



TELENOR ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU

Vår ref.:
Vår dato: 13.5.2022

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler:
Kristine Pedersen

Vedtak om ny regulering for unntaket «forholdet utenfor Telenors kontroll» i Marked 3a og 3b

1 Innledning

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til varsel om endring av «Vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett» av 19. november 2021.

Nkom har mottatt kommentarer til varselet fra GlobalConnect AS (GlobalConnect), Telia Norge AS (Telia) og Telenor ASA (Telenor), alle datert 6. desember 2021.

2 Bakgrunnen for ny regulering

Telenor er pålagt å gi tilgang til kobberaksessnettet gjennom markedsvedtakene fra 2018¹. Utgangspunktet er at Telenor har plikt til å gi tilgang til hele kobberaksessnettet. Telenor hadde etter markedsvedtakene fra 2018 plikt til å varsle tilgangskjøperne om endringer i aksessnettet med ulike frister (fra én måned til 3 år). Telenor ble imidlertid innrømmet to unntak fra varslingsreglene, blant annet når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll». Dette er etter reguleringen et snevert unntak og gir Telenor anledning til å korte ned på varslingsfristen.

¹ Vedtakene av 20. desember 2018 om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) og i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b).



Som følge av Telenors kunngjøring om å legge ned kobbernettet, fattet Nkom i 2020 kobbervedtaket. I kobbervedtaket fra 2020² ble Telenor pålagt å opprettholde tilgang til kobberaksessnettet frem til 2. september 2025.

Et sentralt hensyn bak kobbervedtaket var å gi tilgangskjøperne forutsigbare rammebetingelser for tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. I kobbervedtaket ble det åpnet for at Telenor kunne legge ned kobberaksesser før dette tidspunktet dersom Telenor kunne tilby tilgangskjøperne relevante erstatningsprodukter i tråd en migrasjonsplan godkjent av Nkom. En slik migrasjonsplan har ikke blitt godkjent av Nkom.

Det følger av kobbervedtaket at det er to unntak fra Telenors plikt til å opprettholde kobbernettet frem til 2. september 2025. Telenor kan legge ned kobberaksesser på visse betingelser ved feil i kobberaksessnettet («feilrettingspolicy»), og når endringer må gjøres i kobberaksessnettet på grunn av «forhold utenfor Telenors kontroll». Med «forhold utenfor Telenors kontroll» menes alle forhold som ikke er initiert av Telenor selv, som innebærer at det gis et pålegg fra en utenforstående tiltakshaver som gjør det nødvendig med endringer i kobberaksessnettet. Eksempler på slike tiltak kan være bygging av nye veier og oppføring av nye bygg. Unntaket «forhold utenfor Telenors kontroll» har vært ment som en snever unntaksbestemmelse, men dagens praksis har imidlertid ført til at omfanget av nedleggelse har vært høyere enn hva som var tiltenkt med bestemmelsen.

Telenors insentiver til å opprettholde aksesser i disse unntakstilfellene er ikke lengre til stede, noe som må sees i lys av Telenors kunngjøring om å legge ned kobbernettet i slutten av januar 2019.

Nkom ønsker å opprettholde reell og forutsigbar tilgang til kobberaksessnettet for tilgangskjøperne i kobbernettets resterende levetid, altså til 2. september 2025. For å ivareta dette formålet pålegges Telenor derfor å opprettholde tilgangen innenfor en gitt kostnadsramme, også i de tilfellene hvor det oppstår et «forhold utenfor Telenors kontroll». Samtidig åpnes det for at Telenor kan velge å videreføre tilgangen over alternativ infrastruktur. Ved bortfall av tilgang skal Telenor utbetale kompensasjon.

Den 30. juni 2021 anmodet GlobalConnect om tvisteløsning i medhold av ekomloven § 11-2. Tvisten gjaldt nedleggelse av kobberaksesser, som etter GlobalConnects syn, var i strid med Telenors mulighet etter gjeldende regulering til å legge ned kobberaksesser med grunnlag i unntaket «forhold utenfor Telenors kontroll». Nkom anså det som vanskelig å trekke entydige konklusjoner på hvorvidt reguleringen var brutt fra Telenor sin side, og at en mer effektiv myndighetsutøvelse vil være å endre reguleringen knyttet til unntaket «forhold utenfor Telenors kontroll». Nkom varslet dermed 19. november 2021 at myndigheten ikke ville treffe vedtak i tvisten, men i stedet løse tvisten ved «andre midler», jf. ekomloven § 11-2 (3).

² Vedtak av 2. september 2020 om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett.

3 Rettslig grunnlag

Ekomloven § 4-1 første ledd gir myndigheten hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å «imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang.» Med tilgang menes det å stille fasiliteter og / eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere på bestemte vilkår, med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester.

Ekomloven § 4-7 første og annet ledd gir myndigheten hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å «tilby samtrafikk og tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår» og «å tilby samtrafikk og tilgang til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som det tilbys egen virksomhet, datterselskaper eller partnervirksomheter».

Pålegget om at Telenor skal oversende månedlige oversikter til Nkom i tilknytning til oppfølging av den nye reguleringen for unntaket «forhold utenfor Telenors kontroll» er hjemlet i ekomloven § 10-3.

4 Kommentarer til varselet

4.1 Overordnet

Høringskommentarer

Telia støtter Nkoms initiativ til å endre reguleringen hva gjelder «forhold utenfor Telenors kontroll». Telia vil imidlertid på det sterkeste anmode om at endelig vedtak gis virkning for alle aksesser som ennå ikke er nedlagt, uten unntak for aksesser som allerede er varslet nedlagt av Telenor, men ikke effektuert.

GlobalConnect støtter Nkoms foreslåtte endring av reguleringen, såfremt det endelige vedtaket inneholder presiseringer som sikrer reell likebehandling og hindrer omgåelser. Imidlertid er GlobalConnect uenig i at det økede antall nedleggelse skyldes uklar regulering. GlobalConnect mener at nedleggelsene skyldes omgåelse av regelverket fra Telenor og mangel på håndheving av regelverket fra Nkom sin side.

Telenor mener at det ikke er nødvendig å endre reguleringen for å ivareta konkurransen i bredbåndsmarkedene, og viser til at nedleggelse som følge av «forhold utenfor Telenors kontroll» er marginale. Videre mener Telenor at endringsvedtaket legger opp til at ansvaret for å sikre fremtidsrettet elektronisk kommunikasjon jf. ekomloven § 1-1 kun tilkommer Telenor, og de påpeker at ansvaret også bør påhvile de andre aktørene. Telenor hevder også at de ikke har kontroll eller mulighet til å forhandle om løsninger med tiltakshavere.

Nkoms vurderinger

Nkom viser til Telias innspill om vedtakets virkningstidspunkt, og hvilke aksesser som følgelig skal reguleres av det nye regimet for tilfeller der «forhold utenfor Telenors kontroll» gjør det

nødvendig å foreta endringer i kobberaksessnettet. Nkom har vurdert innspillet fra Telia, men kommet til at det vil være mest forutsigbart, og etter vår oppfatning gi den beste overgangen til nytt regime, dersom den endrede reguleringen får anvendelse på nye varsler om nedleggelse etter vedtakets ikrafttredelse. Det skyldes at det nye regimet legger opp til større involvering av tilgangskjøperne på et tidligere stadium i prosessen, og Nkom anser det som lite hensiktsmessig at dette skal gjelde på allerede varslede nedleggelse som nærmer seg effektivering. Nkom bemerker også at GlobalConnect ikke hadde kommentarer til vedtakets virkningstidspunkt.

Når det gjelder GlobalConnects anførsler om at det økende antallet nedleggelse skyldes omgørelser fra Telenors side, så viser Nkom til det som fremgår over om behovet for endring i lys av Telenors praktisering av dette unntaket, og at omfanget av nedleggelse har blitt større enn forutsatt da videreføring av dette unntaket ble drøftet i kobbervedtaket. Reguleringen er i sin någjeldende form krevende å følge opp, noe som i seg selv ikke i tilstrekkelig grad gir insentiver til etterlevelse fra Telenors side. Etter Nkoms oppfatning er det derfor behov for å klargjøre regelverket for å oppnå formålet med kobbervedtaket om å sikre reell og forutsigbar tilgang frem til 2025.

Når det gjelder Telenors anførsler, er Nkom uenig i at nedleggelse som følge av unntaket «forhold utenfor Telenors kontroll» er marginale. I 6-månedersperioden april-september 2021 ble i underkant av tusen aktive grossistaksesser varslet nedlagt, samtidig som det totale antall kobberbaserte grossistaksesser var rundt 76 000 ved utgangen av tredje kvartal. En slik varslingsrate tilsvarer at om lag 2,5 % av de aktive grossistaksessene i kobbernettet blir lagt ned i medhold av dette unntaket årlig. Slik Nkom ser det er antallet nedleggelse så høyt at det undergraver den forutsigbarheten for tilgang som kobbervedtaket er ment å gi og kan betraktes som en konkurranseulempe for tilgangskjøper som benytter kobberbasert aksess som innsatsfaktor. For øvrig vises det til punkt 6.1 under hvor behovet for å endre unntaket for «forhold utenfor Telenors kontroll» er nærmere drøftet.

Når det gjelder Telenors anførsler om at de pålegges et ensidig ansvar for fremtidsrettet elektronisk kommunikasjon, vil Nkom bemerke at dette vedtaket er en forlengelse av tilgangsplikten fra markedsvedtaket og kobbervedtaket der Telenor ble utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling. Det er derfor kun Telenor som er pålagt plikter i reguleringen.

