta i betraktning at også den som kjøper tilgang vil nyte godt av endringer i aksessnettet ved at endringen gjør det mulig tilby høyere kapasitet til sine sluttbrukere, så lenge Telenor gir mulighet til å tilby bredbåndstjenester i det oppgraderte nettet gjennom et relevant erstatningsprodukt.

798. Det sistnevnte hensynet gjør seg ikke i samme grad gjeldende for tilfellene der det er tilgangskjøperne som oppgraderer punkter i kobberaksessnettet. Tilgangskjøperne som benytter SLU-tilgang til å tilby bredbånd med høy kapasitet, for eksempel i form av VDSL2 og Vplus, bør sikres en forutsigbarhet for investeringen oppgraderingen innebærer. Telenor bør derfor normalt ikke kunne gjøre endringer i det bakenforliggende kobberaksessnettet som gjør at tilgangskjøpernes tilgang til de aktuelle delaksesslinjene bortfaller etter kort tid. Slike endringer må derfor etter Nkoms vurdering varsles med 3 års frist.

799. Nkom har i kapittel 7.2.5 pålagt Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte nett og uttrykt at slik tilgang skal tilbys i de delene av Telenors kobberaksessnett som oppgraderes. Tilgangsproduktet er etter Nkoms vurdering å anse som et relevant erstatningsprodukt for bortfall av fysisk tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett. Tilgangskjøper som benytter tilgang som bortfaller som følge av at Telenor oppgraderer kobberaksessnettet, vil derfor være sikret et tilgangsprodukt som ivaretar behovet for kontinuitet i tjenesteproduksjonen. Nkom viser videre til at det var konsensus blant deltakerne i Bredbåndsforum som uttrykte interesse for å oppgradere kobberaksessnettet, at slik oppgradering kunne skje rimelig raskt når det først var tatt beslutning om slik utbygging.

800. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående vurderinger at det er tilstrekkelig at Telenor ved oppgradering og andre endringer i kobberaksessnettet som medfører at tilgang som er gitt bortfaller, varsles med 6 måneders frist dersom tilgangskjøperen tilbys et relevant erstatningsprodukt. En slik varslingsfrist vil etter Nkoms vurdering også være tilstrekkelig ved endring i fiberbaserte aksessnett som har samme virkning for tilgang. I tilfeller hvor Telenor gjør endringer i aksessnett som er omfattet av tilgangsplikt som medfører at tilgang som er gitt bortfaller, kan Telenor derfor varsle med 6 måneders frist dersom tilgangskjøperen tilbys et relevant erstatningsprodukt.

801. For å anses som et relevant erstatningsprodukt, er det nødvendig at dette kan anses å tilhøre samme grossistmarked som produktet det skal erstatte. Det innebærer blant annet at erstatningsproduktet skal gi tilsvarende mulighet til å kontrollere ulike egenskaper ved sluttbrukertjenesten som produktet som bortfaller. Erstatningsproduktet skal dermed gi mulighet for å videreføre eksisterende sluttbrukertjenester som benytter produktet som bortfaller som innsatsfaktor. Nkom viser til vurderingene i markedsanalysen kapittel 2.4.3 mht. sentrale kjennetegn for produkter i Marked 3a. Kravene til et relevant erstatningsprodukt innebærer for eksempel at Bredbåndsaksess eller VUA fiber (produkter i Marked 3b) ikke vil være relevante erstatningsprodukter for bortfall av LLUB-tilgang til henholdsvis kobber- eller fiberbaserte nett (produkter i Marked 3a). Telenor kan likevel tilby slike produkter i tillegg til et relevant erstatningsprodukt i Marked 3a.

802. Telenor vil fra tid til annen kunne ha behov for å foreta planmessige endringer i sine aksessnett. Dersom slike endringer ikke påvirker tilgangsprodukter som er i bruk, taler det for at endringene kan gjennomføres med kortere varsel. At endringene ikke påvirker tilgangen, innebærer imidlertid ikke at endringene er helt uten betydning for tilgangskjøper. Dessuten trekker det forhold at endringene er planlagte, i retning av at det ikke vil være byrdefullt for Telenor å innrømme tilgangskjøper et noe lenger varsel. Nkom konkluderer etter dette med at Telenor skal varsle planlagte endringer som ikke påvirker tilgang som gis, med 3 måneders frist.

803. Det vil i noen tilfeller kunne være behov for å gjennomføre justeringer og tilpasninger i aksessnettene så raskt at en varslingsfrist på 3 måneder blir uforholdsmessig, selv om dette kan ha kortsiktig negativ virkning for tilgang som gis. Slike endringer vil kunne være nødvendig av hensyn til tekniske, vedlikeholdsmessige eller driftsmessige forhold og kan blant annet skyldes feilsituasjoner. Slike endringer kan gjennomføres med kortere varsel enn 3 måneder. Nkom understreker at Telenor i slike tilfeller ikke er fritatt fra å varsle tilgangskjøper om endringen, og at Telenor skal varsle med så lang frist som mulig ut i fra det aktuelle arbeidets karakter og virkning. Telenor skal videre på forespørsel kunne dokumentere at det utførte arbeidet ikke kan anses som planmessig vedlikehold, men var saklig og konkret begrunnet.

804. Dersom Telenor gjør endringer i deler av nettet som omfattes av tilgangsplikten, men hvor det ikke er noen tilgangskjøper som benytter seg av muligheten for tilgang, mener Nkom at det er grunnlag for å anse at ingen tilbyder er berørt av endringen i vesentlig grad. I tråd med hva Nkom har uttrykt ovenfor, anser Nkom at tilgang er benyttet dersom det er notoritet om at en ekstern tilgangskjøper har gitt Telenor informasjon gjennom Telenors bestillingssystemer om han skal ta i bruk en aksess som vil bli omfattet av endringen. Det forhold at ingen på det aktuelle tidspunktet benytter seg av tilgang som vil bli berørt av en gitt endring, innebærer ikke at endringen er helt uten betydning for tilgangskjøper. Slike endringer vil for eksempel kunne være av betydning for tilgangskjøpers planlegging om kommende bruk av tilgang. Nkom mener videre at det sentralt å sikre notoritet rundt slike endringer i aksessnettet som påvirker omfanget av aksesser som er underlagt tilgangsplikt. Nkom har

videre vanskelig for å se at Telenor kan ha noen legitim interesse i gjennomføre endringer som påvirker tilgang som omfattes av tilgangsplikten uten å foreta noen form for varsel ovenfor tilgangskjøper.

805. Nkom konkluderer etter dette med at Telenors skal varsle om endringer i aksessnettene som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne nyttiggjøre seg av tilgangsplikt, også i tilfeller hvor ingen tilgangskjøper benytter seg av tilgangsplikten. Slikt varsel skal gjøres med frist på én måned og kan gjøres på Telenors hjemmeside, så fremt varselet gjøres lett tilgjengelig. Telenor skal videre varsle Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no om at slikt varsel er lagt ut.

806. Nkom klargjør for ordens skyld at Telenor vil kunne foreta endringer med kortere varslingsfrister enn hva som følger av denne reguleringen, dersom Telenor har samtykke fra tilbydere som har krav på varsel i medhold av dette vedtaket. Telenor skal i slike tilfelle kunne dokumentere at samtykke er gitt.

807. Det vil i noen tilfeller kunne skje at Telenor må gjøre endringer i aksessnettet på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Slike endringer kan for eksempel være pålegg fra offentlig myndighet eller grunneier, og vil kunne gjøre det vanskelig eller umulig for Telenor å overholde de varslingsfrister som ellers følger av dette vedtaket. At det eventuelt skulle oppstå et forhold utenfor Telenors kontroll, vil på den annen side ikke redusere tilgangskjøpers behov for forutsigbarhet. Det vil derfor også i slike tilfeller være behov for at varslingsreglene så langt det lar seg gjøre ivaretar hensynet til forutsigbarhet for tilgangskjøper.

808. Nkom finner på denne bakgrunn det nødvendig å innrømme Telenor et unntak fra varslingsreglene i tilfeller hvor endringer i aksessnettet er nødvendig på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Telenor vil derfor i slike tilfelle kunne varsle endringer i aksessnettene som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne nyttiggjøre seg av tilgangsplikt, med kortere varsel enn det som ellers følger av dette vedtaket. Varslingsfristen skal i slike tilfeller ikke reduseres mer enn det forhold som ligger utenfor Telenors kontroll, kan begrunne.

809. For at tilgangskjøpere skal få varsel så tidlig som mulig, mener Nkom det er behov for å stille krav til Telenor om at varselet med forkortet varslingsstid skal gis uten ugrunnet opphold fra forholdet som begrunner at den forkortede varslingsstiden, oppstår.

