

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Vår dato
19.12.2019

Sendes kun per e-post

Ansvarlig advokat
Kaja Wølneberg

KOMMENTARER TIL VARSEL OM TILLEGGSVEDTAK MARKED 3B – FAST MOBILT BREDBÅND

Telenor viser til varsel om tilleggsvedtak av 28. november 2019 om fast mobilt bredbånd («FMBB»). Frist for inngivelse av kommentarer er 19. desember 2019. Nedenfor følger Telenors kommentarer til varselet.

Kommentarer til varselet punkt 3 - markedsanalyse

Fibermarkedet har vunnet konkurransen over kobber som den viktigste faste bredbåndsteknologien i Norge. Det er dermed ikke fast mobilt bredbånd som er årsaken til at kobberteknologien er i ferd med å forsvinne. Skal konkurransen i det faste bredbåndsmarkedet opprettholdes fremover vil det ikke være tilstrekkelig å regulere den aktøren som i dag bare har ca. 22 prosent markedsandel på fiberteknologi. Grunnlaget for dagens regulering er basert på en utdatert markedsanalyse. Det er derfor nødvendig at det raskt igangsattes en ny analyse av markedene, både ut i fra produkt- og geografidimensjonen.

I varselet foretar Nkom en gjennomgang av produktets egenskaper og konkluderer på bakgrunn av disse egenskapene med at FMBB er substituerbart med fast bredbåndsakssess basert på andre teknologier. Videre konkluderer Nkom med at FMBB er en form for fast radioaksess som inngår i marked 3b. Nkom baserer imidlertid sin analyse av etterspørselssubstitusjonen utelukkende på egne vurderinger uten at det er foretatt noen form for etterspørselsanalyse eller innhenting av markedsdata for øvrig.

Etter Telenors syn er Nkoms analyse i varselet ikke tilstrekkelig. Det har skjedd en rekke endringer i markedet siden Nkoms forrige analyse som nødvendiggjør en ny fullstendig markedsanalyse. Telenor besluttet å legge ned kobbernettene innen 2023 og har påbegynt denne prosessen. I tillegg har Telenor har begynt å tilby fast bredbåndsakssess basert på mobilteknologi og Telia har klart uttalt at de vil utvikle og tilby et tilsvarende produkt. Dessuten er konkurransen om å investere i og bygge ut fiberbasert bredbånd lokalt sterk og tiltagende. Nkom må dermed foreta

Group Legal Advokater MNA

Head of Group Legal:
Siri Birgitte Bang Berge

Advokater:
Eirik Andersen
Nina Borthen
Geir Dyngeland
Morten Foss
Atle Garder
Gaute Simen Gravir
Tor Henrik Hauge
Ina L. Heidenreich
Bjørn Hogstad
Øyvind Iversen
Christian Lindqvist
My Muratori
Ina Ore
Paul Edward Paus
Jørn T. Ramnæs
Tone Ripel
Espen Skovly
Vegard Thoresen
Guru Wanda Wanvik
Cathrine Wirsching
Kaja Wølneberg
Anette Halvorsen Aarset

en fullstendig ny analyse av markedet, ikke bare en vurdering av om FMBB er et fast bredbåndprodukt slik som det gjøres i varselet.

I tillegg mangler varselet en vurdering av hvilke implikasjoner ovennevnte forhold, herunder introduksjon av FMBB, har for konkurransen i markedene og dermed også for SMP vurderingen. Når Nkom inkluderer FMBB i det relevante markedet, må Nkom også foreta en vurdering av hvilke konsekvenser det har konkurransesituasjonen og for SMP analysen.

Telenor legger til grunn at utkastet til vedtak må notifiseres til ESA etter reglene i ekomloven § 9-3. Telenor har fått opplysninger om at Nkom planlegger å benytte unntaksbestemmelsen i ekomloven § 9-3 tredje ledd. Uansett stilles det krav om at Nkom har foretatt en grundig markedsanalyse i tråd med de retningslinjer som er gitt i EØS-regelverket.