Nkom er uenig med Telenors anførsel om at de ikke har mulighet for forhandling når det gjelder hvorvidt det varslede tiltaket vil bli gjennomført eller ikke. Ettersom «forhold utenfor Telenors kontroll» er forhold initiert av en utenforstående tredjepart, er Nkom innforstått med at Telenor ikke kan kontrollere dette. Dette er imidlertid ikke til hinder for at Telenor kan opprette dialog med tiltakshaver for å se på mulighetene for at tiltaket skal påvirke Telenors kobbernett og tilgangskjøpernes disposisjon av dette i minst mulig grad.

4.2 Det rettslige grunnlaget

Høringskommentarer

Verken **Telia** eller **GlobalConnect** har innvendinger til det rettslige grunnlaget for vedtaket.

Telenors innvendinger til det rettslige grunnlaget for vedtaket går langs fire hovedlinjer:

(1) Telenor mener Nkom mangler rettslig grunnlag for endringsvedtaket, og anfører at ekomloven § 4-1 ikke gir adgang til å pålegge en aktør å etablere ny infrastruktur. Etter ordlyden i § 4-1 og ekomforskriften § 2-2 første ledd hevder Telenor at Nkom kun har hjemmel til å ilegge tilgangsplikt til «allerede etablerte aksessnett». De viser også til at forarbeidene til ekomloven, Ot.prp.nr 58 (2002-2003) punkt 1.2.1, henviser til «tilgang til eksisterende nett». Telenor mener derfor at Nkom gjennom endringsvedtaket i realiteten pålegger selskapet en investeringsforpliktelse ved å legge om kobber eller ved å tilby erstatningsprodukter.

(2) Telenor anfører at de endrede forpliktelsene i varselet strider mot ekomloven § 4-7 om ikke-diskriminering. Ved at eksisterende grossistkunder på kobberaksess skal tilbys andre og lavere priser for tilgang på alternative grossistprodukter, vil dette i realiteten være diskriminerende mot de andre grossistkundene som ikke er berørt av «forhold utenfor Telenors kontroll».

(3) Telenor anfører også at Nkom ikke har rettslig grunnlag i ekomloven § 4-1 til å regulere priser. Etter deres syn er de varslede forpliktelsene en uhjemlet prisforpliktelse, som i så fall burde vært hjemlet i ekomloven § 4-9.

(4) Telenor anfører at de varslede forpliktelsene er uforholdsmessige. Dette begrunnes med at selskapet angivelig pålegges å foreta «omfattende og ulønnsomme investeringer», samt at den varslede endringen er konkurransevridende ved at den favoriserer enkeltaktører i konkurransen om sluttkundene. Telenor påpeker også at endringene bidrar til økt kompleksitet, stort tolkningsrom og sannsynligvis flere uenigheter.

Nkoms vurderinger

Vedtaket pålegger Telenor å etablere ny infrastruktur

Nkom er ikke enig med Telenor i at de varslede endringene i gjeldende regulering i realiteten er et pålegg om å legge en ny infrastruktur som innebærer en investeringsforpliktelse. Utgangspunktet er at Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-1 er pålagt å opprettholde tilgang til allerede eksisterende og etablerte aksessnett, også i de tilfellene hvor Telenor mottar pålegg fra offentlig myndighet eller grunneier som medfører at det må gjøres endringer i det etablerte aksessnettet. Reguleringen i dette vedtaket åpner for at Telenor kan opprettholde tilgangen ved å tilby erstatningsprodukter. Telenor står samtidig fritt til å opprettholde tilgangen over kobbernettet, ved å legge om kobberaksessene, dersom selskapet ser grunn til det. Begge løsninger vil innebære kostnader for Telenor. Telenor er dermed kun gitt en mulighet til å velge den løsningen som gir lavest kostnader for Telenor, det er ikke noe pålegg om å tilby erstatningsprodukter. Vedtaket kan derfor ikke etter vår vurdering anses å innebære noen investeringsforpliktelse, slik Telenor anfører.

Den varslede endrede reguleringen er etter Nkoms vurdering også i tråd med ekomlovens formål om å legge til rette for fremtidsrettede kommunikasjonstjenester og vil gi Telenor større fleksibilitet for hvordan tilgangsplikten skal ivaretas og opprettholdes frem mot 2. september 2025.

Vedtaket er i strid med kravet til ikke-diskriminering

Nkom er ikke enig med Telenor i at de varslede forpliktelsene strider mot ekomloven § 4-7 om ikke-diskriminering. Plikten til ikke-diskriminering i markedsvedtakene er hjemlet i

ekomloven § 4-7. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101 at:

«Med ikke-diskriminerende menes at forpliktelsene som pålegges skal være like i like tilfeller, hensynet til forholdsmessighet innebærer at ulike tilfeller vil bli behandlet ulikt og at forpliktelsene som pålegges skal stå i forhold til det som ønskes oppnådd.»

I markedsvedtakene følger plikten til ikke-diskriminering av punkt 7.4 i begge vedtak. I avsnitt 678 i Marked 3a-vedtaket fremgår følgende:

*«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.» (Nkoms utheving.)*

Tilfeller hvor Telenor beslutter å legge ned kobberaksesser og overføre tilgangen til ny teknologi er ikke direkte sammenliknbare med ordinært kjøp av tilgang til fiber eller fast trådløst bredbånd. Dette er særtilfeller som kan behandles ulikt fra tilgangsplikten Telenor har til andre aksess-teknologier. Nkom er derfor uenig i at de endrede forpliktelsene er i strid med ekomloven § 4-7.

Uhjemlet prisforpliktelse

Nkom er uenig med Telenor i at endringsvedtaket innebærer en uhjemlet prisforpliktelse som burde vært hjemlet i ekomloven § 4-9. Telenor er gjennom kobbervedtaket pålagt tilgangsplikt til kobberaksessnett jf. ekomloven § 4-1, og denne tilgangsplikten innebærer at alle aksesser i utgangspunktet opprettholdes til 2025. Telenor er videre med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålagt å fastsette priser for tilgang til kobberaksessnett i tråd med nærmere fastsatt pristak. Dette følger av markedsvedtakene.

Når ekomloven § 4-1 gir Nkom kompetanse til å pålegge Telenor tilgangsplikt, er det også innenfor Nkoms kompetanse å stille vilkår knyttet til hvordan tilgangsplikten skal utøves. Dette vedtaket pålegger Telenor en plikt til å opprettholde tilgangen i situasjoner der det oppstår forhold utenfor Telenors kontroll, samtidig som det åpnes opp på visse vilkår for at Telenor gis en mulighet, innenfor rammene av tilgangsplikten, til å legge om kobberaksessen eller tilby relevante erstatningsprodukter. Vilåret for at Telenor skal ha den muligheten, er at tilgangen til den andre aksessteknologien gis på tilsvarende vilkår som kobberaksessen.

En sentral forutsetning fra Nkoms side dersom Telenor skal gis en slik valgfrihet, er at grossistkundene ikke skal måtte betale etableringskostnader eller ha løpende kostnader som er høyere enn de ville hatt dersom tilgangen ble opprettholdt over kobbernett. Hensynet som tilgangsplikten bygger på, tilsier at Telenor i slike tilfeller skal videreføre prisnivået for tilgang overfor tilgangskjøper som benytter seg av de berørte kobberaksessene. I de tilfeller hvor Telenor velger å tilby grossistkundene alternativ aksess fremfor kobbertilgang, så skal dette være på samme prisvilkår som den kobberaksessen den erstatter. Nkom mener at dette vilåret er avledet av den plikten som allerede gjelder for prising av kobberaksesser, og at det dermed ikke er nødvendig å hjemle dette i ekomloven § 4-9.

Uforholdsmessige plikter

Nkom er uenig med Telenor i at de varslede forpliktelsene er uforholdsmessige.

Nkom mener de endrede forpliktelsene er egnet og nødvendig for å oppfylle formålet om å sikre forutsigbarhet for tilgangskjøperne i disse tilfellene. Nkom viser til vurderingene i punkt 7.

4.3 Utforming av forpliktelsene i ny regulering

Høringskommentarer

Telia støtter Nkoms forslag om at grossistkundene kan få tilbud om erstatningsprodukt fremfor kobber, men er særlig opptatt av at alternativet «erstatningsprodukt» skal få samme realitet ovenfor Telia som ovenfor andre tilgangskjøpere. Telia har opplevd at de ikke får tilbudt fast trådløst bredbånd som erstatningsprodukt fra Telenor, hvilket har resultert i at Telia ikke har fått tilbudt relevante erstatningsprodukter. De mener at fast trådløst bredbånd også må kunne tilbys Telia i overgangsperioden frem til 2. september 2025.

GlobalConnect mener det kan være et godt alternativ til å legge om linjer dersom de får tilbudt erstatningsprodukter som gir minst like god kvalitet og tilsvarende marginbilde uten at det gir merkostnader. Telenor må bære både omkostningene og det administrative ansvaret for omleggingen til erstatningsprodukter. Erstatningsproduktene må videre gjøre det mulig å opprettholde det samme tjenestetilbudet som tilgangskjøper realiserer over den aktuelle aksessen. De understreker at fast trådløst bredbånd aldri vil være et fullgodt alternativ ettersom kvaliteten er for lav. GlobalConnect understreker også at det i reguleringen bør presiseres at tilgangen skal opprettholdes uavbrutt.