810. Telenor skal samtidig med at tilgangskjøpere varsles i henhold til unntaket om forkortet varslingsstid, dokumentere og begrunne overfor Nkom at forutsetningene for unntaket er oppfylt, herunder at det er nødvendig å varsle med forkortet frist og at varslingsstiden ikke er redusert mer enn hva som er nødvendig i det konkrete tilfellet. Dokumentasjonen skal omfatte informasjon om tidspunktet for når Telenor mottok informasjon om forholdet som begrunner unntaket.

7.5.5.3 Særlig om Telenors feilrettingspolicy

811. Telenor er pålagt å gi tilgang til selskapets kobberbaserte aksessnett. Endringer i aksessnettet som fører til bortfall av tilgang som tilgangskjøper faktisk har tatt i bruk, eller hvor det er notoritet om at ekstern tilgangskjøper har gitt Telenor informasjon gjennom Telenors bestillingssystemer om at denne skal ta aksessen i bruk, skal varsles i henhold til varslingsperiodene som fremgår av kapittel 7.5.5.2. Tilgangskjøpernes behov for forutsigbar tilgang og for investeringer i Telenors nett, er sentrale hensyn bak varslingsplikten.

812. Telenor har en såkalt feilrettingspolicy for det kobberbaserte aksessnettet. I Telenors standardavtaler er det inntatt en bestemmelse som gir Telenor rett til å kreve at tilgangskjøperen sier opp tilgangsavtalen med egen sluttkunde med umiddelbar virkning ved «feil i Telenettet som det ikke er teknisk eller økonomisk forsvarlig å rette».³⁸ Telenor vil videre kunne si opp tilgangsavtalen med tilgangskjøperen med én måneds varsel når «...det ikke er forretningsmessig forsvarlig å rette feilen».³⁹ Disse rettighetene for Telenor er nærmere utpenslet i feilrettingspolicyen, blant annet ved at det er fastsatt øvre kostnadsrammer for feilrettingen. Policyen vil derfor ha stor innvirkning på omfanget av tilfeller som kan sies opp med kort varsel. Til sammenligning skal Telenor, i medhold av kapittel 7.5.5.2 i dette vedtaket, varsle om endringer som fører til bortfall av tilgang som tilgangskjøper faktisk har tatt i bruk, med henholdsvis 6 måneder og 3 år. Nkom mener på denne bakgrunn at feilrettingspolicyen kan gripe inn i rettigheter og plikter etter dette vedtaket.

813. Det fremgår av policyen at dersom feilrettingen har en estimert kostnad som overstiger den fastsatte kostnadsrammen, «vil Telenor søke å finne alternative løsninger», og videre at «Dersom dette ikke er mulig å gjennomføre vil Telenor, med bakgrunn i gjeldende avtaler gå til oppsigelse av berørte aksesser». I tilfeller der Telenor velger å gå til oppsigelse av en aksess i medhold av feilrettingspolicyen, åpner policyen for at tilgangskjøperne og sluttkundene kan dekke alle kostnader ved feilrettingen. Nkom er ikke kjent med at tilgangskjøper som benytter seg av denne muligheten til å opprettholde aksessen, oppnår noen tidfestet garanti mot at aksessen på ny kan varsles nedlagt som følge av etterfølgende feil.

814. Telenor har i de senere årene trinnvis redusert kostnadsrammene for feilretting av enkeltaksesser. I 2015 var for eksempel kostnadsrammen for privatkunder kr. 20.000 (både for telefoni og bredbånd). Denne rammen er nå kr. 3.300⁴⁰ for telefoni og kr. 8.500 for bredbånd. En konsekvens av lavere kostnadsramme vil være at relativt små feil på aksesslinjene kan føre til oppsigelse av de berørte aksessene.

815. De reduserte kostnadsrammene for feilretting innebærer at feilrettingspolicyen potensielt kan få stor praktisk betydning for tilgang. Nkom peker i den sammenheng på at kostnadsrammene for feilretting vil kunne bli redusert ytterligere, og at det synes å være

³⁸ Jf. punkt 16.5 i Operatøraksessavtalen

³⁹ Jf. punkt 16.6.3 i Operatøraksessavtalen

⁴⁰ Med virkning fra 1. desember 2018, se <https://www.telenorwholesale.no/2018/09/endret-feilrettingspolicy-01-12-18/>

begrenset transparens knyttet til Telenors vurdering av om kostnadsrammen er overskredet. Nkom mener derfor at det samlet sett er fare for at hensynene som varslingsreglene bygger på, ikke vil bli ivaretatt i tilstrekkelig grad.

816. På den annen side ser Nkom at det kan være grunner til å akseptere at Telenor har en feilrettingspolicy for separate enkeltkundeaksesser. Kobberaksessnettet er gammelt og vil kunne erstattes av ny teknologi. Krav som innebærer at Telenor har en ubetinget plikt til å rette feil på enkeltaksesser i kobberaksessnett uten hensyn til de tilhørende kostnadene, vil kunne fremstå som urimelig. Nkom tar derfor utgangspunkt i at det kan aksepteres at Telenor har en feilrettingspolicy, forutsatt at policyen oppfyller nærmere angitte krav, jf. nedenfor. På bakgrunn av faren for at feilrettingspolicyen vil kunne undergrave hensynene som Telenors varslingsplikt bygger på, gjør Nkom oppmerksom på at dette standpunktet vil kunne bli revurdert avhengig av feilrettingspolicyens faktiske omfang og utøvelse.

817. Nkom mener det er uheldig at feilrettingspolicyen fastsettes utenfor rammen av standardavtalene. For å sikre transparens og at tilgangskjøperne kan bli involvert i endringer av policyen, jf. kapittel 7.5.3.3, skal policyen inngå i standardavtalene for tilgang i dette grossistmarkedet.

818. Policyen skal angi en øvre kostnadsramme for retting av en enkelt aksesslinje. For å sikre ikke-diskriminering, skal kostnadsrammen være den samme for kobberaksesslinjer hvor eksterne tilgangskjøpere har eksisterende sluttkundeavtaler som for kobberaksesslinjer hvor Telenors egen sluttbrukervirksomhet har kundeforholdet. Kostnadsrammen skal ikke settes på et urimelig lavt nivå. Det innebærer at kostnadsrammen ikke skal settes på et nivå som er egnet til å undergrave formålet med varslingspliktene i kapittel 7.5.5.2. Det innebærer videre at kostnadsrammen skal fastsettes slik at beløpet er høyt nok til å dekke kostnaden ved å rette feil som kan anses som vanlige eller påregnelige.

819. Policyen skal legge til rette for at tilgangskjøperne kan be Telenor om å dokumentere grunnlaget for oppsigelse av aksesslinjen. Dette gjelder både kostnadsberegningen som ligger til grunn for å fastslå at feilrettingen vil overstige den fastsatte kostnadsrammen, og vurderingen som ligger til grunn for at det ikke vil være mulig å gjennomføre «alternative løsninger». Forespørsel om slik dokumentasjon skal etterkommes uten ugrunnet opphold.

820. Policyen skal inneholde bestemmelse om tilgangskjøpers rett til å kreve rimelig kompensasjon ved oppsigelse av aksesslinjen. Dersom Telenors sluttbrukervirksomhet tilbyr kompensasjon til sluttkunder som mister muligheten til kobberbasert bredbåndstilgang i tilknytning til at det ikke anses forsvarlig å rette feil for å opprettholde den aktuelle aksesslinjen, plikter Telenor å tilby tilgangskjøperne kompensasjon som gir tilsvarende mulighet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å tilby berørt sluttbruker kompensasjon.

821. I de tilfellene Telenor tilbyr egne sluttkunder tilgang til alternativ infrastruktur i stedet for den avviklede kobberaksesslinjen, for eksempel fibernet, skal Telenor gi tilgangskjøperne

informasjon om hvordan eventuelt tilgangskjøpernes kunder kan få tilgang til alternativ infrastruktur, for eksempel ved kjøp av et tilgangsprodukt eller ved tilgang basert på avtale.

822. Policyen skal gi tilgangskjøperne mulighet til å dekke kostnaden som overstiger rammen for feilretting der Telenor velger å gå til oppsigelse av berørt aksess grunnet overskredet kostnadsgrense. Policyen skal videre inneholde prosedyrer for at tilgangskjøperne selv kan dekke deler av kostnadene for feilrettingen. Tilgangskjøper skal i slike tilfeller ha rett til tilgang til den aktuelle aksessen i en periode som minst er på linje med tilgangskjøpers rett etter varslingspliktene i kapittel 7.5.5.2.

823. I kapittel 7.5.3.3 har Nkom stilt krav til prosess ved utarbeidelse av, og større endringer i, standardavtaler. Kravene Nkom stiller her om at feilrettingspolicyen skal være en del av standardavtalen, innebærer at kravene til prosess også gjelder endringer i feilrettingspolicyen.