Svenske PTS notifiserte i november 2019 sine utkast til regulering i marked 3a og 3b til Kommisjonen. Som tidligere påpekt har PTS konkludert med at kobberbaserte tjenester ikke inngår i samme relevante marked som tjenester basert på fiber og HFC. Kommisjonen har nettopp uttalt at de har alvorlige bekymringer mot PTS' foreslåtte regulering fordi markedet sannsynligvis er avgrenset feil hva angår den geografiske dimensjonen. Bakgrunnen for dette er kort oppsummert at det i Sverige finnes en rekke kommunale fibertilbydere som har sterk posisjon i sine lokalk markeder. I disse områdene har Telia liten tilstedeværelse som infrastruktureier. Etter Kommisjonen syn er det derfor sannsynligvis ikke rett å legge til grunn et nasjonalt marked og heller ikke at Telia har en dominerende posisjon i dette markedet i SMP analysen. Produktmarkedsavgrensningen hvor PTS skiller mellom kobber og fiber/HFC har Kommisjonen imidlertid ingen innvendinger mot. Kommisjonen påpeker imidlertid at PTS bør være varsom med å regulere kobber og må følge dette markedet nøye. Kommisjonens innvendinger følger i vedlegg 1.

På bakgrunn av ovennevnte er det Telenors syn at varselet om tilleggsvedtak ikke oppfyller de krav som stilles til markedsanalyse i ekomloven § 3-3.

Kommentarer til varslet punkt 4 - tilgangsplikt

Slik Telenor forstår varselet pålegges Telenor tilgangsplikt på FMBB primært fordi tilgangskjøperne av kobberbaserte tjenester skal kunne fortsette å kunne ha et landsdekkende tilbud i sluttbrukermarkedet. Som nevnt ovenfor vil utfasingen av kobbernettet innebærer at Telenor ikke lenger har et landsdekkende nett, og Telenor kan heller ikke lenger tilby grossistkundene tilgang til et slikt landsdekkende nett. Nkoms begrunnelse for tilgangsplikten synes dermed å ikke stemme overens med de faktiske forhold. Det vil være konkurransen lokalt, sluttbrukernes preferanser, behovet for investeringer, kapasiteten i mobilnettet mv. som vil være avgjørende for hvor Telenor kan tilby FMBB. Det er ca 60.000 sluttbrukere som årlig migrerer fra kobber til alternativ infrastruktur, og da ikke til FMBB.

Nkom har heller ikke foretatt en grundig markedsanalyse av konsekvensene for konkurransen av at blant annet kobbernettet fases ut og at samtlige mobiloperatører kan tilby FMBB, og det foreligger dermed heller ingen identifiserte konkurranseproblemer som en tilgangsplikt til FMBB skal adressere.

Telenor pålegges videre en tilgangsplikt på ikke-diskriminerende vilkår som innebærer at Telenor må gi tilgang til en dynamisk oppdatert oversikt over adresser hvor FMBB til enhver tid kan tilbys. Karakteristikaene til et FMBB produkt og kapasiteten i mobilnettet innebærer at det kontinuerlig vil være forandringer i listen og dermed hvilke adresser et slikt produkt kan tilbys til.

Dette skiller seg fra tilgjengeliggjøringen av Vula/Vua aksesser hvor tilgangskjøper kan basere seg på at adressene som fremgår av listen vil være tilgjengelige for videresalg på fast basis (med mindre det gjøres endringer i nettet).

Særlig om tilgangsformer og tilgangspunkter

I varselets punkt 4.2.2 første avsnitt skriver Nkom at:

«Telenor tilbyr i dag MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang til sitt mobilnett for tilbydere uten eget radioaksessnett. Nkom mener at anmodninger om tilgang til fast mobilt bredbånd med tilsvarende grensesnitt og på tilvarende tilgangspunkter som for MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang, må anses som rimelig.»

Til dette vil Telenor påpeke at MVNOer har eget kjernenett og IT-systemer, og at MVNO-tilgang innebærer at tilgangskjøper kun kjøper tilgang til Telenors radionett. Videre er det slik at de sentrale egenskapene ved et fast mobil bredbåndprodukt ligger i kjernenettskomponenter og IT-systemer. Dette gjelder blant annet egenskaper som geografisk låsing, volumbegrensninger, struping og utstyrsbegrensninger. Det vil derfor ikke være mulig for Telenor å levere et grossistprodukt for *fast* mobilt bredbåndprodukt på MVNO-grensesnittet. Krav om MVNO-tilgang bør følgelig bortfalle.

Grossistprodukt på tjenesteleverandørgrensesnittet innebærer at tilgangskjøper både kjøper tilgang til Telenors radionett, kjernenett og IT-systemer. På dette grensesnittet er det derfor mulig for Telenor å utvikle et grossistprodukt for *fast* mobilt bredbånd. Det er også dette grensesnittet Telenor benytter i utviklingen av grossistprodukt for fast trådløst bredbånd knyttet til prosjekter med offentlig tilskudd.