Telenor kommenterer at det ikke klart hva det konkret betyr at erstatningsproduktet skal tilbys «uten etableringsgebyr», og at det videre er uklart om det er noen andre kostnader Nkom sikter til, slik som kostnader til sluttkundeutstyr som antenner og rutere og installasjon av dette utstyret på kundens adresse.

Telenor mener «tilsvarende marginbilde» er uklart og vil skape rom for uenigheter og konflikter. Telenor viser til at de ikke innsyn i tilgangskjøpernes marginbilde og har ikke kjennskap til deres kostnader og sluttbrukerpriser. Det er videre uklart om prisen for tilgang i så fall skal variere fra tilgangskjøper til tilgangskjøper og individualiseres med sluttbrukerprisen på aksessen. Det er videre uklart om det tilsvarende marginbilde skal opprettholdes samtidig som sluttbrukerprisen til den berørte tilgangskjøperen skal være uendret, altså slik at en tilgangskjøper skal få kjøpe fiber eller fast trådløst bredbånd av Telenor til prisen av kobber.

Nkoms vurderinger

Fast Trådløst Bredbånd som erstatningsprodukt for Telia

Når det gjelder Telias kommentarer om at alternativet fast trådløst bredbånd som erstatningsprodukt skal ha samme realitet over dem som for andre tilgangskjøpere, så antar Nkom at denne problemstillingen er avgrenset til de tilfellene Telia ikke selv har dekning med fast trådløst bredbånd. Nkom antar videre at kommentaren har sammenheng med fjorårets dialog i Bredbåndforum om migrasjonsplanen fra kobberaksessnettet.

Telenor viste i den sammenheng til at erstatningsproduktene for kobber var de regulerte produktene fast trådløst bredbånd og VULA fiber. Telia ville da for noen kobberaksesser gå over fra kobberbaserte grossistprodukter til grossistproduktet Fast Trådløst Bredbånd, og ville i så fall måtte inngå avtale med Telenor om tilgang til grossistproduktet Fast Trådløst Bredbånd. Dette er noe Telenor var negative til i migrasjonsplanprosessen fordi Telia tilbyr et tilsvarende produkt i sluttbrukermarkedet i eget mobilnett. Etter Nkoms vurdering er problemstillingen knyttet til erstatningsprodukter i situasjoner hvor det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll» forskjellig fra situasjonen som ble diskutert i Bredbåndsforum, nærmere bestemt spørsmålet om migrasjonsplanen fra kobberaksessnettet.

Som nevnt ovenfor, skal Telenor som et utgangspunkt opprettholde tilgang til aksessnettet også når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll». I tilfeller der Telenor benytter muligheten til å dekke tilgangsplikten på annen måte enn å legge om kobberaksessene, bør Telia ha samme rettigheter som andre kjøpere av grossisttilgang.

Det faktum at Telia tilbyr fast trådløst bredbånd over egen infrastruktur, vil etter Nkoms oppfatning ikke være avgjørende i denne sammenheng. Det vises her til at også de andre grossistkundene i Telenors kobbernett har egen infrastruktur som i større eller mindre grad overlapper Telenors infrastruktur. Telenor bør ikke kunne velge en måte å oppfylle tilgangsplikten på som fører til at noen tilgangskjøpere må gjøre investeringer i eget nett, mens andre ikke må gjøre det.

Telia skal derfor gis tilgang på like vilkår som de øvrige tilgangskjøpere på fast trådløst bredbånd når Telenor velger dette som et alternativ til å legge om kobberaksessen, jf. pålegget om å opprettholde tilgang og kravet til ikke-diskriminering hjemlet i henholdsvis ekomloven §§ 4-1 og 4-7.

Som nevnt ovenfor, forutsetter imidlertid Nkom at Telia i mange tilfeller vil ha egen dekning med hensyn til fast trådløst bredbånd, og at det vil derfor være naturlig at partene i fellesskap kommer frem til hva som er mest hensiktsmessig løsning i det konkrete tilfellet.

Videreføring av samme tjenestetilbud uten nedetid

Nkom er enig med GlobalConnect i at erstatningsproduktene som tilbys må gjøre det mulig å opprettholde det samme tjenestetilbudet som er blitt realisert over kobberaksessene. GlobalConnect ber Nkom om å klargjøre dette i vedtaksteksten. Nkom har derfor i punkt 5 under utdypet hva som ligger i kravet om at tilgangskjøper skal kunne opprettholde det samme tjenestetilbudet. Når det gjelder kommentaren om at tilgangen skal opprettholdes uavbrutt i forbindelse med «forhold utenfor Telenors kontroll», så viser Nkom til at Telenor skal videreføre tjenesten «uten nedetid, så langt det er teknisk og praktisk mulig». Nkom mener at en slik plikt vil sikre at tilgangskjøperne får uavbrutte tjenester, samtidig som den tar høyde for helt spesielle situasjoner der nedetid er vanskelig å unngå av tekniske og praktiske årsaker. Nkom forutsetter at partene i fellesskap avtaler egnet tidspunkt for omkobling av tjenesten.

Det administrative ansvaret

Når det gjelder GlobalConnects kommentar om at Telenor må bære både omkostningene og det administrative ansvaret for overgang til erstatningsprodukter, og Telenors anførsel knyttet til hvilke kostnader Telenor skal bære, så har Nkom presisert i under at Telenor også skal bære alle omkostninger som påløper for å tilby erstatningsprodukter.

Det administrative ansvaret for overgang til erstatningsprodukter følger etter Nkoms oppfatning av hovedkravet om at Telenor skal opprettholde tilgang i tilfeller som gjelder «forhold utenfor Telenors kontroll». Det administrative ansvaret skal imidlertid ikke forstås slik at tilgangskjøperne ikke trenger å bidra til en konstruktiv dialog om erstatningsproduktene. Dette vil være en forutsetning for å komme frem til gode løsninger som kan erstatte tjenester som tidligere har blitt realisert over kobbernettet.

Tydeliggjøring av «tilsvarende marginbilde»

Nkom er enig med Telenor i at dette begrepet kan skape noe uklarhet, og at utformingen av forpliktelsen på dette punktet må være tydeligere. «Tilsvarende marginbilde» vil kunne bety varierende grossistpriser fra aksess til aksess, særlig innen bedriftssegmentet. En slik innretning på ordningen tilsier derfor uforholdsmessig mye utredning i hvert tilfelle og vil skape rom for uenigheter mellom aktørene. Hensikten fra Nkoms side med å ta utgangspunkt i en slik størrelse, og det man ønsker å tilrettelegge for, er at tilgangskjøper ikke skal påføres ulemper som ikke ville blitt påført dem dersom kobberaksessen hadde blitt opprettholdt frem til 2. september 2025.

Nkom mener at det er viktig at de kravene som stilles til erstatningsproduktene er utformet på en måte som skaper forutsigbarhet for både Telenor og tilgangskjøper. I tillegg må kravene være enkle og klare slik at det ikke skaper grobunn for stadige uenigheter mellom partene. Samtidig er formålet fremdeles at aktørene skal kunne opprettholde et mer eller mindre «tilsvarende marginbilde». Nkom mener den enkleste og mest hensiktsmessige måten å oppnå dette på er å innføre et pristak for erstatningsproduktene som tilsvarer det til enhver tid gjeldende pristak på kobberaksesser og viser til vurderingene knyttet til dette i punkt 5.2.5 under.

4.4 Kostnadsramme

Høringskommentarer

Telenor mener at man må hensynta mulige inntekter i gjenværende periode for den relevante kunden når man skal vurdere hva en rimelig kostnadsramme for kobberomlegging skal være. Telenors grossistvirksomhets gjennomsnittlige inntekt er på kr. 127 pr. måned pr. DSL WS/OA aksess. For en treårsperiode utgjør dette kr. 4.572. Tapet reduseres i takt med den gjenværende levetiden frem mot september 2025. For å fastsette ett fast beløp som er relevant i hele treårsperioden, mener Telenor at vi kan anta at en kunde i snitt er verdt kr. 2.286 (kr. 127 x 18 måneder). Telenor mener at det virker urimelig å pålegge dem å bære kostnader utover dette.

Et annet alternativ **Telenor** anfører, er at man kan se på den kommersielle markedsværdien kobberaksessen har for en grossistkunde i samme periode. Snittinntekt per år per privatkunde antas å være rundt kr. 7.000. Snittverdi over treårsperioden, med samme tilnærming som over, tilsier en verdi per kunde på ca. kr. 10 000. En investeringskostnad utover dette kan på ingen måte legitimeres ifølge Telenor. I så fall fastsettes grensen for størrelsen på hva Telenor må betale over de totale inntektene grossistkunden kan forvente på aksessen. Dette vil innebære sløsing av ressurser og være uforholdsmessig ifølge selskapet.

Etter **Telenors** syn bør kostnadsrammen for unntaket ligge et sted mellom de to nevnte ytterpunktene. Tallene Telenor viser til i beregningene ovenfor, er inntekter for henholdsvis

Telenor i grossistmarkedet og grossistkunden i sluttbrukermarkedet. Ettersom oppgitte tall er inntekter og ikke marginer, mener Telenor at dette forsterker argumentet om at grensen som fastsettes bør være i nærheten av Telenors gjennomsnittlige grossistinntekter.

Telia påpeker at de ikke har tilstrekkelig informasjon til å kunne foreslå en konkret kostnadsramme, men mener imidlertid at den må være vesentlig høyere enn dagens kostnadsramme på kr. 50.000 for feilretting.