7.5.5.4 Særlig om varsling av endringer av etableringsprisen for «homes passed»

824. I kapittel 7.3.6 kom Nkom frem til at det er nødvendig å stille krav til varsling av endringer i etableringsprisen for «homes passed».

825. Nkom mener det kan være hensiktsmessig å ha samme varslingsfrist for endringer i etableringsprisen som for endringer i priser for øvrig, jf. fristen på to måneder som er fastsatt i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5. Nkom mener at en frist på to måneder vil gi tilgangskjøperne tilstrekkelig forutberegnelighet med hensyn til hvilke kostnader som må påregnes knyttet til etableringen av stikkledninger til «homes passed».

7.5.5.5 Krav til innholdet i og andre felleskrav til varsel ved endringer i eksisterende infrastruktur

826. Nkom har i kapittel 7.4 pålagt Telenor plikt til ikke-diskriminering. Telenor vil kunne ha insentiv og mulighet til å varsle tilgangskjøper med informasjon som har lavere kvalitet enn den Telenor gir sin egen sluttbrukervirksomhet. For å redusere muligheten for slik diskriminering, mener Nkom det er behov for å presisere nærmere krav til innholdet i de varslene Telenor har plikt til å gi i medhold av dette vedtaket. Slik presisering vil videre bidra til å effektivisere varslingsplikten og vil etter Nkoms vurdering også være egnet til å redusere potensielle konflikter mellom Telenor og tilgangskjøper knyttet til varsling.

827. Plikten til ikke-diskriminering innebærer at tilgangskjøperne skal motta varsel om enhver endring i Telenors kobberaksess med samme kvalitet og på samme tidspunkt som Telenor varsler sin egen sluttbrukervirksomhet. Når det gjelder kvalitet på varselet, innebærer dette at varselet som et minimum skal omfatte opplysninger om:

1. Hvilke eksisterende aksesser og eventuelt andre deler av Telenors nett som er berørt av endringen.
2. Alle opplysninger knyttet til de berørte aksessene og eventuelle andre deler av Telenors nett, som er relevant og nødvendig for tilgangskjøper å motta for å kunne

ivareta sine interesser på likeverdige vilkår som Telenors sluttbrukervirksomhet. Dette omfatter opplysninger som er relevant og nødvendig både i tilknytning til kjøp av grossisttilgang og for betjening av eksisterende tjenestetilbud til sluttbruker. At Telenors sluttbrukervirksomhet eventuelt ikke skulle være direkte berørt i et konkret tilfelle, innskrenker ikke kravene til Telenors varsling etter dette punktet.

3. Når endringen vil bli påbegynt og når den vil bli ferdigstilt. Dersom det oppstår mer enn ubetydelige avvik fra det varslede tidspunktet for ferdigstillelse, skal Telenor også varsle om det.

828. Av hensyn til klarhet om innholdet i varslingsplikten, ser Nkom det som formålstjenlig å presisere kravet til varsling ved endringer som medfører at tilgang som er i bruk, bortfaller. Telenor skal i slike tilfeller som et minimum gi opplysninger om:

1. Et tilbud om tilgang til relevante erstatningsprodukter.
2. En plan for eventuell tvangsmigrering til nytt erstatningsprodukt.
3. Informasjon om hvilke type utstyr som vil bli tatt i bruk på punktet som oppgraderes, samt en henvisning til hvilket sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med dette utstyret, se kapittel 7.5.3 om Telenors standardavtale.

829. Nkom gjør for ordens skyld oppmerksom på at minimumskravene rett ovenfor ikke innebærer noen innskrenkning i Telenors plikt til å gi tilgangskjøpere varsel av samme kvalitet som overfor Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

830. Hva gjelder kravet til at tilgangskjøper skal motta varsel med samme tidspunkt som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, vil Nkom anse at den interne tjenesteleverandøren har blitt varslet om en gitt endring senest på det tidspunktet hvor den interne tjenesteleverandøren, herunder dem som representerer denne, har fått kunnskap om at det er tatt avgjørelse om at en gitt endring skal gjennomføres. Nkom vil videre anse at tilgangskjøper har mottatt varsel den dagen varsel som oppfyller kravene i dette vedtaket, er sendt rette vedkommende hos tilgangskjøper som har krav på varsel i medhold av dette vedtaket, eller er formidlet på den annen måte som ellers er foreskrevet i dette vedtaket. Tilgangskjøper er ansvarlig for å sørge for å gi Telenor korrekte og oppdaterte opplysninger om hvem som er rett mottaker av varsel.

831. Nkom gjør for ordens skyld oppmerksom på at varsel som ikke oppfyller kravene i vedtaket eller ikke er sendt til rette vedkommende, ikke anses som sendt, med den virkning av varslingsfristen ikke begynner å løpe. Det vil likevel være grunnlag for at Nkom etter en konkret vurdering kan komme til at varselet er tilstrekkelig dersom mangelen kan anses å være bagatellmessig og ikke gjentakende. Nkom gjør videre oppmerksom på at vurderingen av om varsel er sendt gjelder i relasjon til den enkelte tilbyder som har krav på varsel.

7.5.5.6 Særlig om endringer i det som er varslet

832. Telenor vil kunne ha legitime grunner til å gjøre endringer i forhold som er varslet innen varselet trer i kraft. Slike endringer kan i utgangspunktet være både til tilgangskjøpers gunst og til tilgangskjøpers ugunst. Det kan også være at endringen er til gunst for noen tilgangskjøpere, men til ugunst for andre. Endringer i et forhold vil videre være egnet til å skape uklarhet rundt hva som faktisk vil bli gjeldende. Slik uklarhet er egnet til å svekke tilgangskjøpers mulighet til å gjøre rasjonelle tilpasninger til det som er varslet og vil dermed kunne svekke tilgangskjøpers konkurransevne.

833. For å bidra til klarhet om tilgangskjøpers rammebetingelser, mener Nkom derfor at det er nødvendig å pålegge Telenor å varsle på nytt med samme frist som det opprinnelige varselet dersom Telenor endrer på det eller de forhold som det har blitt varslet endring av. Ettersom det ikke nødvendigvis er entydig om en endring er til gunst eller ugunst for alle berørte tilgangskjøpere og fordi det heller ikke nødvendigvis er entydig om en endring i noe som er varslet endret er til gunst eller ugunst, mener Nkom at kravet til å varsle på nytt i utgangspunktet må gjelde ethvert tilfelle av slike endring. Det nye varselet skal gis på samme format som det opprinnelige varselet. For at en slik plikt ikke skal være uforholdsmessig ut i fra formålet, mener Nkom at plikten til å varsle på nytt likevel ikke skal gjelde endringer av bagatellmessig karakter. For å unngå eventuell uklarhet, presiserer Nkom at dette er et snevert unntak og at den klare hovedregelen likevel er plikt til å varsle på nytt.

7.5.5.7 Forholdet til Telenors standardavtale

834. Varslingsreglene ved endringer i Telenors kobberaksessnett er dels forskjellig fra hva som følger av Nkoms vedtak fra 2014 og er dels utformet på en annen måte enn i nevnte vedtak. For å unngå uklarhet rundt innholdet i Telenors varslingsplikt, skal Telenor sørge for at standardavtalene på en hensiktsmessig måte gjør tilgangskjøperne oppmerksom på hvilke krav selskapet er underlagt til varsling.

7.5.5.8 Forlenget varslingsfrist ved endringer til ugunst

835. At endringer i priser eller øvrige vilkår ikke varsles i god nok tid, kan også være et potensielt konkurranseproblem. En transparensforpliktelse som er egnet til å bøte på dette konkurranseproblemet direkte, er å kreve at Telenor varsler om slike endringer med tilstrekkelig tid til at berørte tilgangskjøpere kan gjenspeile endringen i sine sluttbrukeravtaler. Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, fastsette en utvidet varslingsfrist dersom det er nødvendig.

836. Ifølge ekomloven § 2-4 tredje ledd gjelder det en varslingsfrist på én måned for endringer i sluttbrukeravtale:

"Tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste skal varsle sluttbruker om endring i eller opphør av avtalen. Endring i eller opphør av avtale kan tidligst tre i kraft en måned etter at varsel er sendt sluttbruker."

837. For at tilbydere som kjøper tilgangsprodukter fra Telenor som er omfattet av dette vedtaket, skal ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer i Telenors produkter eller vilkår i sine egne vilkår, mener Nkom det er nødvendig å utvide den generelle varslingsplikten som følger av ekomloven § 2-4 tredje ledd. På denne bakgrunn vil Nkom pålegge Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, å varsle kjøpere av regulert tilgang om eventuelle endringer i eksisterende tilbud til ugunst for avtaleparten og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres. Uten en slik utvidet varslingsplikt vil ikke kjøpere av regulert tilgang ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringene i sine egne sluttbrukeravtaler og samtidig overholde den generelle varslingsplikten overfor egne sluttkunder. Nkom legger til grunn at utvidet varslingsplikt ikke er uforholdsmessig tyngende for Telenor.