I det andre avsnittet under punkt 4.2.2 konkluderer Nkom med at:

«For tilgangskjøper som har avtale om tilgang til Telenors faste nett for bredbånd, men ikke har avtale om tilgang til Telenors mobilnett, kan Telenor ikke kreve at tilgangskjøperen må betale en etableringskostnad for å få tilgang til fast mobilt bredbånd.»

For å etablere en tilgangskjøper på tjenesteleverandørgrensesnittet må Telenor og Telenors underleverandører gjennomføre en implementeringsjobb som erfaringsmessig tar 4-5 måneder. Arbeidet innebærer blant annet å implementere tilgangskjøperens tilbyderkode og nummer i Telenors ulike kjernenettskomponenter og IT-systemer, klargjøre sertifikat slik at tilgangskjøper får en sikker tilgang til ordregrensesnittet som heter Online Tjenesteleverandør og etablere en sikker forbindelse for overføring av blant annet CDR informasjon til tilgangskjøper. Telenor mener det er urimelig å innføre en regulering som innebærer at Telenor ikke kan ta betalt for dette arbeidet. Telenor mener også det gir samfunnsøkonomisk uheldige incentiver dersom tilgangskjøperer kan anmode om en tilgang uten å måtte betale for det implementeringsarbeidet som må gjøres. Det må forventes at med en slik regulering som foreslått vil en rekke tilgangskjøperer som har avtale om tilgang til Telenors faste nett (i underkant av 40 aktører) anmode om tilgang til Telenors mobilnett for levering av fast mobilt bredbånd uten at de nødvendigvis noen gang kommer til å benytte seg av tilgangen.

I utviklingen av et grossistprodukt for fast trådløst bredbånd knyttet til prosjekter med offentlig tilskudd, har Telenor besluttet å akseptere at tilgangskjøperer videreselger tilgangen til andre aktører for på den måten å bidra til lave etableringskostnader. Telenor mener at dette også kan vurderes for

et grossistprodukt for fast trådløst bredbånd som ikke er begrenset til prosjekter med offentlig tilskudd.

Etter Telenors syn er i tillegg en forpliktelse til ikke å kunne ta betalt for etablering de facto en regulering av Telenors priser som bare kan pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-9 dersom vilkårene for dette er oppfylt.

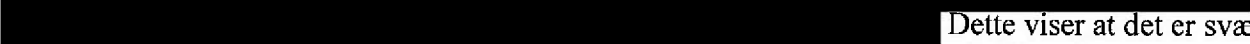
Avslutningsvis i punkt 4.2.2 skriver Nkom at:

«Tilgangsformen nasjonal gjesting reiser noen særskilte problemstillinger. Nkom vil ta stilling til disse dersom det skulle bli aktuelt.»

Telenor er usikre på hva Nkom mener med nasjonal gjesting innenfor et fastnettsmarked og hvilke særskilte problemstillinger det henvises til. Vi ber derfor om å bli involvert dersom Nkom mener det blir aktuelt å ta stilling til disse problemstillingene.


Kommentarer tidsfrist for ferdigstillelse av et nytt grossistprodukt

Telenor er i ferd med å utvikle et grossistprodukt for fast trådløst bredbånd som er begrenset til prosjekter med offentlig tilskudd – dette grossistproduktet planlegger vi å tilby i januar 2020. Det er imidlertid flere forhold ved dette produktet som innebærer at Telenor ikke vil være i stand til å utvide dette produktet til å gjelde ut over prosjekter med offentlig tilskudd på så kort tid som det Nkom her legger opp til. En sentral faktor i denne sammenheng er å etablere et system hvor tilgangskjøper løpende kan innhente oppdatert informasjon om på hvilke adresser fast trådløst bredbånd kan kjøpes, med tilhørende hastigheter og eventuelle utstyrskrav. Telenor har ikke et slikt system i dag og ettersom vi nylig har mottatt dette varselet har vi heller ikke noe anslag på hvor lang tid det vil ta å etablere et slikt system. Dette må vi komme tilbake til. For prosjekter med offentlig tilskudd vil Telenor kunne håndtere dette manuelt ettersom det omfatter få adresser.

 Dette viser at det er svært viktig at Telenor har kontroll på hvor mange som kjøper dette produktet og hvilke adresser det selges til. Vi ber derfor Nkom om å utvide fristen for ferdigstillelse av et nytt grossistprodukt.

Dersom Nkom ser behov for ytterligere utdyping av ovennevnte kommentarer eller ønsker ytterligere informasjon stiller vi gjerne i møte for å utdype.

Med vennlig hilsen
Group Legal


Kaja Wølneberg
advokat

Vedlegg: Kommisjonens kommentarer til PTS av 6. desember 2019