GlobalConnect mener at kr. 200.000 vil være et godt utgangspunkt som kostnadsramme.

Nkoms vurderinger

Nkom er uenig med Telenor i at kostnadsrammen utelukkende skal fastsettes på bakgrunn av mulige inntekter i gjenværende periode for tilgangskjøperne, og videre at det vil være urimelig om kostnadsrammen fastsettes høyere enn Telenors anslag over snittinntekten for tilgangskjøperen pr. sluttbruker pr. år. Nkom er heller ikke enig i Telenors alternative forslag om å fastsette kostnadsrammen ut fra den kommersielle markedsverdien av kobberaksessen i gjenværende periode.

Nkom har sett hen til kommentarene fra Telia og GlobalConnect ved fastsettelsen av kostnadsrammen, men vil påpeke at ingen av aktørene har gitt en nærmere begrunnelse for sitt standpunkt. Nkom har derfor ikke kunne legge noe særlig vekt på kommentarene.

Nkom mener at forholdsmessighetskravet tilsier at kostnadsrammen bør utformes slik at det skjer en gradvis nedtrapping frem mot 2025. Ved fastsettelsen av kostnadsrammen for inneværende år mener Nkom den må ligge betydelig høyere enn det Telenor har anført. Dette begrunnes med at det også påløper andre mer skjønsmessige ulemper som skal kompenseres for i disse tilfellene enn bare de tapte inntektene fra sluttkunden.

Nkom viser til at når Telenor på kort varsel fjerner tilgangen til dagens infrastruktur uten å tilby et relevant erstatningsprodukt, må tilgangskjøperne legge til rette for etablering av ny infrastruktur enten via fast trådløst bredbånd, radiolinje eller fiber. Samtidig mister tilgangskjøperne mulighet for langsiktig å kunne planlegge kundeforholdet frem mot 2025 for å finne de beste og mest kostnadseffektive løsningene, og Nkom mener denne forutberegneligheten også må hensyntas ved fastsettelsen av kostnadsrammen. Etablering av ny infrastruktur har en relativt høy kostnad sammenlignet med nåværende leie fra Telenor, og tilgangskjøperne vil normalt ikke kunne videreføre denne kostanden til sine kunder i allerede inngåtte avtaleforhold.

På denne bakgrunn mener Nkom kostnadsrammen for 2025 bør være kr. 100.000 med en gradvis nedtrapping mot 2025. Nkom redegjør nærmere for dette i punkt 5.2.3 under.

4.5 Kompensasjonsordning

Høringskommentarer

Telenor mener at dersom det skal utarbeides og fastsettes en kompensasjonsordning, er det tiltakshaver som må pålegges å betale kompensasjon til grossistkunden, ikke Telenor.

De begrunner dette med at Telenor ikke har noen kontroll over tiltaket som utløser bortfallet av tilgang og heller ikke har mulighet til å motsette seg det eller forhandle frem løsninger med tiltakshaver. Telenor har ingen kommentarer til beløpets størrelse.

Telia støtter Nkoms forslag om kompensasjonsordning, og mener at størrelsen på en slik standardkompensasjon bør ligge mellom kr. 100.000 – 200.000 pr. aksess.

GlobalConnect mener at kr. 200.000 er et godt utgangspunkt for en kompensasjonsordning, dvs. et beløp som er på tilsvarende nivå som kostnadsgrensen.

Nkoms vurderinger

Nkom har ikke hjemmel til å pålegge tiltakshaver å utbetale kompensasjon slik Telenor anfører, og i alle tilfeller mener Nkom at rette pliktsubjekt vil være Telenor i disse situasjonene. Nkom vil likevel anta – uten at det tillegges noen betydning i denne sammenhengen – at Telenor vil kunne rette et krav om kompensasjon eller erstatning mot tiltakshaver på alminnelig avtale- eller erstatningsrettslig grunnlag.

Nkom forventer at et de aller fleste nedleggelsene vil skje i bedriftsmarkedet. Dette er basert på tilnærmet samstemte tilbakemeldinger som ble gitt under aktørmøtene i arbeidet med migrasjonsplanen, hvor Nkoms klare inntrykk var at aktørene mener fast trådløst bredbånd vil utgjøre et fullverdig erstatningsprodukt for de aller fleste privatkundene. Dette innebærer at Telenor i privatmarkedet i stor grad vil kunne tilby fast trådløst bredbånd fremfor å måtte utbetale kompensasjonsbeløpet. Dette vil slik Nkom vurderer det være annerledes i bedriftsmarkedet, hvor sluttbrukerne ofte kjøper mer avanserte løsninger, og hvor grossistproduktet fast trådløst bredbånd per i dag i mange tilfeller begrenser tilgangskjøperens mulighet til å videreføre tilsvarende tjenestetilbud.

Etter det Nkom erfarer vil tapt inntekt for tilgangskjøperne som tilbyr tjenester til bedriftskunder, være høyere enn i Telenors gjennomsnittsberegninger som det er vist til i punkt 4.4 over.

I realiteten vil tilbydere i bedriftsmarkedet måtte investere betydelige summer for reetablering av en egnet infrastruktur (radiolinje eller fiber) for å overholde sine kontraktsforpliktelser, dersom kobberaksessen forsvinner uten tilbud om erstatningsprodukt. Telia har for eksempel estimert at en radiolinjeetablering koster ca. kr. 100.000 pr. hopp (HW + installasjon), og at for fiber varierer prisen for graving fra kr. 400 til kr. 2.000 pr. meter.

For å oppnå formålet med ordningen og at beløpet skal oppleves som en reell kompensasjon for tilgangskjøpere i bedriftsmarkedet, mener Nkom at kompensasjonsbeløpet må settes relativt høyt. Nkom har sett hen til kommentarene fra Telia og GlobalConnect ved fastsettelsen av kompensasjonsbeløpet, men vil påpeke at ingen av aktørene har gitt en nærmere begrunnelse for sitt standpunkt i høringssvarene slik at Nkom har kunnet legge noe særlig vekt på innspillene.

Nkom redegjør nærmere for det fastsatte kompensasjonsbeløpet i punkt 5.2.3 under.

5 Ny regulering for «forhold utenfor Telenors kontroll»

5.1 Hensyn og bakgrunn for endring av reguleringen for «forhold utenfor Telenors kontroll»

Markedsvedtaket ble utformet før Telenor besluttet å legge ned kobbernetet og tok følgelig ikke hensyn til denne beslutningen. Kobbervedtaket kom som en reaksjon på Telenors beslutning

om å legge ned kobbernettet, men videreførte unntaket om feilretting og «forhold utenfor Telenors kontroll» fra markedsvedtaket uten endringer.

Nkom erkjenner at ved å videreføre dette unntaket i kobbervedtaket uten endringer, ble det ikke i tilstrekkelig grad tatt høyde for hvilken virkning beslutningen om å avvikle kobbernettet innen 2022 har for Telenors insentiv til å opprettholde kobberaksesser når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll». I lys av at Telenor har bestemt seg for å avvikle kobbernettet, vil Telenor ikke ha de samme insentivene som tidligere til å forsøke å finne løsninger med tiltakshaver slik at kobbernettet og tilgangsplikten påvirkes i minst mulig grad. Tvert imot vil Telenor vil kunne ha insentiv til å imøtekomme tiltakshaver på en slik måte at berørte kobberaksesser blir lagt ned hyppigere og raskere enn det gjeldende nødvendighetskriteriet tilsier.

Nkom viser også til ESAs kommentarer til kobbervedtaket i brev av 23. juli 2020³ der ESA påpeker følgende nederst på side 4 og øverst på side 5:

“...Nkom should monitor developments in the market closely and ensure that Telenor does not use its fault repair policy or other mechanism to discriminate against access seekers or bypass its access obligations, for example, through the decommissioning of copper lines at short notice on the basis of repair costs.”

Basert på erfaringen med å følge opp gjeldende vedtak, mener Nkom at reguleringen av unntaket for «forhold utenfor Telenors kontroll» ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til forutsigbar tilgang til kobbernettet for tilgangskjøperne, og dermed ikke i tilstrekkelig grad ivaretar formålet med kobbervedtaket. Situasjonen har klare likhetstrekk med tiden i forkant av at kostnadsgrensen for feilrettingsregimet ble økt betydelig våren 2021. Denne endringen har hatt svært god effekt på antallet nedleggelse.

Nkom viser også til at arbeidet med å komme frem til en helhetlig og akseptert migrasjonsplan har blitt avsluttet. Migrasjonsplanen var ment å løse problemer knyttet til erstatningsprodukter og overføring av slutt kunder til ny teknologi, og en godkjent migrasjonsplan ville medført at kobbernettet kunne legges ned raskere enn 2. september 2025. At det ikke foreligger noen migrasjonsplan, styrker viktigheten av å sikre reell og forutsigbar tilgang til kobbernettet ytterligere frem til dette tidspunktet.

Når det gjelder omfanget av nedleggelse, viser Nkom til varselet hvor informasjon fra en tilgangskjøper viser at antall kobbernedleggelse begrunnet i dette unntaket har økt betydelig i perioden etter at beslutningen om å legge ned kobbernettet ble tatt og ligger på et høyt nivå.. Dette samsvarer med Nkoms analyser basert på innrapporterte tall fra Telenor i 2021 som viser at varslingsraten tilsvarer at om lag 2,5 % av de aktive grossistaksessene blir årlig lagt ned i medhold av dette unntaket.