838. Telenor pålegges derfor en plikt til å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, leveringstider, feilrettingstider/rutiner, funksjonalitet, kvalitet, etc., til ugunst for andre tilbydere, herunder for deres sluttbrukere, senest to måneder før endringen gjennomføres. For atplikten skal være tilstrekkelig effektiv, mener Nkom at det er tilstrekkelig at endringen er til ugunst for enkelte av tilgangskjøperne eller deres sluttbrukere, for å anse at endringen utløser krav om forlenget varslingsfrist. Med endringer til ugunst sikter Nkom til endringer som normalt vil oppfattes som en belastning for grossistkunden og/eller deres sluttkunder, for eksempel prisøkninger, lengre leveringstider, lavere kvalitet, begrensninger i tjenesten, etc.

839. Nkom klargjør for ordens skyld at prisreduksjoner og øvrige endringer til gunst for tilgangskjøper og/eller deres sluttbrukere, ikke omfattes av kravet til utvidet varslingsfrist. Slike endringer vil derfor kunne tre i kraft umiddelbart.

7.5.5.9 Varling til Nkom om teknologiendringer og endringer i IT-systemer og leveransekjeder

840. Telenors valg av teknologi og nettstruktur vil kunne få stor betydning for hva slags tilgang som kan tilbys til eksterne tilgangssøkere og hvilken utvikling som er nødvendig for å tilby den aktuelle tilgangen. Valg av teknologi og nettstruktur vil dermed kunne ha betydning for muligheten eksterne tilgangskjøpere som bruker Telenors infrastruktur, har til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet.

841. Hvilke kostnader som er knyttet til å tilby en viss type tilgang, vil videre inngå i Nkoms vurdering av forholdsmessigheten av å pålegge en gitt type tilgang. Større kostnader knyttet til å tilby en viss type tilgang trekker isolert sett i retning av det ikke er forholdsmessig å pålegge den aktuelle tilgangen. I en vurdering av forholdsmessigheten ved å pålegge tilgang vil det også være relevant å ta i betraktning hvilke alternativer Telenor har til å velge løsninger som begrenser kostnadene knyttet til å tilby ekstern tilgang. I den grad Telenor velger løsninger som innebærer at de relative kostnadene ved å tilby tilgang blir høye, vil det likevel kunne være forholdsmessig å pålegge tilgang.

842. Nkom mener på denne bakgrunn at det er behov for at Telenor varsler Nkom om teknologiendringer som er egnet til å påvirke muligheten for å tilby tilgang til eksterne tilgangskjøpere, jf. kapittel 7.5.5.1. Et eksempel på en slik teknologiendring er å oppgradere kobberaksessnettet med ekskluderende teknologi.

843. Nkom har i kapittel 7.4.3 ut fra en kost-/nyttevurdering konkludert med at det ikke er forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på EoI i Marked 3a. Det innebærer at Telenor fortsatt kan benytte ulike systemer og prosesser for leveranser til henholdsvis intern sluttbrukervirksomhet og salg til eksterne tilgangskjøpere (EoO). Systemene og prosessene som brukes av eksterne tilgangskjøpere, skal imidlertid ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse som systemene og prosessene som brukes av Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

844. Samtidig anerkjenner Nkom Kommisjonens utgangspunkt om at EoI er den mest effektive tilnærmingen for å sikre ikke-diskriminering. Telenors valg av IT-systemer og leveransekjeder vil kunne få stor betydning både for om tilgangskjøperne kan konkurrere på ikke-diskriminerende vilkår sammenlignet med Telenors egen sluttbrukervirksomhet og for muligheten til å sikre ikke-diskriminering gjennom EoI.

845. Nkom mener på denne bakgrunn at det er behov for at Telenor varsler Nkom om større endringer i IT-systemer og leveransekjeder. En slik varslingsplikt vil gi Nkom grunnlag for å vurdere virkningen av nye eller endrede systemløsninger på krav til ikke-diskriminering og vil etter Nkoms vurdering være egnet til å understøtte en utvikling mot systemer som er felles for Telenor og eksterne tilgangskjøpere, og dermed EoI på flere områder. På tilsvarende måte som Nkom ovenfor har gitt uttrykk for i tilknytning til teknologiendringer, vil utvikling av endrede IT-systemer og leveransekjeder kunne få betydning for Nkoms vurdering av forholdsmessigheten av å stille krav om ikke-diskriminering i form av EoI.

846. I lys av at de to forholdene som er nevnt ovenfor vil kunne få stor betydning for plikter og rettigheter etter dette vedtaket, er det sentralt at Nkom mottar tidlig varsel om teknologiendringer og større endringer i IT-systemer og leveransekjeder. Med tidlig varsel sikter Nkom til et tidspunkt som er forut for at Telenor har tatt sentrale valg som er av betydning for hvilken tilgang Telenor kan tilby eksterne tilgangskjøpere, herunder med hvilken funksjonalitet og i hvilke systemer tilgangen kan tilbys. Slike endringer vil kunne være av ulik karakter, og der er derfor vanskelig å sette en absolutt frist for slikt varsel. Nkom pålegger derfor Telenor å varsle Nkom om teknologiendringer og større endringer i IT-systemer og leveransekjeder så tidlig som mulig. I lys av at Telenors vurderinger av grossistkunders behov ved teknologiendringer og endringer i IT-systemer og leveransekjeder vil kunne påvirke Nkoms forholdsmessighetsvurderinger, har også Telenor en egeninteresse i at slike endringer varsles tidlig.

847. En plikt for Telenor til å varsle om teknologiendringer og endringer IT-systemer og leveransekjeder, kan etter Nkoms vurderinger ikke anses som særlig byrdefull.

7.5.6 Forholdsmessighet

848. Nkom mener det er nødvendig å pålegge Telenor transparensforpliktelser knyttet til krav om standardtilbud, tilgang til spesifisert informasjon og krav til varsling for å effektivisere tilgangsplikten og plikten til ikke-diskriminering i Marked 3a. Nkom mener de ovennevnte transparensforpliktelsene er egnet til å avhjelpe potensielle konkurranseproblemer i dette grossistmarkedet, og anser at fordelene ved disse transparensforpliktelsene langt overstiger ulempene forpliktelsene medfører for Telenor.

849. Nkom har i utformingen av transparensforpliktelsene lagt vekt på å balansere hensynene til tilgangskjøpernes behov for informasjon og forutsigbarhet for å oppnå likeverdige muligheter til å konkurrere med Telenors egen sluttbrukervirksomhet i nedstrømsmarkedet opp mot prinsippet om minimumsregulering, og således at pliktene ikke skal være mer inngripende enn formålet tilsier. Nkom mener forpliktelsene knyttet til krav om standardavtale, tilgang til spesifisert informasjon og krav til varsling er innrettet slik at de ivaretar denne balansen.

850. Nkom har funnet det hensiktsmessig å presisere transparensforpliktelsene i Marked 3a i større grad enn i gjeldende vedtak i tidligere marked 4. Nkom mener disse presiseringene er nødvendig for å sikre etterlevelse av de pålagte pliktene om tilgang og ikke-diskriminering. Den konkurransefremmende effekten av disse presiseringene kan etter Nkoms vurdering ikke oppnås på en mindre inngripende måte.

851. Når det gjelder kravet om standardtilbud, mener Nkom at det er viktig at den pålagte forpliktelsen både omfatter krav knyttet til utarbeidelse og offentliggjøring av standardavtale, krav til innhold i standardavtaler, samt krav om transparente prosesser ved utarbeidelse av, og større endringer i, standardavtaler. Dette vil kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlinger om inngåelser og endringer av tilgangsavtaler, samt gjøre det lettere å kontrollere at forpliktelser om tilgang og ikke-diskriminering overholdes.

852. Plikten til å utarbeide og offentliggjøre KPIer er en del av et helhetlig EoO-regime for ikke-diskriminering i Marked 3a, jf. kapittel 7.4, Nkom anser det som forholdsmessig å stille krav som sikrer at forpliktelsen om KPIer gir grunnlag for å sammenligne kvalitets-/servicenivåer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Dette er viktig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne og interne tilbydere i det tilhørende sluttbrukermarkedet.

853. Når det gjelder tilgang til spesifisert informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten, mener Nkom at innholdet i plikten er nødvendig for å sikre at eksterne tilgangskjøpere gis likeverdige muligheter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å konkurrere i nedstrømsmarkedet. Samtidig mener Nkom at denne forpliktelsen hensyntar Telenors sikkerhetsbehov ettersom det kan kreves at tilgangskjøper inngår sikkerhetsavtale med Telenor for at tilgangskjøper skal få tilgang til slik informasjon om selskapets infrastruktur i

den grad tilgang til denne type opplysninger krever sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven og tilbyderen som ber om de aktuelle opplysningene, ikke er underlagt sikkerhetsloven.

854. Transparensforpliktelsens krav om varsling anses nødvendig for å forhindre diskriminering mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Nkom mener det er viktig å sikre at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke mottar opplysninger om endringer i eksisterende infrastruktur og etablering av ny infrastruktur tidligere enn eksterne tilgangskjøpere. Det er også viktig å sikre at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke mottar mer omfattende opplysninger eller opplysninger av bedre kvalitet enn tilgangskjøpere. Nkom mener dessuten at kravene om varsling er nødvendig for å gi tilgangskjøpere likeverdige muligheter som Telenor egen sluttbrukervirksomhet til å foreta tilpasninger av forretningsmodeller og strategier i bredbåndsmarkedet.

855. Nkom konkluderer på denne bakgrunn med at de ovennevnte transparensforpliktelsene er forholdsmessige.

7.5.7 Særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardtilbud

856. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardtilbud Telenor skal pålegges i Marked 3a. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapitlet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapitlet.

857. Som en følge av at Telenor er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i dette markedet, vil Telenor også ha enkelte plikter knyttet til offentliggjøring og standardtilbud som følger direkte av ekomloven og ekomforskriften. Nkom har i disse tilfellene også anledning til å pålegge og presisere slike plikter nærmere med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd.

858. Det følger direkte av ekomloven § 4-6 og ekomforskriften § 2-5 at Telenor skal utarbeide og offentliggjøre et standardtilbud om tilgang til fast aksessnett. Nkom ser grunn til å presisere denne tilgangsplikten og pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd Telenor å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud med de presiseringer som følger av kapittel 7.5.3.

859. Det følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd at Telenor skal dele opp standardtilbudet tilstrekkelig slik at den som anmoder om tilgang ikke betaler for tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om.

860. Det følger direkte av ekomforskriften § 2-5 at Telenor skal offentliggjøre standardtilbud med nærmere angitte opplysninger. Nkom ser grunn til å presisere denne tilgangsplikten, og pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd og § 4-7 Telenor å utarbeide standardtilbud med de presiseringer som følger av kapittel 7.5.3.2 og 7.5.5.3.

861. Det følger direkte av ekomforskriften § 2-6 at Telenor for tilbud om samlokalisering skal offentliggjøre nærmere informasjon om samlokalisering. Nkom ser grunn til å presisere denne

tilgangsplikten, og pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd å offentliggjøre informasjon om samlokalisering med de presiseringer som følger av kapittel 7.5.3 og 7.5.4.

862. Med hjemmel i ekomloven §§ 4-6 og 4-7 pålegger Nkom Telenor å gjennomføre transparente prosesser som involverer tilgangskjøpere og hensyntar tilgangskjøpernes behov, ved utarbeidelse av nye standardavtaler, samt ved større endringer i standardavtaler, i tråd med kapittel 7.5.3.3.

863. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre på selskapets hjemmeside oppdaterte standardavtaler som er i samsvar med dette vedtakets krav, innen 3 måneder fra dette vedtaket trer i kraft.

864. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor samtidig med offentliggjøringen å oversende de oppdaterte standardavtalene til Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

865. Med hjemmel i ekomloven § 4-4 åttende ledd pålegger Nkom Telenor å gi tilgang til informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten, i tråd med kapittel 7.5.4.1. Det skal blant annet gis tilgang til informasjon om geografisk dekning for den aktuelle infrastrukturen, tilknytningspunkter og potensielt kundegrunnlag for ulike lokasjoner i Telenors nett. Telenor kan kreve at tilgangskjøper inngår sikkerhetsavtale med Nkom for at tilgangskjøper skal få tilgang til slik informasjon om selskapets infrastruktur dersom tilgang til denne type opplysninger krever sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven og tilbyderen som ber om de aktuelle opplysningene ikke er underlagt sikkerhetsloven.

866. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd pålegger Nkom Telenor å gjøre tilgjengelig for tilgangssøker slik informasjon som følger av kapittel 7.5.4.1. Informasjonen skal til enhver tid være oppdatert. Hva gjelder opplysninger om potensielt kundegrunnlag for fortetningssalg, skal disse omfatte den samme etableringsprisen som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til enhver tid står overfor. Andre betingelser knyttet til denne etableringsprisen fremgår av kapittel 7.3.6.

867. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer) for nøkkelaktivitetene systemtilgang, leveranser, feilhåndtering og feilrettingstider og migrering mellom ulike tilgangsprodukter, jf. kapittel 7.5.4.2. Telenor skal sikre sammenlignbare KPIer for ekstern og intern virksomhet, blant annet ved å offentliggjøre beregningsgrunnlaget/-metodene Telenor legger til grunn for KPIene, i tråd med kapittel 7.5.4.2. KPIene skal offentliggjøres kvartalsvis fra og med januar 2019. KPIene skal offentliggjøres senest innen 15 dager etter at kvartalet er avsluttet.

868. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å varsle Nkom hver gang de kvartalsvise KPIene offentliggjøres og samtidig oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forhold mellom de offentliggjorte KPIene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten i Marked 3a, jf. kapittel 7.5.4.2.

869. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer i sitt aksessnett med 3 års frist i tilfeller hvor selskapet gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller, jf. kapittel 7.5.5.2. Dersom Telenor i slike tilfeller tilbyr tilgangskjøperen et relevant erstatningsprodukt, vil det være tilstrekkelig å varsle med 6 måneders frist.

870. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer i aksessnett som ikke påvirker tilgang som gis, med 3 måneders frist, jf. kapittel 7.5.5.2. Dette gjelder med unntak av endringer som er nødvendig å gjennomføre raskere av hensyn til tekniske, vedlikeholdsmessige eller driftsmessige forhold. Telenor skal i slike tilfeller varsle tilgangskjøperen med så lang frist som mulig ut i fra det aktuelle arbeidets karakter og virkning. Telenor skal videre på forespørsel kunne dokumentere at det utførte arbeidet ikke kan anses om planmessig vedlikehold, men var saklig og konkret begrunnet.

871. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer med én måneds frist dersom Telenor gjør endringer i aksessnettet som omfattes av tilgangsplikten, men hvor det ikke er noen tilgangskjøper som benytter seg av muligheten for tilgang. Slik varsling kan gjøres på Telenors hjemmeside, så fremt varselet gjøres lett tilgjengelig. Telenor skal videre varsle Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no om at slikt varsel er lagt ut.

872. Telenor vil kunne foreta endringer med kortere varslingsfrister enn det som følger av det ovenstående dersom Telenor har samtykke fra tilbydere som har krav på varsel i medhold av dette vedtaket. Telenor skal i slike tilfeller kunne dokumentere at samtykke er gitt.

873. Telenor vil kunne foreta endringer med kortere varslingsfrister enn det som følger av det ovenstående på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Telenor skal samtidig med at tilgangskjøperen varsles i henhold til unntaket om forkortet varslingsfrist ved forhold utenfor Telenors kontroll, dokumentere og begrunne overfor Nkom at forutsetningene for unntaket er oppfylt, i tråd med kapittel 7.5.5.2, Telenor skal oversende dokumentasjonen og begrunnelsen til Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

874. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å utforme varsler om endringer i eksisterende infrastruktur i henhold til minimumskravene i kapittel 7.5.5.5.

875. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer i det som er varslet, i tråd med kapittel 7.5.5.6.

876. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å sørge for at standardavtalene på en hensiktsmessig måte gjør tilgangskjøperne oppmerksomme på hvilke krav selskapet er underlagt til varsling, i tråd med kapittel 7.5.5.7.

877. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å varsle om eventuelle endringer i priser eller øvrige vilkår til ugunst for tilgangskjøperne, herunder for deres sluttbrukere, senest to måneder før endringen gjennomføres, i tråd med kapittel 7.5.5.8.

878. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer i etableringsprisen for «homes passed» senest to måneder før endringen gjennomføres, i tråd med kapittel 7.5.5.4.

879. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å varsle om teknologiendringer og større endringer i IT-systemer og leveransekjeder så tidlig som mulig til Nkom, i tråd med kapittel 7.5.5.9.

7.6 Regnskapsmessig skille

7.6.1 Regulatorisk grunnlag

880. Ekomloven § 4-8 har bestemmelser vedrørende regnskapsmessig skille. Første ledd lyder:

"Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang."