Omfanget av nedleggelse som er begrunnet i «forhold utenfor Telenors kontroll», gir etter Nkoms vurdering grunn til å endre reguleringen av dette unntaket. Antallet henvendelse Nkom

³ https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-3a-og-3b-lokal-og-sentral-tilgang-til-faste-aksessnett/_attachment/download/90512206-3db5-4172-bfb8-e24511da0d7b:5afcf6562bcd57f00c8cdc1068a70f79fad677608/Kommentarer%20fra%20ESA,%2023.%20juli%202020.pdf

har mottatt fra tilgangskjøpere i løpet av det siste året angående blant annet korte varslingsfrister og fravær av informasjon og kontrollmuligheter, trekker etter Nkoms vurdering også i den retningen.

5.2 Tilgangskjøpere skal ikke miste tilgang når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll»

5.2.1 Hovedregelen er opprettholdelse av aktive kobberaksesser innenfor kostnadsrammen

For å ivareta hensynene det er redegjort for i punkt 5.1, mener Nkom det er nødvendig å endre reguleringen av Telenors adgang til å legge ned kobberaksesser på grunnlag av «forhold utenfor Telenors kontroll». Endringen innebærer at tilgangskjøpere i slike tilfeller, som en klar hovedregel, ikke skal miste tilgangen til aktive kobberaksesser.

I lys av at plikten til å opprettholde kobbernettene gjelder til 2. september 2025, mener Nkom samtidig at hensynet til forutsigbarhet for tilgang må veies mot Telenors interesse i å kunne foreta investeringer i mer fremtidsrettet infrastruktur. Nkom mener derfor at reguleringen bør gi Telenor en viss mulighet til å velge hvordan selskapet vil dekke grossistkundens behov for tilgang til de berørte aksessene, se punkt 5.2.2.

Erfaringene fra reguleringen som frem til nå har vært gjeldende for «forhold utenfor Telenors kontroll», tilsier at reguleringen bør innrettes slik at den blir klarere og mer operasjonell. Nkom innfører derfor en kostnadsramme for hvilke aktive kobberaksesser Telenor skal videreføre tilgang til, se punkt 5.2.3.

Telenor vil på nærmere vilkår kunne oppfylle tilgangsplikten ved bruk av erstatningsprodukt. De funksjonelle kravene til erstatningsproduktene blir det redegjort for i punkt 5.2.4, mens det blir redegjort for krav til prisen på erstatningsproduktene i punkt 5.2.5.

Nkom har vurdert om plikten til å opprettholde tilgang bør omfatte både aktive og inaktive aksesser. Med aktive aksesser sikter vi her til kobberaksesser som er i bruk på tidspunktet når det aktuelle forholdet utenfor Telenors kontroll inntreffer. Med inaktive aksesser sikter vi til kobberaksesser som har vært i bruk tidligere, men som ikke benyttes til å levere tjenester når forholdet utenfor Telenors kontroll inntreffer.

Nkom har kommet til at inaktive aksesser skal falle utenfor reguleringen. Begrunnelsen for dette er at den nye reguleringen legger opp til at tilgangskjøperne skal kunne videreføre sine tjenester til de samme sluttbrukerne som blir berørt av det aktuelle tiltaket. Nkom har lagt til grunn for vurderingene at fast trådløst bredbånd i stor grad vil være erstatningsprodukt i privatmarkedet. I situasjoner hvor det er inaktive kobberaksesser som berøres, så vil ikke Telenor kunne tilby et erstatningsprodukt basert på et ukjent og mer hypotetisk behov for mulige sluttbrukere. At aksesser har vært inaktive over tid, tyder videre på at sluttbrukerne allerede har tilgang på alternativ aksesseteknologi.

Nkom har konkludert med at det ikke er grunnlag for å pålegge Telenor å tilby et erstatningsprodukt for inaktive aksesser.

Konsekvensen av at den nye reguleringen kun omfatter aktive kobberaksesser er at dersom det inntreffer «forhold utenfor Telenors kontroll» som gjør det nødvendig med omlegging av inaktive kobberaksesser, så kan Telenor legge ned disse uten å utbetale kompensasjon når forholdet er dokumentert i tråd med de nye kravene til informasjon som det er redegjort for under i punkt 5.3.

5.2.2 Telenors alternative måter å opprettholde tilgangen på

I de tilfeller der Telenor etter dette vedtaket skal opprettholde tilgangen, kan dette gjøres på følgende måter:

- (1) Legge om de berørte kobberaksessene
- (2) Benytte annen aksessteknologi for det berørte strekket
- (3) Tilby berørte tilgangskjøpere et erstatningsprodukt for de berørte aksessene

Alternativ nr. 2 innebærer at Telenor beholder kobberaksessen i den delen av nettet som er ikke er direkte berørt av tiltaket som skal utføres, men erstatter det berørte strekket med annen aksessteknologi. Dette kan for eksempel være et alternativ dersom fiber kan brukes frem til et koblingspunkt i kobbernettet som er nærmere abonnentene enn det aktuelle strekket. Denne måten å opprettholde tilgang på vil innebære at tjenesteleveransen baseres på en hybrid mellom annen aksessteknologi og kobber.

Alternativ nr. 3 innebærer at man erstatter kobberaksessen med et erstatningsprodukt som kan videreføre tilgangsplikten. En forutsetning for bruk av både det andre og tredje alternativet er at aksessteknologien og erstatningsproduktet gir tilgangskjøperne mulighet til å levere tjenester til de samme sluttbrukerne av minst sammenlignbar kvalitet som over eksisterende kobberaksess. Dette redegjøres det nærmere for i punkt 5.2.4 under.

5.2.3 Innføring av en kostnadsramme

Nkom viser til at det i gjeldende regulering er et vilkår for nedleggelse i medhold av unntaket for utenfor Telenors kontroll, at slik nedleggelse er «nødvendig». Reguleringen legger dermed opp til en skjønnsmessig kvalitativ vurdering i det enkelte tilfelle. Dette gjør det vanskeligere å etterprøve at vilkåret er oppfylt, både for tilgangskjøpere som rammes og for Nkom som tilsynsmyndighet, særlig dersom antallet saker er høyt.

Erfaringene med dette unntaket tilsier etter Nkoms vurdering at det er nødvendig å operasjonalisere når unntaket kommer til anvendelse. En operasjonalisering gjennom en forhåndsfastsatt kostnadsramme vil etter Nkoms vurdering både være egnet til å oppnå økt forutberegnelighet for tilgangskjøpere og Telenor, og samtidig lette kontrollen med at unntaket blir praktisert innenfor de rammene reguleringen fastsetter.

Nkom presiserer at kostnadsrammen skal gjelde kostnaden for omlegging av kobberaksessene. Bakgrunnen for dette er at tilgangsplikten kun omfatter eksisterende infrastruktur, og en kostnadsramme og beregning av denne knyttet til å legge til rette for alternativ aksessteknologi, vil falle utenfor tilgangsplikstens omfang.

Når det gjelder fastsettelse av nivå på kostnadsrammen, vises det til høringskommentarene og Nkoms vurderinger i punkt 4.4. Et sentralt formål ved fastsettelse av kostnadsrammen er at den

er høy nok til å sikre at tilgangskjøperne har tilstrekkelig forutsigbarhet for tilgangen. I resultat innebærer det at den må være høy nok til antall nedleggelse i medhold av dette unntaket blir betydelig redusert.

Basert på innrapporterte data fra Telenor for 6-månedersperioden fra april 2021 til september 2021, har Nkom gjort beregninger av hvordan ulike kostnadsgrenser ville påvirket antallet nedleggelse. Oversikten viser andelen i prosent av de aksessene som er varslet nedlagt i perioden, og som ville blitt videreført gitt de ulike kostnadsrammene.

Aksesser som eventuelt har vært omfattet av unntaket «forhold utenfor Telenors kontroll», men som Telenor ikke har lagt ned, men i stedet valgte å legge om kobberaksessen, er ikke inkludert i beregningsgrunnlaget.⁴

Nkom gjør oppmerksom på at tallene fra Telenor inkluderer et ekstraordinært tilfelle av «forhold utenfor Telenors kontroll». Tilfellet omfatter **UOFF** [redacted], og vil følgelig påvirke tallene i stor grad. Dette utgjør en kostnad pr. berørte aksesslinje på kr. 214.285. Nkom har hensyntatt dette, og oppgir prosentandelen i parentes når dette ekstraordinære tilfellet ikke tas med i beregningsgrunnlaget.

Kostnadsramme (pr. aksesslinje)	kr. 25.000	kr. 50.000	kr. 75.000	kr. 100.000	kr. 150.000	kr. 200.000	kr. 250.000
Andel som ville blitt videreført	44 % (48%)	71 % (78%)	79 % (87%)	83 % (91%)	86 % (94%)	88 % (96%)	97 % (96%)

Estimatene viser at hvilken kostnadsramme som blir lagt til grunn, har betydelig innvirkning på antall aksesser som vil kunne legges ned.

Ved fastsettelsen av kostnadsrammen er det også nødvendig å ta hensyn til at tilgangsplikten ikke skal bli mer tyngende for Telenor enn hva som kan begrunnes ut ifra formålet.

Kostnadsrammen må derfor settes til et nivå som er forholdsmessig. Flere og til dels motstridene hensyn må dermed veies opp mot hverandre ved fastsettelsen av rammen, og konklusjonen vil måtte bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering.