881. Videre angir ekomloven § 4-8 femte ledd at myndigheten kan gi pålegg om hvilke regnskapsmetoder og -prinsipper som skal anvendes, mens sjette ledd angir at tilbyder skal gjøre regnskapsinformasjon tilgjengelig på forespørsel.

882. Av NGA-anbefalingen Annex 1 fremgår det:

"In order to enforce cost-orientation obligations, NRAs should impose accounting separation pursuant to Article 11 of Directive 2002/19/EC. Separated accounts for the NGA infrastructure and/or service elements to which access is mandated should be set up in such a manner that the NRA can (i) identify the cost of all relevant assets for the determination of access prices (including depreciation and valuation changes) and (ii) monitor effectively whether the SMP operator grants access under the same conditions and prices to other market participants as to its own downstream arm. Such monitoring should include the performance of margin-squeeze tests. Costs should be allocated on the basis of objective criteria amongst the various wholesale and retail products which rely on such inputs, to avoid double counting."

883. Nkom har gjennom flere år lagt til grunn at hovedformålet med regnskapsmessig skille som oftest vil være å følge opp et krav om ikke-diskriminering. Videre har Nkom lagt til grunn at hovedformålet med kostnadsregnskap som oftest vil være oppfølging av et krav om kostnadsorienterte priser. Det er en del fellestrekk mellom regnskapsmessig skille og kostnadsregnskap, men også en del ulikheter, som er omtalt i Nkoms virkemiddeldokument.

7.6.2 Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett

884. Et regnskapsmessig skille kan bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også normalt vil kunne bli avhjulpet gjennom flere former for prisregulering, eventuelt i kombinasjon med kostnadsregnskap. Nkom har konkludert med at det vil være nødvendig og forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om pristaksregulering og kostnadsorienterte priser for lokal, fysisk tilgang i Telenors kobberbaserte aksessnett, inkludert tilgang til delaksesslinjer, samt kostnadsregnskap.

885. Siden lokal, fysisk tilgang til kobbernett er underlagt prisregulering, vil ikke en forpliktelse om ikke-diskriminering for slik tilgang være det eneste virkemidlet som retter seg mot Telenors priser. Nkom er oppmerksom på at en prisregulering ikke er en garanti mot at Telenor fortsatt kan diskriminere på pris. Prisforpliktelsen vil imidlertid etter Nkoms syn som nevnt kunne virke dempende på Telenors insentiver til å diskriminere på pris. Dessuten opprettholdes forpliktelse om transparens som er et verktøy for å understøtte ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Den ilagte prisforpliktelsen i form av pristak og kostnadsorienterte priser er dessuten en streng form for prisregulering som innebærer at en forpliktelse om regnskapsmessig skille blir unødvendig.

886. Nkom er på denne bakgrunn kommet til at det ikke er nødvendig å ilegge forpliktelse om regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett.

7.6.3 Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett (VULA kobber)

887. Som det fremgår over, kan et regnskapsmessig skille bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også normalt vil kunne bli avhjulpet gjennom flere former for prisregulering, eventuelt i kombinasjon med kostnadsregnskap. Nkom har konkludert med at Telenor pålegges prisregulering i form av en marginskvistest på en portefølje med alle sluttbrukerproduktene, i områder hvor Telenor tilbyr VULA kobber.

888. Siden VULA kobber vil bli underlagt prisregulering i form av en marginskvistest der alle Telenors sluttbrukerprodukter inngår, vil ikke en forpliktelse om ikke-diskriminering for slik tilgang være det eneste virkemidlet som retter seg mot Telenors priser. Nkom er oppmerksom på at en prisregulering ikke er en garanti mot at Telenor fortsatt kan diskriminere på pris. Prisforpliktelsen vil imidlertid etter Nkoms syn som nevnt kunne virke dempende på Telenors insentiver til å diskriminere på pris.

889. Nkom har på bakgrunn av dette konkludert med at det ikke er nødvendig og forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille for VULA kobber.

7.6.4 Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett (fiberbasert LLUB)

890. Et regnskapsmessig skille kan som nevnt bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Når det gjelder lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett, har Nkom konkludert med at det ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge prisregulering eller forpliktelse om kostnadsregnskap. En eventuell prisdiskriminering vil dermed ikke kunne bli avhjulpet gjennom forpliktelser om prisregulering. En forpliktelse om ikke-diskriminering for fiberbasert LLUB vil derfor være det eneste virkemidlet som retter seg mot Telenors priser.

891. Nkom mener på bakgrunn av dette at det fortsatt er behov for å pålegge Telenor krav om regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett for å følge opp kravet om ikke-diskriminering. Formålet er å synliggjøre hvorvidt kjøpere av slik tilgang kan drive i sluttbrukermarkedet for fiberbasert bredbånd med positivt resultat med de tilgangsprisene de står overfor, gitt at de er like effektive i sin virksomhet som Telenor.

7.6.5 Nærmere om det regnskapsmessige skillet for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett (fiberbasert LLUB)

892. Et regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett vil etter Nkoms oppfatning være mest hensiktsmessig å ilegge ved å dele opp Telenors verdikjede knyttet til lokal, fysisk tilgang til fibernett i en grossistvirksomhet og en sluttbrukervirksomhet. Det regnskapsmessige skillet skal vise Telenors inntekter og kostnader i den fiberbaserte sluttbrukervirksomheten dersom sluttbrukervirksomheten måtte kjøpt lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett fra Telenors grossistvirksomhet til de samme prisene som eksterne grossistkunder. Det regnskapsmessige skillet skal baseres på fullfordelte, historiske kostnader. De enkelte postene skal i utgangspunktet omfatte de elementene som er angitt i kapittel 7.6.9 nedenfor.

893. Et slikt regnskapsmessig skille vil gjøre det enklere å følge opp en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til pris mellom Telenors egen fibervirksomhet og kjøpere av lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett.

894. Systemet og prinsippene for regnskapsmessig skille må dokumenteres tilstrekkelig til at det kan etterprøves. Dokumentasjonen må blant annet inneholde en oversikt over hvilke kostnadskategorier som er henført til den fiberbaserte sluttbrukervirksomheten, samt priser og volum som ligger til grunn for kjøp av lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett.

7.6.6 Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for lokal, virtuell tilgang til Telenors fibernett (VULA fiber)

895. Et regnskapsmessig skille kan som nevnt bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også normalt vil kunne bli avhjulpet gjennom prisregulering. Nkom har

konkludert med at Telenor pålegges prisregulering for VULA fiber i form av en marginskvistest for de kommersielt mest attraktive fiberproduktene i sluttbrukermarkedet (flaggskipprodukter). Da enkelte av Telenors fiberprodukter i sluttbrukermarkedet ikke nødvendigvis inngår i marginskvistesten, mener Nkom det likevel er nødvendig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille for VULA fiber for å følge opp kravet til ikke-diskriminering. Et slikt regnskapsmessig skille vil omfatte alle Telenors fiberbaserte produkter i sluttbrukermarkedet.

896. Formålet med det regnskapsmessige skillet er å synliggjøre hvorvidt tilgangskjøpere kan drive i sluttbrukermarkedet for fiberbasert bredbånd med positivt resultat med de tilgangsprisene de står overfor, gitt at de er like effektive i sin virksomhet som Telenor.

7.6.7 Nærmere om det regnskapsmessige skillet for lokal, virtuell tilgang i Telenors fibernett (VULA fiber)

897. Et regnskapsmessig skille for VULA fiber vil etter Nkoms oppfatning være mest hensiktsmessig å ilegge ved å dele opp Telenors verdikjede knyttet til VULA fiber i en grossistvirksomhet og en sluttbrukervirksomhet. Det regnskapsmessige skillet skal vise Telenors inntekter og kostnader i den fiberbaserte sluttbrukervirksomheten dersom sluttbrukervirksomheten måtte kjøpt VULA fiber fra Telenors grossistvirksomhet til de samme prisene som eksterne grossistkunder. Det regnskapsmessige skillet skal baseres på fullfordelte, historiske kostnader. De enkelte postene skal i utgangspunktet omfatte de elementene som er angitt i kapittel 7.6.9 nedenfor.

898. Et slikt regnskapsmessig skille vil gjøre det enklere å følge opp en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til pris mellom Telenors egen fibervirksomhet og kjøpere av VULA fiber.

899. Systemet og prinsippene for regnskapsmessig skille må dokumenteres tilstrekkelig til at det kan etterprøves. Dokumentasjonen må blant annet inneholde en oversikt over hvilke kostnadskategorier som er henført til den fiberbaserte sluttbrukervirksomheten, samt priser og volum som ligger til grunn for kjøp av lokal tilgang i Telenors fibernett.