Nkom har ved denne avveiningen konkludert med at reguleringen skal ta utgangspunkt i en kostnadsramme på kr. 100 000. Det vil medføre at om lag 83 % (91 %) av aksessene som i dag blir lagt ned, vil bli videreført. Andelen er noe lavere enn for feilrettingsregimet, hvor kostnadsgrensen ble satt ut ifra at 98 % av alle feil vil bli rettet. For å oppnå et slikt resultat var det nødvendig å sette kostnadsgrensen for feilretting til 50.000 kr per aktive aksess. Nkom viser her til at en tilsvarende retteprosent ved «forhold utenfor Telenors kontroll» ville gitt en svært høy kostnadsgrense. Nkom viser videre til at den relative nytten av å øke kostnadsgrensen avtar betydelig når grensen økes utover 100 000 kroner.

⁴ Dette skiller disse beregningene fra feilrettingsberegningene, hvor kostnadsgrensen er basert på at 98 % av alle feil skulle bli rettet.

Nkom legger til grunn at behovet for å benytte kobbernettet som innsatsfaktor vil reduseres i den perioden dette vedtaket gjelder for. Nkom legger derfor til grunn at nytten av å videreføre en kobberlinje vil være noe fallende frem mot 2025. Nkom mener derfor det er grunnlag for å redusere kostnadsrammen over tid ved å la kostnadsrammen følge en trappetrinnsmodell. Den forventede effekten av en slik innretning er at andelen aksesser som ikke vil bli videreført, vil øke i perioden. Etter en samlet vurdering har Nkom konkludert med at kostnadsrammen skal fastsettes til kr. 100 000 i 2022, kr. 75 000 i 2023 og kr. 50 000 i 2024 og 2025.

Nkom legger videre til grunn at det er tidspunktet for når Telenor sender endelig varsel om nedleggelse som er skjæringstidspunkt for hvilken kostnadsramme som får anvendelse.

5.2.4 Krav til erstatningsprodukter

Nkom fastsetter her kravene som gjelder dersom Telenor velger å videreføre tilgangen ved å tilby et erstatningsprodukt, jf. alternativ 3 i punkt 5.2.2.

Nkom viser til at krav til erstatningsprodukter ble diskutert inngående i møtene Nkom arrangerte i tilknytning til Telenors migrasjonsplan. I brev 2. juli 2021 ga Nkom ytterligere veiledning om hva som skulle til for at Nkom skal kunne godkjenne en migrasjonsplan fra Telenor, herunder om kravet til «relevante erstatningsprodukter»:

*«Nkom fremholder i kobbervedtaket at tilgang til det landsdekkende kobberaksessnett har vært viktig for aktører i **bedriftsmarkedet**, herunder multi-aksess segmentet, og at slik tilgang har lagt til rette både for tjenestekonkurranse og infrastrukturkonkurranse. Under møteserien med aktørene har det kommet fram at flere aktører ser tilgang til erstatningsprodukter i deler av bedriftsmarkedet som ett av de vanskeligere temaene å bli enige om. Dette har særlig vært knyttet til at fast trådløst bredbånd i slike tilfeller ikke er ansett som et tilstrekkelig erstatningsprodukt og fravær av tilgang til Telenors fibernett. Nkom presiserer at plikten til å legge frem forslag om en helhetlig migrasjonsplan også omfatter erstatningsprodukter for kobberaksess som brukes til å tilby sluttbrukertjenester i den mer avanserte delen av bedriftsmarkedet.*

*Hvilke **tekniske egenskaper** erstatningsproduktene har og dermed i hvilken grad erstatningsproduktene kan benyttes til å dekke den eksterne tilgangskjøperens behov, vil være sentralt for om et erstatningsprodukt kan anses som relevant. Et minimumskrav til erstatningsproduktenes tekniske egenskaper at de skal gjøre det mulig for tilgangskjøperne å tilby tilsvarende tjenester til sine sluttbrukere som de gjør i dag via kobberbasert tilgang.*

*Erstatningsproduktene må i utgangspunktet ha en **kvalitet** som gjør at de dekker behovene som tilgangskjøperen har fått dekket gjennom tilgangen til kobberaksessnettet. Tilgangen til erstatningsprodukter skal dermed dekke behov for innsatsfaktorer på grossistnivå som er nødvendig for å tilby de aktuelle sluttbrukertjenestene. Erstatningsproduktene skal dermed som et minimum ha sammenlignbar kvalitet som tilgangsproduktene de erstatter.*

*Når det gjelder **kapasitet**, skal erstatningsproduktene i utgangspunktet ha samme eller høyere kapasitet enn kobberinfrastrukturen den erstatter. Tilgangskjøperen skal dermed kunne tilby minst like høy kapasitet som han kunne over den aktuelle*

kobberinfrastrukturen, og sluttbrukere skal ikke måtte oppleve redusert ned- eller opplastingshastighet som følge av kobbersaneringen.»

Nkom mener at disse kravene også bør legges til grunn i denne sammenheng i de tilfeller Telenor velger å opprettholde tilgangen gjennom et erstatningsprodukt.

Kravet til kvalitet innebærer at det tilbudte erstatningsproduktet må kunne dekke de samme behovene som tilgangskjøperen(e) har fått dekket gjennom tilgangen til kobberaksessnettet. Disse behovene vil kunne spenne fra kobberaksesser som har vært brukt til å tilby relativt enkle sluttbrukertjenester i privatmarkedet, til kobberaksesser som har vært brukt til å tilby sluttbrukertjenester i den mer avanserte delen av bedriftsmarkedet. For at Telenor skal kunne velge å opprettholde tilgangen gjennom erstatningsprodukter, må erstatningsproduktene dekke alle behovene for tilgang som har vært dekket gjennom tilgangen til de berørte kobberaksessene.

Ved å tilby erstatningsprodukter som oppfyller kravene angitt ovenfor, vil Telenor få rett til å legge ned de berørte kobberaksessene. Retten til å legge ned de berørte kobberaksessene inntreffer når Telenor har gjort det som er nødvendig for at tilgangskjøperen skal kunne benytte seg av tilgangen til erstatningsproduktet. Dette innebærer at alle elementer som er nødvendige for at erstatningsproduktet skal kunne settes i operativ drift, må være på plass, inkludert tilgangen til informasjons- og støttesystemer som tilgangskjøper må ha for å kunne tilby tjenestene til egne sluttbrukere.

En tilgangskjøper vil kunne samtykke i at Telenor leverer et erstatningsprodukt som avviker på kvalitet eller på andre parametere sammenlignet med tilgangen som har blitt levert over kobbernettet. Telenor skal i slike tilfeller kunne dokumentere ovenfor Nkom at nødvendig samtykke er gitt.

5.2.5 Pris på erstatningsprodukter

Prisene for tilgang til de kobberbaserte grossistproduktene er gjennom markedsvedtakene regulert med pristak. Tilsvarende gjelder ikke for tilgang til Telenors fibernett og fast trådløst bredbånd, der Telenors priser er underlagt marginiskvisregulering. Med dette som utgangspunkt, mener Nkom det vil være urimelig om reguleringen åpner for at Telenor kan oppfylle tilgangsplikten ved å tilby relevante erstatningsprodukter med den virkning at tilgangskjøperne får økt kostnad til kjøp av tilgang. Dette gjelder både kostnader til etablering og løpende kostnader. Nkom viser videre til at tilgangskjøperne har innrettet seg i tillit til at de kan benytte seg av regulert tilgang, og til de priser som følger av reguleringen.

Nkom mener at det er viktig at kravene til prisingen av erstatningsproduktene er utformet på en måte som skaper forutsigbarhet for både Telenor og tilgangskjøpere. I tillegg må kravene være enkle og klare slik at det ikke skaper grobunn for uenighet og tvist mellom partene.

I varsel om vedtak uttrykker Nkom:

«Erstatningsprodukter skal tilbys uten eventuelle etableringsgebyr og til priser som gir et tilsvarende marginbilde som eksisterende kobberløsning inntil september 2025.»

Som fremholdt i punkt 4.3, er Nkom enig med Telenor i at kravene til pris bør konkretiseres og tydeliggjøres for å unngå uklarheter og uenigheter mellom aktørene. Nkom fastholder samtidig at prisene bør settes slik at grossistkundene skal kunne opprettholde et tilsvarende marginbilde. Offentlige listepriser hentet fra nettsidene til utvalgte aktører i januar 2022 viser at sluttbrukerprisene i privatmarkedet på kobber hovedsakelig er noe høyere enn prisene på erstatningsproduktene. Dette betyr at grossistkundene ikke vil kunne skyve økte kostnader videre til sluttbrukerne. Sluttbrukerprisene på fast trådløst bredbånd ligger lavere enn for kobber inkludert linjeleie for alle aktørene. Sluttbrukerpris på laveste fiberhastighet er hos flere av tilgangskjøperne også priset lavere enn høyeste kobberhastighet.

Nkom mener på bakgrunn av dette at erstatningsproduktene for kobberaksess skal tilbys innenfor et pristak tilsvarende det til enhver tid gjeldene pristak på kobber. Nkom viser her til pristakene som er fastsatt for lokal, fysisk tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i M3a-vedtaket og pristakene som er fastsatt for sentral tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i M3b-vedtaket, begge vedtak datert 20. desember 2018. Dette innebærer at tilgangskjøpers kostnader for tilgang til Telenors nett blir på samme nivå som tidligere. Nkom viser ellers til varsel om vedtak av 4. mars 2022 om oppdaterte pristak for kobberbaserte tjenester i M3a og M3b.