900. Det regnskapsmessige skillet vil være et supplement til marginskvistesten som pålegges for VULA fiber, jf. kapittel 7.3.

7.6.8 Forholdsmessighet

901. Etter Nkoms oppfatning vil det ikke være særlig byrdefullt å utarbeide et regnskapsmessig skille for fiberbasert LLUB og VULA fiber i henhold til prinsippene som fremgår av kapittel 7.6.9, samtidig som plikten er formålstjenlig ved at den ivaretar Nkoms behov for å kunne følge opp kravet til ikke-diskriminering og muliggjør rask og effektiv inngripen ved behov.

902. Telenor var gjennom Nkoms vedtak i tidligere marked 4 underlagt en plikt til å utarbeide et regnskapsmessig skille for fiberbasert LLUB og har derfor allerede etablert et opplegg for å gjøre dette.

903. Selv om det er etablert et system for regnskapsmessig skille, vil det være noe ressursbruk knyttet til utarbeidelse av hver enkelt rapport, og Nkom har derfor vurdert behovet for en slik rapportering grundig for hvert enkelt grossistprodukt. Nkom mener Telenors ressursbruk ved rapportering av regnskapsmessig skille for fiberbasert LLUB og VULA fiber vil være forholdsvis begrenset sett opp mot nytteverdien.

904. Nkom mener på denne bakgrunn at en plikt for Telenor til å rapportere regnskapsmessig skille i tråd med beskrivelsen i dette vedtaket, er forholdsmessig.

7.6.9 Særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille

905. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille Telenor skal pålegges i Marked 3a. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapittelet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapittelet.

906. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 første ledd pålegger Nkom Telenor å utarbeide et regnskapsmessig skille for lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte aksessnett (fiberbasert LLUB) og et regnskapsmessig skille for lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett (VULA fiber), i tråd med kapittel 7.6.5 og 7.6.7. De regnskapsmessige skillene skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av henholdsvis lokal, fysisk tilgang og lokal, virtuell tilgang til Telenors fibernett overholdes, jf. ekomloven § 4-7 annet ledd.

907. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 femte ledd pålegger Nkom Telenor å dele opp verdikjeden i en grossistvirksomhet og en sluttbrukervirksomhet, og vise Telenors inntekter og kostnader i den fiberbaserte sluttbrukervirksomheten dersom Telenors sluttbrukervirksomhet måtte kjøpt henholdsvis fiberbasert LLUB og VULA fiber fra Telenors grossistvirksomhet til de samme prisene som eksterne grossistkunder.

908. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 femte ledd pålegger Nkom Telenor å basere de regnskapsmessige skillene for fiberbasert LLUB og VULA fiber på fullfordelte, historiske kostnader og ta utgangspunkt i Telenors finansregnskap. Alle postene skal fordeles mellom privat- og bedriftssegmentet basert på relevant statistikk om levert teknologi. Nedenfor følger prinsipper for utarbeidelse av regnskapsoppstillingen for Telenors sluttbrukervirksomhet og prinsipper for revisjon:

- **Inntekter** skal omfatte alle relevante inntekter fra tjenester som faktureres Telenors sluttkunder levert på fiberbasert bredbånd. Inntektene skal som hovedregel hentes direkte fra finansregnskapet, men kan under særlige forhold være sammenholdt med underlag fra for eksempel fakturasystemer. Inntektene skal være avstembare mot finansregnskapet. Inntektene fra sluttbrukermarkedet skal fordeles på de relevante grossistproduktene.

- **Kostnader til grossistvirksomheten** skal omfatte kostnadene som Telenors sluttbrukervirksomhet ville ha betalt til Telenors grossistvirksomhet hvis det mellom disse var etablert en standardavtale om kjøp av henholdsvis fiberbasert LLUB og VULA fiber. Kostnader til grossistvirksomhet skal beregnes ved å summere etablerings- og abonnementsvolum for de relevante grossistproduktene (dvs. henholdsvis fiberbasert LLUB og VULA fiber), samt tilhørende transportprodukter som inngår i produksjon av sluttbrukerproduktene, multiplisert med standard listepriiser. Dersom standard listepriiser har blitt endret i den aktuelle perioden, skal en vektet gjennomsnittspris legges til grunn. Det skal fremgå hvordan kostnader til grossistvirksomheten er beregnet, herunder en spesifisering av hvilke grossistprodukter som inngår med tilhørende priser, volum og rabattsats⁴¹.
- **Ekstern varekost** skal omfatte kostnader til innsatsfaktorer som kjøpes av andre og som inngår i produksjonen av de tjenester som er knyttet til de relevante sluttbrukerinntektene spesifisert overfor. Posten skal spesifiseres.
- **Interne kostnader til sluttbrukervirksomheten** skal omfatte alle kostnader sluttbrukervirksomheten pådrar seg for å kunne selge og levere de tjenester som er knyttet til de relevante sluttbrukerinntektene som spesifisert ovenfor. Typiske aktiviteter/prosesser vil være salg, markedsføring, kundeservice, fakturering, drift av serviceplattformer, drift av IT-systemer og relevante støttesystemer, økonomistyring og ledelse etc. Interne kostnader skal fordeles etter årsakssammenheng. Resterende kostnader skal fordeles forholdsmessig ut fra allerede henføre kostnader.

Prinsippene for fordeling av kostnader mellom grossist- og sluttbrukervirksomheten skal beskrives og begrunnes ved første rapportering. Endring i prinsippene for fordeling av kostnader mellom grossist- og sluttbrukervirksomheten skal beskrives og begrunnes i rapporteringen for den aktuelle perioden. Det følger av prinsippet om fullfordelte kostnader at de interne kostnadene skal omfatte en rimelig andel av felleskostnadene, herunder konsernoverhead. Interne kostnader for sluttbrukervirksomheten skal spesifiseres på alle vesentlige kostnadskategorier.

- **Kalkulatorisk rentekostnad** skal inkluderes i regnskapsoppstillingen for å ta høyde for en rimelig avkastning på de investeringer som inngår i sluttbrukervirksomheten. Kapitalbinding som knytter seg til utstyr som benyttes av både grossist- og sluttbrukervirksomheten, skal fordeles etter årsakssammenheng. Resterende kapitalbinding skal fordeles som allerede fordelt kapitalbinding.

Telenor skal benytte kalkulatorisk rente i henhold til det til enhver tid gjeldende vedtak fra Nkom om kalkulatorisk rente for fastnettmarkedene.

⁴¹ Rabattsatsen skal ikke overstige den høyeste rabatten som er gitt til en tilgangskjøper, i tråd med Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmodeller av 11. september 2013 punkt (19).

909. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre en beskrivelse av systemet for føring av regnskapsmessig skille, herunder oversikt over kostnadskategorier og hvilke fordelingsnøkler som anvendes

910. Med hjemmel i ekomloven § 4-8, jf. § 10-3, pålegger Nkom Telenor å oversende rapporter om regnskapsmessig skille for henholdsvis fiberbasert LLUB og VULA fiber til Nkom hvert år innen 1. juli det påfølgende året. Første rapportering skal være for regnskapsåret 2019 og skal sendes Nkom innen 1. juli 2020.

7.7 Vurdering av samlet effekt av virkemidlene

911. Nkom har ovenfor vurdert forholdsmessigheten av de pålagte pliktene hver for seg. Nkom vil her vurdere forholdsmessigheten av virkemiddelbruken samlet sett.

912. Med utgangspunkt i markedsanalysen og de identifiserte konkurranseproblemene i det relevante markedet, har Nkom vurdert hvilke forpliktelser som best vil være egnet til å bøte på faktiske og potensielle konkurranseproblemer. Nkom mener de pålagte forpliktelsene er egnet for formålet, å legge til rette for bærekraftig konkurranse.

913. Etter Nkoms vurdering er det på flere områder nødvendig med en forholdsvis omfattende og detaljert regulering av Telenor i Marked 3a. Pliktene er etter Nkoms vurdering nødvendig for å fremme tilstrekkelig konkurranseintensitet i nedstrømsmarkeder som benytter produkter i dette markedet som innsatsfaktor. Nkom mener videre at virkemidlene ikke går lengre enn nødvendig og således at de aktuelle konkurranseproblemene ikke kan avhjelpes med mindre inngripende virkemidler. Nkom viser til forholdsmessighetsvurderingen av det enkelte pålagte virkemiddelet.

914. Virkemidlene i dette vedtaket innebærer både presiseringer og endringer av pliktene Telenor har vært pålagt i medhold av Nkoms vedtak 20. januar 2014. Presiseringene og endringene er etter Nkoms vurdering egnet og nødvendige for å oppnå formålet med reguleringen.