Kravet om at erstatningsprodukter skal tilbys uten eventuelle etableringsgebyr omfatter eventuelle gebyrer for å etablere tilgang og gebyrer for å etablere aksesser som erstatter kobberaksesser. Dette vil eksempelvis gjelde gebyrer Telenor omtaler som «engangspris for implementering av tilgang» til fast trådløst bredbånd og «etableringspris» for fiber.

Et unntak fra dette kravet vil være dersom tilgangskjøper ønsker å utvide bruken av teknologien til aksesser som ikke er omfattet av det aktuelle «forhold utenfor Telenors kontroll». Telenor vil i slike tilfeller ha rett til å kreve eventuelle etableringsgebyr basert på ordinære tilgangsavtaler og ordinære abonnementspriser.

5.2.6 Kompensasjon ved opphør av tilgang

Nkom viser til høringskommentarene og Nkoms vurderinger i punkt 4.5.

Dersom kompensasjonen settes høyere enn kostnadsrammen, vil den fungere som en kostnadsramme i seg selv. Det er ikke ønskelig fra Nkoms side at kostnadsrammen i praksis skal være høyere enn det som er fastsatt i dette vedtaket. Dette tilsier at kompensasjonen bør være lik eller lavere enn kostnadsrammen.

Som beskrevet i punkt 4.5, forventer Nkom at de aller fleste nedleggelsene innenfor de nye rammene for «forhold utenfor Telenors kontroll» vil skje i bedriftsmarkedet. Etter det Nkom erfarer er tapt inntekt for tilgangskjøperne som tilbyr tjenester til bedriftskunder, betydelig høyere enn i Telenors gjennomsnittsberegninger som det er vist til i punkt 4.4. I tillegg vil tilbydere i bedriftsmarkedet måtte investere betydelige summer for reetablering av egnet infrastruktur for å overholde sine løpende kontraktsforpliktelser dersom kobberaksessen forsvinner uten tilbud om erstatningsprodukt.

Nkom mener derfor at det mest formålstjenlige vil være å sette kompensasjonen tilsvarende den til enhver tid gjeldende kostnadsrammen. Dette vil gi en kompensasjon for aksesser som er varslet nedlagt i 2022, på kr. 100.000, mens i 2025 vil den trinnvis ha falt ned til kr. 50.000.

Nkom legger også her til grunn at det er tidspunktet for når Telenor sender endelig varsel om nedleggelse som er skjæringstidspunkt for hvilken kostnadsramme som får anvendelse.

5.3 Forhåndsvarsel, dokumentasjonskrav og endelig varsel

Varslene som Telenor oversender til tilgangskjøperne i dag når aksesser rammes av «forhold utenfor Telenors kontroll» inneholder nokså begrenset informasjon. Nkom ser at dette har skapt uforutsigbarhet for tilgangskjøperne. Nkom mener det er sentralt at tilgangskjøperne får informasjon om forhold utenfor Telenors kontroll tidlig nok til at tilgangskjøper kan ivareta sine interesser på en god måte, og at informasjonen er utfyllende nok til at tilgangskjøperen selv kan vurdere om rammene og vilkårene for «forhold utenfor Telenors kontroll» er oppfylt for hver enkelt aksess.

Når reguleringen nå åpner for å la Telenor videreføre tilgangen over alternativ teknologi eller tilby et erstatningsprodukt, styrker det behovet for informasjonsflyt mellom aktørene ytterligere. Nkom mener derfor at det er behov for å stille mer konkrete krav til når informasjonen oversendes til tilgangskjøperne, og til innholdet i informasjonen som oversendes. Alle berørte tilgangskjøperne skal derfor motta forhåndsvarsel om at det har oppstått et «forhold utenfor Telenors kontroll» som kan påvirke deres tilgang uten ugrunnet opphold og senest innen 1 uke etter at Telenor selv har mottatt informasjonen. Telenor skal holde tilgangskjøperne løpende oppdatert på alle endringer «forhold utenfor Telenors kontroll» medfører for tilgangskjøperne.

Telenor skal fremlegge sitt forslag til løsning som gir den enkelte tilgangskjøper mulighet til å levere en uavbrutt tjeneste til egen sluttbruker. Hovedpunktene i dialogen skal kunne dokumenteres ovenfor Nkom i ettertid.

Endelig varsel om nedleggelse skal sendes tilgangskjøperne uten ugrunnet opphold.

5.4 Behov for oppfølging av den nye reguleringen

Nkoms formål med den nye reguleringen for «forhold som ligger utenfor Telenors kontroll» er at tilgangskjøperne i høyere grad skal kunne videreføre tilgangen de har til Telenors nett når det oppstår slike forhold, sammenlignet med dagens situasjon, enten ved at kobberlinjene legges om eller ved at det tilbys erstatningsprodukter. For å kunne følge opp at dette formålet oppnås gjennom den nye reguleringen, ser Nkom behov for månedlig informasjon om:

- Antall kobberaksesser som er besluttet opprettholdt av Telenor, fordelt på de ulike alternativene Telenor har for å opprettholde tilgangen (omlegging, annen aksessteknologi for det berørte strekket eller erstatningsprodukt)
- Informasjon om kobberaksesser som er besluttet lagt ned mot å utbetale kompensasjon til tilgangskjøper:
 - Antall aksesser som er berørt av det aktuelle forholdet.
 - Hvilket konkret forhold som begrunner nedleggelsen, samt hvem som er ansvarlig for forholdet.
 - Beskrivelse av påkrevd omlegging og kostnadsestimat for slik omlegging.

- Dokumentasjon på dialog om aktuelle løsninger mellom Telenor og de berørte tilgangskjøperne.
- Nødvendig nedkoblingsdato. Nkom presiserer for ordens skyld at nedkoblingsdato ikke kan settes tidligere enn hva det aktuelle forholdet i hver enkelt sak krever, jf. ovenfor.
- Informasjon om hvilke tilgangskjøpere som er berørt av nedleggelsen og når disse ble varslet om nedleggelse.

Denne rapporteringen erstatter rapporteringen som ble pålagt Telenor i brev av 14. april 2021 med hensyn til «forhold utenfor Telenors kontroll».

6 Innholdet i ny regulering av unntaket «forhold som ligger utenfor Telenors kontroll»

6.1 Marked 3a

Vedtaket innebærer at et nytt avsnitt 810a inntas i kapittel 7.5.5.2. med tilhørende tekst:

810a. Når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll» som berører kobberaksessnett, gjelder egne regler i kapittel 7.5.5.10.

Vedtaket innebærer videre at det inntas et nytt kapittel 7.5.5.10 med tilhørende tekst:

7.5.5.10 Særlig om «forhold utenfor Telenors kontroll» som berører kobberaksesser

847a. Med forhold som ligger utenfor Telenors kontroll menes tiltak initiert av en tredjepart som nødvendiggjør endringer i kobberaksessnett. Med tredjepart menes en instans eller person som ikke har tilknytning til Telenor eller Telenors interesser, for eksempel offentlig myndighet eller grunneier.

847b. Når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll» skal Telenor opprettholde tilgangen til aktive aksesser dersom kostnaden for å legge om hver enkelt aktive kobberaksess er innenfor følgende kostnadsrammer;

2022	2023	2024	2025
100 000 kr	75 000 kr	50 000 kr	50 000 kr

Det er tidspunktet for når Telenor sender endelig varsel om nedleggelse som er skjæringstidspunkt for hvilken kostnadsramme som får anvendelse.

847c. I de tilfeller der Telenor etter 847b skal opprettholde tilgangen, kan dette gjøres ved å legge om kobberaksessene, benytte annen aksesssteknologi for det berørte strekket eller tilby berørte tilgangskjøpere et relevant erstatningsprodukt.

847d. Med et relevant erstatningsprodukt menes et erstatningsprodukt som gjør at tilgangskjøper fortsatt kan levere tilsvarende tjenester av minst sammenlignbar kvalitet og til minst sammenlignbar kapasitet som over eksisterende kobberaksess. Et minimumskrav til erstatningsproduktenes tekniske egenskaper er at de skal gjøre det mulig for tilgangskjøperne å tilby tilsvarende tjenester til sine sluttbrukere som de gjør i dag via kobberbasert tilgang. Relevante erstatningsprodukter skal videre tilbys uten eventuelle etableringsgebyrer. Relevante erstatningsprodukter skal tilbys til priser som tilsvarende det til enhver tid gjeldene pristak på eksisterende kobberløsning inntil september 2025.

847e. Overgangen fra det kobberbaserte tilgangsproduktet til det relevante erstatningsproduktet skal gjennomføres uten nedetid, så langt det er teknisk og praktisk mulig.

847f. Dersom kostnadene for å legge om aksessen er over kostnadsrammene i 847b, har Telenor rett til å varsle tilgangskjøper om at aksessen skal nedlegges mot å utbetale følgende kompensasjon til berørte tilgangskjøpere:

2022	2023	2024	2025
100 000kr	75 000kr	50 000kr	50 000kr

Vedtaket innebærer at det gjøres endring i avsnitt 463b (endring i kursiv):

«463b. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd pålegger Nkom Telenor å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnett (LLUB- og SLU tilgang) i en periode på inntil fem år fra den dag Nkoms vedtak 2. september 2020 trer i kraft. Før dette tidspunktet kan Telenor kun legge ned kobberbaserte aksesser dersom Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter til tilgangskjøperne i tråd med vilkårene i migrasjonsplanen godkjent av Nkom, jf. avsnitt 463d, eller innenfor de rammer som fremgår av markedsvedtaket kapittel 7.5.5.3 (feilrettingspolicy), avsnitt 807 til 810 samt kapittel 7.5.5.10 (forhold utenfor Telenors kontroll).