915. Når det gjelder tilgangsplikt, innebærer vedtaket at eksisterende forpliktelser i hovedsak blir videreført. På noen områder innebærer vedtaket nye eller endrede plikter for Telenor. Hva gjelder tilgang til Telenors fiberaksessnett, innebærer vedtaket at Telenor skal tilby VULA-tilgang. VULA-tilgangen innebærer videreutvikling av VULA-produktet Telenor allerede tilbyr i medhold av dagens marked 5-regulering. Pålegget må sees i lys av at det er svært begrensede muligheter til å oppnå fysisk tilgang i Telenors fiberaksessnett og vil etter Nkoms vurdering være den minst inngripende plikten for å sikre nødvendig tilgang til Telenors fibernett i Marked 3a. Nkom har i lys av nye opplysninger kommet til at det omfattende regimet for kobberoppdatering som ble varslet, ikke er nødvendig. Deler av regimet er imidlertid beholdt, og det innføres blant annet forpliktelse om at Telenor skal tilby erstatningsprodukter dersom Telenor oppgraderer kobbernettet med den virkning at tilgang som er i bruk bortfaller. Plikten balanserer etter Nkoms vurdering Telenors interesse i å kunne oppgradere

kobbernettet og utnytte de teknologiske mulighetene som finnes for å kunne tilby høyere kapasitet til sluttbrukerne, og ivaretar eksterne tilgangskjøperes behov for forutsigbarhet og mulighet til å konkurrere med Telenor på likeverdige vilkår.

916. Når det gjelder pris- og regnskapsregulering, innebærer vedtaket at eksisterende forpliktelser i hovedsak blir videreført. På noen områder innebærer vedtaket nye eller endrede forpliktelser for Telenor. Det gjelder bl.a. prisregulering i form av marginskvistest for det nye VULA-produktet i Telenors fiberaksessnett. Dersom Telenor oppgraderer kobbernettet med den virkning at tilgang som er i bruk bortfaller, må Telenor også tilby et erstatningsprodukt som vil bli prisregulert i form av en marginskvistest. Nkom har også innført en forpliktelse om kostnadsorientering med tilhørende kostnadsregnskap for backhaultjenester. Etter Nkoms vurdering vil de nevnte tilgangspliktene ikke kunne fungere tilstrekkelig effektivt med mindre inngripende krav til prissettingen.

917. Vedrørende plikt til ikke-diskriminering innebærer vedtaket en ny forpliktelse om gjennomføring av teknisk replikerbarhetstest. Nkom kan ikke se at det finnes mindre inngripende alternativer for å sikre at ikke-diskrimineringsplikten blir tilstrekkelig effektiv. Nkom mener videre at plikten står i forhold til formålet den tar sikte på oppnå. Etter Nkoms vurdering kan testen og kravet til dokumentasjon ikke anses for å være særlig byrdefullt for Telenor.

918. Kravene til transparens er presisert i større grad enn i gjeldende vedtak i tidligere marked 4. Dette er etter Nkoms vurdering nødvendig for å bidra til økt forutsigbarhet for alle parter og for at kravene skal fungere etter hensikten. Nkom viser i den forbindelse til at presiseringene er nødvendige for å sikre etterlevelse av de pålagte pliktene om tilgang og ikke-diskriminering. Den konkurransefremmende effekten av transparensforpliktelsene kan etter Nkoms vurdering ikke oppnås på en mindre inngripende måte.

919. Når det gjelder regnskapsmessig skille, innebærer vedtaket at eksisterende forpliktelser i hovedsak blir videreført. På noen områder innebærer vedtaket nye eller endrede forpliktelser for Telenor. Det gjelder bl.a. en plikt om regnskapsmessig skille for det nye VULA-produktet i Telenors fibernet. Etter Nkoms vurdering vil formålet med det regnskapsmessige skillet ikke kunne oppnås med et mindre inngripende virkemiddel.

920. Nkom mener at de pålagte forpliktelsene vil bøte på de identifiserte konkurranseproblemene på en effektiv måte. Vedtaket innebærer at den samlede regulatoriske byrden blir noe større for Telenor enn under gjeldende regulering. Nkom mener imidlertid at pliktene også samlet sett er forholdsmessige sett i sammenheng med erfaringer fra inneværende reguleringsperiode, den forventede gevinsten for konkurransen og målet om å oppnå bærekraftig konkurranse. At den samlede effekten kan bli byrdefull for Telenor, kan ikke tillegges avgjørende betydning så lenge det ikke finnes mindre tyngende former for regulering som er like godt egnet til å oppnå formålet reguleringen sikter mot. Nkom har ikke kunnet identifisere slike alternativer.

7.8 Forholdet til alminnelige konkurranselovgivning

921. Nkom konkluderte i vedtaket av 20. januar 2014 i tidligere marked 4 med at alminnelig konkurranserett ikke vil gi tilfredsstillende grad av beskyttelse mot de identifiserte konkurranseproblemene i dette markedet. Nkom mener at denne konklusjonen fortsatt gjelder for Marked 3a.

922. Etter Nkoms vurdering vil konkurranselovens bestemmelser ikke være tilstrekkelig effektive til å ivareta hensynene bak de særskilte forpliktelsene i det relevante markedet. En sentral grunn til det er at forbudet i konkurranseloven mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling er generelt. Det innebærer blant annet at det normalt vil ta betydelig lengre tid før Konkurransetilsynet kan avgjøre om et konkret tilfelle av eksempelvis tilgangsnekt eller prisdiskriminering er å anse som misbruk etter konkurranseloven § 11, enn hva som er nødvendig for å fastslå om en adferd er i strid med en spesifikk tilgangsforskrift som er pålagt gjennom sektorspesifikk konkurranseregulering etter ekomloven. Fordi tidsfaktoren er av sentral betydning for å kunne oppnå målene med den sektorspesifikke reguleringen, vil den alminnelige konkurranseretten i mindre grad enn den sektorspesifikke reguleringen være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse.

923. Den sektorspesifikke reguleringen gir mulighet til å pålegge detaljerte forpliktelser i forkant. Pålegg av sektorspesifikke forpliktelser vil dermed kunne innebære økt klarhet og forutsigbarhet om innholdet i de ulike forpliktelsene. Slik forutsigbarhet vil etter Nkoms vurdering legge til rette for investeringer og derigjennom understøtte en utvikling mot bærekraftig konkurranse. Økt klarhet om innholdet i forpliktelsen er videre egnet til at det raskere kan gripes inn slik at reguleringen blir effektiv.

924. Nkom konkluderer etter dette med at den alminnelige konkurranselovgivningen ikke i tilstrekkelig grad vil ivareta behovene for forutberegnelighet, for detaljerte regler og for rask inngripen ved behov. Nkom konkluderer videre med at det er nødvendig med supplerende sektorspesifikk forhåndsregulering av Marked 3a for å oppnå formålet med den sektorspesifikke reguleringen.

8 Forholdet til gjeldende vedtak

925. Med mindre noe annet er fastsatt nedenfor, oppheves Nkoms vedtak 20. januar 2014 om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett (tidligere marked 4) når dette vedtaket trer i kraft.

926. Telenor skal rapportere kostnadsregnskap for kobberbasert LLUB-tilgang etter vedtaket 20. januar 2014 til og med for regnskapsåret 2018. Rapporten skal sendes Nkom innen 1. juli 2019.

927. Telenor skal rapportere kostnadsregnskap for samlokalisering etter vedtaket 20. januar 2014 til og med for regnskapsåret 2018. Rapporten skal sendes Nkom innen 1. juli 2019.

928. Telenor skal rapportere regnskapsmessig skille for fiberbasert LLUB til og med for regnskapsåret 2018. Rapporten skal sendes Nkom innen 1. juli 2019.

929. Telenor skal offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer) etter vedtaket 20. januar 2014 til og med desember 2018.

9 Iverksettelse og klage

930. Dette vedtaket og de tilhørende forpliktelsene i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett trer i kraft 1. januar 2019. Nkom gjør oppmerksom på at det for enkelte av pliktene i vedtaket er fastsatt særskilte frister for når pliktene skal være oppfylt. Disse fristene følger av kapitlene om særskilte forpliktelser.

931. 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. På grunn av forestående juleferieavvikling og helligdager mener Nkom at det er grunnlag for en forlenget klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd. Fristen for å klage er derfor satt til fem uker fra vedtakstidspunkt.

932. En eventuell klage rettes til Samferdselsdepartementet, men sendes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Beslutning om utsatt iverksetting av vedtaket kan kun fattes av Samferdselsdepartementet, jf. ekomloven § 11-6 fjerde ledd jf. forvaltningsloven § 42. Dersom vedtaket under en eventuell klagebehandling gis utsatt iverksetting, utsettes opphør av eksisterende forpliktelser til klagen er endelig avgjort.