6.2 Marked 3b

Vedtaket innebærer at det inntas nytt avsnitt i kapittel 7.5.5.2 med tilhørende tekst:

620a. Når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll» som berører kobberaksessnett, gjelder egne regler i kapittel 7.5.5.10.

Vedtaket innebærer videre at det inntas et nytt kapittel med tilhørende tekst:

7.5.5.10. Særlig om «forhold utenfor Telenors kontroll» som berører kobberaksesser

657a. Med forhold som ligger utenfor Telenors kontroll menes tiltak initiert av en tredjepart som nødvendigvis endringer i kobberaksessnett. Med tredjepart menes en instans eller person som ikke har tilknytning til Telenor eller Telenors interesser, for eksempel offentlig myndighet eller grunneier.

657b. Når det oppstår «forhold utenfor Telenors kontroll» skal Telenor opprettholde tilgangen til aktive aksesser dersom kostnaden for å legge om hver enkelt aktive kobberaksess er innenfor følgende kostnadsrammer;

2022	2023	2024	2025
100 000 kr	75 000 kr	50 000 kr	50 000 kr

Det er tidspunktet for når Telenor sender endelig varsel om nedleggelse som er skjæringstidspunkt for hvilken kostnadsramme som får anvendelse.

657c. I de tilfeller der Telenor etter 657b skal opprettholde tilgangen, kan dette gjøres ved å legge om kobberaksessene, benytte annen aksessteknologi for det berørte strekket eller tilby berørte tilgangskjøpere et relevant erstatningsprodukt.

657d. Med et relevant erstatningsprodukt menes et erstatningsprodukt som gjør at tilgangskjøper fortsatt kan levere tilsvarende tjenester av minst sammenlignbar kvalitet og ha minst tilsvarende kapasitet som over eksisterende kobberaksess. Et minimumskrav til erstatningsproduktene tekniske egenskaper er at de skal gjøre det mulig for tilgangskjøperne å tilby tilsvarende tjenester til sine sluttbrukere som de gjør i dag via kobberbasert tilgang. Relevante erstatningsprodukter skal videre tilbys uten eventuelle etableringsgebyrer. Relevante erstatningsprodukter skal tilbys til priser som tilsvarende det til enhver tid gjeldene pristak på eksisterende kobberløsning inntil september 2025.

657e. Overgangen fra det kobberbaserte tilgangsproduktet til det relevante erstatningsproduktet skal gjennomføres uten nedetid, så langt det er teknisk og praktisk mulig.

657f. Dersom kostnadene for å legge om aksessen er over kostnadsrammene i 657b, har Telenor rett til å varsle tilgangskjøper om at aksessen skal nedlegges mot å utbetale følgende kompensasjon til berørte tilgangskjøpere:

2022	2023	2024	2025
100 000kr	75 000kr	50 000kr	50 000kr

Vedtaket innebærer at det gjøres endring i avsnitt 298b (endring i kursiv):

«298b. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd pålegger Nkom Telenor å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnett (LLUB- og SLU tilgang) i en periode på inntil fem år

fra den dag Nkoms vedtak 2. september 2020 trer i kraft. Før dette tidspunktet kan Telenor kun legge ned kobberbaserte aksesser dersom Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter til tilgangskjøperne i tråd med vilkårene i migrasjonsplanen godkjent av Nkom, jf. avsnitt 463d, eller innenfor de rammer som fremgår av markedsvedtaket kapittel 7.5.5.3 (feilrettingspolicy), avsnitt 617 til 620 samt kapittel 7.5.5.10 (forhold utenfor Telenors kontroll).»

7 Forholdsmessighet

Antall nedleggelse som Telenor begrunner i unntaket «forhold utenfor Telenors kontroll» er for høyt og undergraver formålet med kobbervedtaket. Nkom mener derfor det er nødvendig å endre reguleringen slik at antallet nedleggelse reduseres, for å sørge for reell og forutsigbar tilgang for tilgangskjøperne til kobbernett, samt ivareta intensjonen med kobbervedtaket.

For å oppnå dette formålet mener Nkom det er nødvendig å innføre tiltak som medfører at Telenor innenfor kostnadsrammen skal opprettholde tilgangen til alle aktive kobberaksesser. Telenor er imidlertid gitt tre alternative måter til hvordan grossistkundernes tilgang kan opprettholdes, jf. punkt 5.2.2.

Den nye reguleringen er egnet for å oppnå dette formålet ettersom om lag 83 % (91 %) av aksessene som i dag blir lagt ned vil bli videreført innenfor kostnadsrammen på kr. 100.000 i 2022, jf. punkt 5.2.3. Andelen som vil bli videreført i 2023 til 2025, er noe lavere, men likevel på et akseptabelt nivå, hhv. 79 % (87%) i 2023 og 71 % (78%) i 2024 og 2025. Ved fastsettelse av kostnadsrammen er det hensyntatt at tilgangsplikten ikke skal bli mer tyngende for Telenor enn hva som kan begrunnes ut ifra formålet. Det er også hensyntatt at det vil være gradvis færre kunder i kobbernett mot 2025, og dermed mener Nkom det er rimelig å senke kostnadsrammen i tråd med dette.

Valgmulighetene som Nkom legger opp til vil legge til rette for at Telenor, sammen med den berørte tilgangskjøperen, kan finne frem til det beste og rimeligste løsningsforslaget for å kunne opprettholde tilgangen. Når det gjelder vurderingen av hvilke kobberaksesser som skal omfattes av den nye reguleringen, så viser Nkom til det som fremgår av punkt 5.2.1 over.

I lys av Telenors mål om å avvikle kobbernett og hvordan dette kan påvirke Telenors insentiver til å legge ned kobberaksesser på grunn av «forhold utenfor Telenors kontroll», kan Nkom ikke se at finnes mindre inngripende tiltak enn de som er fastsatt i punkt 6 for å sikre at Telenor opprettholder tilgangen i kobbernett.

Nkom anser på denne bakgrunn at det vil være forholdsmessig å endre reguleringen knyttet til «forhold utenfor Telenors kontroll». Nkom anser at fordelene for konkurransen ved å pålegge Telenor de nye forpliktelser gjennom dette vedtaket overstiger ulempene de nye forpliktelsene vil ha for Telenor.

8 Etterfølgende notifisering til ESA

På bakgrunn av sakens tidskritiske karakter har Nkom funnet det nødvendig å fatte vedtak uten forutgående notifisering. Det følger av ekomloven § 9-3 fjerde ledd at Nkom kan «når det av hensyn til å sikre konkurransen eller ivareta brukernes interesser er behov for en rask avklaring» treffe vedtak uten «forutgående konsultasjon». Ekomloven § 9-3 fjerde ledd gjennomfører rammedirektivets artikkel 7(6):

*"In exceptional circumstances, where a national regulatory authority considers that there is an **urgent need to act**, by way of derogation from the procedure set out in paragraphs 3 and 4, in order to safeguard competition and protect the interests of users, it may immediately adopt proportionate and **provisional measures**».*
(Vår utheving.)

Nkom mener det er nødvendig for å sikre konkurransen i markedet og å ivareta tilgangskjøpernes interesser at vedtaket trer i kraft umiddelbart, slik at nedleggelse som følge av «forhold utenfor Telenors kontroll» begrenses uten unødvendige forsinkelser. Nedleggelse av kobberaksesser som har vært begrunnet i dette unntaket, har hatt langt større omfang enn Nkom la til grunn da muligheten for nedleggelse i disse tilfellene ble videreført i kobbervedtaket. Det er derfor stort behov for å få plass ny regulering som ivaretar formålet med kobbervedtaket på en bedre måte, og som innebærer å sikre forutsigbare rammebetingelser for grossistkunder i kobbernettet og flere leverandører å velge mellom for sluttkunder.

Det følger av rammedirektivet at en forutsetning for forutgående notifisering er at vedtaket er av midlertidig karakter. Dette vedtaket om endring av reguleringen vedrørende unntaket «forhold utenfor Telenors kontroll» gjelder fra ikrafttredelse og til utløpet av 2023. Nkom vil i god tid før dette vurdere om det er behov for å videreføre det midlertidige vedtaket gjennom en vanlig notifiseringsprosedyre.

9 Ikrafttredelse, virkeområde og klage

Vedtaket trer i kraft 1. juni 2022 og får anvendelse for alle kobberaksesser som ikke er varslet nedlagt før denne dato.

For kobberaksesser som er varslet nedlagt før 1. juni 2022, men ikke effektuert, gjelder tidligere regulering.

Den nye reguleringen som er fastsatt i dette vedtaket gjelder midlertidig frem til utgangen av 2023, jf. ekomloven § 9-3 fjerde ledd, jf. også rammedirektivet artikkel 7(6). Nkom vil da vurdere om det er behov for å videreføre det midlertidige vedtaket gjennom en vanlig notifiseringsprosedyre.

Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtaket er normalt tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd, første punktum. En eventuell klage



rettes til Kommunal- og distriktsdepartementet og sendes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.

Det følger av ekomloven § 11-8 første ledd at søksmål som gjelder enkeltvedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov, må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble fattet. Søksmålsfristen avbrytes ved klage på vedtaket og løper ikke så lenge klagebehandling pågår, jf. ekomloven § 11-8 andre ledd.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Øyvind Halvorsen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift.