



Telenor ASA  
Postboks 800  
1331 FORNEBU

Vår ref.:1505331-168 - 412.9  
Vår dato: 2.9.2020

Saksbehandler: Anette Refsland Gundersen  
Tor Arne Knutsen

## Vedtak om endring av vedtakene i Marked 3a og 3b – plikt til å opprettholde tilgang til kobberbaserte aksessnett

### Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn .....	3
1.1	Innledning .....	3
1.2	Varselet om endring av vedtakene i M3a og M3b .....	5
2	Om varselet, høringssvar og Nkoms vurderinger av disse .....	6
2.1	Hovedlinjene i varselet.....	6
2.2	Kommentarer til varselet om vedtak.....	7
2.2.1	Innledning.....	7
2.2.2	Hjemmel .....	7
2.2.3	Kravet om at Telenor ikke må trekke tilbake kobberbasert tilgang før det tilbys relevante erstatningsprodukter.....	9
2.2.4	Krav til å sørge for en migrasjonsprosess .....	13
2.2.5	Om bruk av Bredbåndsforum for å få innspill til migrasjonsplan .....	16
3	Tilgang til det kobberbaserte aksessnettet.....	17
3.1	Innledning.....	17
3.2	Regulatorisk grunnlag .....	18
3.3	Tilgangsplikt til det kobberbaserte aksessnettet.....	21
3.3.1	Behovet for tilgang til det kobberbaserte aksessnettet.....	21



3.3.2	Overordnet om innretting av tilgangsplikten for å sikre forutsigbarhet i et teknologiskifte .....	24
3.3.3	Virkeområde for tilgangsplikten .....	25
3.3.4	Varighet av tilgangsplikten .....	26
3.3.5	Sluttbrukerhensyn .....	28
3.3.6	Forholdet til varslingsfristene i Markedsvedtakene .....	28
3.3.7	Forholdet til nye markedsanalyser i Marked 3a og Marked 3b .....	29
3.4	Relevante erstatningsprodukter .....	30
3.4.1	Innledning .....	30
3.4.2	Krav til relevante erstatningsprodukter .....	30
3.4.3	Plikt til å forhåndsorientere Nkom om eventuelle nye erstatningsprodukter .....	31
3.5	Migrasjonsplan .....	31
3.6	Forholdsmessighet .....	33
3.6.1	Generelt om forholdsmessighet .....	33
3.6.2	Kort om tiltakene .....	34
3.6.3	Konkret vurdering av forholdsmessighet .....	35
4	ESAs kommentarer og justeringer etter notifisert vedtaksutkast .....	38
4.1	ESAs kommentarer .....	38
4.2	Justeringer etter notifisert vedtaksutkast .....	39
5	Vedtak .....	39
5.1	Marked 3a .....	39
5.2	Marked 3b .....	41
6	Ikrafttredelse og klage .....	42

## 1 Bakgrunn

### 1.1 Innledning

1. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fattet 20. desember 2018 vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser (Markedsvedtakene) i grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3a og 3b). Med utgangspunkt i identifiserte konkurranseproblemer ble Telenor pålagt plikter knyttet til tilgang, pris- og regnskapsregulering, ikke-diskriminering, transparens og regnskapsmessig skille i disse to grossistmarkedene.
2. Telenor kunngjorde i slutten av januar 2019 at selskapet har besluttet at kobbernettet skal avvikles innen utgangen av 2022, og at kobberaksess vil erstattes med fiberbasert eller trådløs bredbåndsaksess<sup>1,2</sup>. Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet (kobbersanering) innen utgangen av 2022, har potensielt stor innvirkning på konkurransen i bredbåndsmarkedene, og var ikke kommunisert utad da Nkom fattet vedtakene i Marked 3a og 3b 20. desember 2018. Nkom har derfor funnet det nødvendig å vurdere om kobbersaneringen innebærer at det er grunn til å presisere eller revurdere gjeldende forpliktelser eller pålegge nye forpliktelser i Marked 3a og 3b.
3. I dette vedtaket brukes begrepene '*nedlegging*', '*sanering*', '*avvikling*' og '*modernisering*' alle for å beskrive Telenors plan for nedlegging av sin kobberinfrastruktur og delvis erstatte denne med annen infrastruktur. Begrepet '*modernisering*' har særlig vært brukt av Telenor i deres markedskommunikasjon. Når Nkom benytter begrepet i dette vedtaket innebærer ikke det at Nkom anser at alle sider ved nedleggingen av kobbernettet og tiltakene for å erstatte denne er å anse som en modernisering.
4. Slik Nkom vurderer det, er det ikke grunnlag for en konklusjon om at Telenors sterke markedsstilling i Marked 3a og 3b vil bortfalle som følge av Telenors beslutning om kobbersanering. Telenor har begrunnet avviklingen av kobbernettet med at dette er en nødvendig modernisering av selskapets bredbåndsinfrastruktur. Beslutningen fremstår dermed som en strategisk beslutning basert på en vurdering av teknologisk og markedsmessig utvikling sett opp mot selskapets mål og visjoner. Nkom legger til grunn at Telenor ikke fatter strategiske

<sup>1</sup> Jf. side 7 i Telenors kvartalspresentasjon for 4. kvartal 2018: <https://www.telenor.com/wp-content/uploads/2018/10/Telenor-Q4-2018-presentation-e037eebf34e67c85b4a3ea0be22e1d5f.pdf>

<sup>2</sup> I det videre stedvis omtalt som «fiber- og mobilbaserte løsninger etc.»

beslutninger som innebærer at selskapets markedsposisjon i bredbåndsmarkedene svekkes vesentlig sammenlignet med alternative strategiske beslutninger selskapet kunne ha tatt.

5. Nkom påpeker videre at avviklingen av kobbernettet ikke skjer som følge av et regulatorisk pålegg eller annen myndighetsutøvelse. Derimot har Telenor selv besluttet både at kobbernettet skal legges ned innen en fastsatt sluttdato som er kommunisert til markedet og den prosessen selskapet har hatt overfor tilgangskjøpere i den forbindelse.

6. Nkom kan på denne bakgrunn ikke se at Telenors beslutning om å avvikle kobbernettet gjør det nødvendig eller formålstjenlig å foreta en fornyet analyse av om Telenor har sterk markedsstilling i Marked 3a og 3b i inneværende reguleringsperiode.

7. Nkom har i det videre vurdert om Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet innen utgangen av 2022 bidrar til å forsterke konkurranseproblemene som ligger til grunn for forpliktelsene som Telenor ble pålagt i Markedsvedtakene, eventuelt skape nye konkurranseproblemer. Det er særlig beslutningen om en gitt sluttdato for kobbernettet, hvor sluttdatoen innebærer en relativt rask avvikling av hele kobbernettet, sett i sammenheng med Telenors adferd i markedet som gjør at Nkom mener det er nødvendig å vurdere om gjennomføringen av kobbersaneringen skaper nye eller forsterkede konkurranseproblemer. Dette gjelder Telenors adferd både med hensyn til tidspunkt for Telenors tilgjengeliggjøring av grossisttilbud for produkter selskapet markedsfører som erstatningsprodukter og hvilken informasjon Telenor ellers gir eksterne tilgangskjøpere om deres muligheter for tilgang i Telenors bredbåndsinfrastruktur.

8. Nkom mener det har vært viktig for utviklingen av konkurransen i sluttbrukermarkedet for fast bredbåndsaksess de siste 10-15 årene at Telenors konkurrenter både har hatt forutsigbare rammebetingelser for å etablere egne aksessnett og har kunnet basere sitt sluttbrukertilbud på regulert grossisttilgang til Telenors landsdekkende kobbernett (og til Telenors fibernett de senere årene) i kombinasjon med egen infrastruktur<sup>3</sup>. Investeringshorisonten for tilgangskjøpere, både i egen infrastruktur og i kundeforhold, har vært et viktig element i vurderingen av behovet for å forlenge perioden med tilgangsrettigheter i kobbernettet som går utover både de planer Telenor har hatt i forbindelse med moderniseringen og de varslingsfrister som følger av Markedsvedtakene, jf. kapittel 3.3.1.

9. Med utgangspunkt i den måten Telenor gjennomfører kobbersaneringsprosessen på overfor sluttbrukere og eksterne tilgangskjøpere, mener Nkom at flere av

---

<sup>3</sup> «Egen infrastruktur» viser i denne sammenheng både til etablering av egne fiberbaserte aksessnett og til etablering av egne bredbåndsnoder knyttet til Telenors kobberlinjer.

konkurranseproblemene knyttet til vertikal overføring av markedsrett som er beskrevet i Markedsvedtakene, potensielt kan forsterkes som følge av Telenors beslutning om, og gjennomføring av, utfasing av kobbernett innen utgangen av 2022. Nkom vil særlig påpeke at Telenor ved ikke å gi eksterne tilgangskjøpere likeverdige muligheter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å tilby erstatningsprodukter i sluttbrukermarkedet basert på andre aksessteknologier, bekrefter allerede identifiserte konkurranseproblemer knyttet til tilgangsnektelse og forskjellige former for diskriminerende adferd.

10. Nkom anerkjenner at andre bredbåndstilbydere i en viss utstrekning kan etablere nye aksessnett til kunder som mister kobberbasert bredbåndstilgang. Nkom anerkjenner videre at tilgangsreguleringen i Marked 3a og 3b ikke bør bidra til å begrense potensiell infrastrukturbasert konkurranse i sluttbrukermarkedet eller til å svekke insentivene for ytterligere fiberutbygging. Samtidig mener Nkom at det vil være svært uheldig for investeringsinsentivene, jf. kapittel 3.3.1, og dermed for konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet dersom identifiserte konkurranseproblemer i Marked 3a og 3b forsterkes som følge av kobbersaneringen uten at dette reflekteres i måten Telenors forpliktelser i disse grossistmarkedene er utformet.

11. Selv om Telenors beslutning om å fase ut kobbernett innen utgangen av 2022 ikke nødvendigvis vil skape nye typer konkurranseproblemer utover de som allerede er omtalt i Markedsvedtakene, har Nkom på bakgrunn av det ovenstående kommet til at det som følge av kobbersaneringen er behov for å endre tilgangsplikten Telenor er pålagt i gjeldende vedtak i Marked 3a og 3b. Nkom mener dette er nødvendig for å sikre at reguleringen av disse grossistmarkedene fortsatt gir insentiver for videre investeringer både fra tilgangskjøpere og Telenor og for å ivareta konkurransen i sluttbrukermarkedet.

## 1.2 Varselet om endring av vedtakene i M3a og M3b

12. Nkom varslet en endring av vedtakene i Marked 3a og 3b 20. desember 2019

13. Hovedkonklusjonene i varselet var som følger:

- a) Telenor vil med hjemmel i ekomloven § 10-3 bli pålagt en plikt til å rapportere om omklassifisering av enkeltstående fiberaksesser til systematisk utbygde aksessnett.
- b) Telenor vil med hjemmel i ekomloven § 4-1 bli pålagt en plikt til ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang som er gitt i M3a eller M3b, før Telenor har tilbudt relevante erstatningsprodukter

- c) Telenor vil med hjemmel i ekomloven § 4-1, jf. § 4-7 bli pålagt en plikt til å sørge for en migrasjonsprosess fra kobberbasert til fiber- og mobilbasert infrastruktur. Migrasjonsprosessen skal være transparent og ikke-diskriminerende.
  - d) Telenor vil med hjemmel i ekomloven § 4-9 bli pålagt en plikt til å tilby tilgang til ODP i sitt fiberbaserte aksessnett til kostnadsorienterte priser. Kostnadsorienteringskravet skal være basert på en LRIC/LRAIC-tilnærming.
  - e) Nkom anser på bakgrunn av mottatt informasjon fra Telenor at dagens ikke-diskrimineringsforpliktelse basert på Equivalence of Output (EoO) ikke har fungert tilstrekkelig effektivt, og at det tilsier at det er grunnlag med hjemmel i ekomloven § 4-7 for å utvikle erstatningsproduktene for kobberaksess på grossistnivå innenfor rammen av Equivalence of Input (EoI).
14. Dette vedtaket omhandler konklusjonen i bokstav b og c i oversikten. De øvrige konklusjonene i varselet fra 20. desember 2019 vil bli behandlet på et senere tidspunkt.

## 2 Om varselet, hørings svar og Nkoms vurderinger av disse

### 2.1 Hovedlinjene i varselet

15. Nkom konkluderte, jf. varselets kapittel 3.1, med at Telenor i medhold av ekomloven § 4-1 vil bli pålagt ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang som er gitt i Marked 3a eller Marked 3b, før Telenor har tilbudt relevante erstatningsprodukter. Etter Nkoms vurdering var en slik plikt nødvendig på bakgrunn av at Telenor ikke tilbyr eksterne tilgangskjøpere tilgang til erstatningsprodukter eller informasjon med et slikt innhold som selskapet er pålagt i Markedsvedtakene. I kombinasjon med at Telenor offentlig hadde erklært at kobbernettet ville være nedlagt innen utgangen av 2022, hadde dette skapt usikkerhet om tilgangskjøpere fortsatt ville kunne tilby slike sluttbrukertjenester som tilgangskjøperne nå tilbyr basert på tilgang til Telenors kobberaksessnett.
16. Nkom konkluderte videre med at mobilbaserte grossistprodukter ikke fremstår som et funksjonelt substitutt for kobberbaserte tilgangsprodukter i Marked 3a og 3b. Vurderingen knyttet seg både til den begrensede dekningen og til tjenestekvalitet.
17. Videre konkluderte Nkom med at VULA fiber kun i begrenset grad vil være et substitutt for kobberbaserte tilgangsprodukter i Marked 3a. Nkom viste blant annet til at den geografiske

dekningen for Telenors tilbud av VULA fiber er svært beskjeden sammenlignet med tilbud om tilgang til kobbernettet, og at tilgangsproduktet ikke fremstår som et økonomisk substitutt til kobberbaserte tilgangsprodukter.

18. Nkom konkluderte, jf. varselets kapittel 3.1, med at Telenor i medhold av ekomloven § 4-1, jf. § 4-7 vil bli pålagt å sørge for en migrasjonsprosess fra kobberbasert til fiber- og mobilbasert infrastruktur som er transparent og ikke-diskriminerende.

## 2.2 Kommentarer til varselet om vedtak

### 2.2.1 Innledning

19. GlobalConnect, NextGenTel, Telenor og Telia har kommentert varselet. Nkom inviterte 28. januar 2020 aktørene til å kommentere de mottatte høringssvarene innen 11. februar 2020. GlobalConnect har gitt slike kommentarer.

20. Alle kommentarene er tilgjengelig på Nkoms hjemmeside<sup>4</sup>. Nedenfor oppsummerer og vurderer Nkom de mottatte kommentarene.

### 2.2.2 Hjemmel

#### 2.2.2.1 Kommentarer fra aktørene

21. **Telenor** mener ordlyden i ekomloven § 4-1 ikke gir støtte for at myndigheten har kompetanse til å pålegge Telenor å opprettholde eksisterende eller etablere ny infrastruktur. Etter Telenors oppfatning hjemler bestemmelsen kun en mulighet til å pålegge den regulerte aktøren å gi tilgang til eksisterende fasiliteter og infrastruktur, noe som følger klart av forarbeidene til ekomloven. Det å pålegge en netteier å opprettholde infrastruktur og fasiliteter som netteier vurderer som lite hensiktsmessig eller ulønnsomt, er en inngripende forpliktelse som krever klar lovhjemmel. Telenor anser at Nkoms henvisning til tilgangsdirektivet artikkel 12 første ledd bokstav c) og tolking av ordlyden i denne ikke er korrekt, da artikkelen omhandler tilgang til og bruk av eksisterende nettfasiliteter. Artikkel 12 c) gir anvisning på at det kan pålegges en plikt til ikke å trekke tilbake tilgang til en fasilitet, men ikke at netteier kan pålegges å opprettholde selve fasiliteten. Nkoms henvisning til dom fra Borgarting lagmannsrett er heller ikke relevant for tolkingen av ekomloven § 4-1 på dette punktet.

<sup>4</sup> <https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-3a-og-3b-lokal-og-sentral-tilgang-til-faste-aksessnett>

22. Telenor påpeker videre at Kommisjonens NGA-anbefaling ikke kan benyttes til å pålegge Telenor forpliktelser som ikke følger av ekomloven, og mener Nkom har en uriktig forståelse av avsnitt 39 i anbefalingen. NGA-anbefalingen innebærer ikke en forpliktelse til å opprettholde infrastruktur, og den kan ikke leses som at kobberbasert infrastruktur ikke kan legges ned hvis nettet er ulønnsomt fordi annen infrastruktur er etablert. Anbefalingens krav til prosess og erstatningsprodukter må leses i lys av at den mest aktuelle problemstillingen da anbefalingen ble laget i 2010, var videreførte regulatoriske krav til et NGA-nett basert på FTTC (modernisert kobbernett), og anbefalingen er ikke beregnet for en fragmentert markedsstruktur basert på konkurranse om å bygge FTTH. Denne forståelsen av anbefalingen synes også å være lagt til grunn av Nkom i gjeldende og forrige regulering.

23. **GlobalConnect** støtter Nkoms forslag om å pålegge Telenor å opprettholde tilgang til kobbernettet inntil reelle erstatningsprodukter er på plass. GlobalConnect mener at ekomloven § 4-1 første ledd gir bred hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme rimelige anmodninger om alle former for endringer i tilgangsavtalen. GlobalConnect viser også til at aksessdirektivet artikkel 12 fastsetter at tilbyder med sterk markedsstilling kan pålegges «not to withdraw access to facilities already granted...». I merknader til Telenors høringssvar på dette punktet sier GlobalConnect seg uenig i Telenors innskrenkende tolkning som innebærer at tilsynsmyndigheten kun har kompetanse til å pålegge tilgang til «eksisterende nettfasiliteter». GlobalConnect mener også at ERGs virkemiddeldokument støtter opp om konklusjonen om at Nkom har hjemmel til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprettholde infrastruktur.

24. Selv om det ikke går frem direkte av ekomloven § 4-1, mener **NextGenTel** at det må legges til grunn at Nkom har anledning til å stille vilkår om at Telenor må tilby relevante erstatningsprodukter for å kunne trekke tilbake kobberbasert tilgang.

25. **Telia** er enig med Nkoms vurdering av at ekomloven § 4-1 gir hjemmel til å pålegge Telenor ikke å trekke tilbake tilgang til kobbernettet før selskapet tilbyr et relevant erstatningsprodukt.

#### 2.2.2.2 Nkoms vurdering

26. Nkom er uenig med Telenor i at ekomloven ikke gir hjemmel til å pålegge Telenor ikke å trekke tilbake tilgangen til selskapets kobberbaserte aksessnett før Telenor tilbyr et reelt substitutt for slik tilgang.

27. Når det gjelder Telenors anførsel om at ordlyden i ekomloven § 4-1 ikke gir støtte for en slik forståelse, viser Nkom til vurderingene nedenfor i kapittel 3.2 hvor vi blant annet har



begrunnet hvordan ekomloven § 4-1 skal tolkes på bakgrunn av tilgangsdirektivet artikkel 12 og forholdet til NGA-anbefalingen. Nkom vil for ordens skyld tilføye at opplistingen av tilgangsplikter, som NRAen etter artikkel 12 nr. 1 skal kunne pålegge, kun er eksempler på forpliktelser en tilbyder med sterk markedsstilling kan pålegges å etterkomme rimelige anmodninger om, og dermed ingen angivelse av yttergrensen for hvilke tilgangsplikter NRAen kan pålegge. Nkom ser ikke behov for å begrunne ytterligere at den varslede plikten har hjemmel i ekomloven § 4-1. Vi viser for øvrig til at GlobalConnect, NextGenTel og Telia støtter Nkoms tolkning av dette hjemmelsgrunnlaget.

28. Telenor mener Nkom har tolket tilgangsdirektivet artikkel 12 bokstav c) feil fordi den ikke kan forstås slik at netteier kan pålegges å opprettholde selve fasiliteten. Nkom bestrider ikke at Telenor har rett til å gjøre endringer i aksessnettet, som for eksempel å avvikle en fasilitet. Nkoms mener imidlertid at regelverket gir hjemmel for å fastsette hensiktsmessige overgangsordninger ved endringer i nettet når dette er nødvendig for å ivareta konkurransen i markedet. Nkom mener at både ekomloven § 4-1 om tilgang og § 4-6 om offentliggjøring og standardtilbud, sammenholdt med tilgangsdirektivet og NGA-anbefalingen, gir hjemmel til å pålegge Telenor slike overgangsordninger.

29. Nkom fastholder på denne bakgrunn at ekomloven gir hjemmel til å pålegge Telenor til ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang før Telenor har tilbudt relevante erstatningsprodukter.

### **2.2.3 Kravet om at Telenor ikke må trekke tilbake kobberbasert tilgang før det tilbys relevante erstatningsprodukter**

#### **2.2.3.1 Kommentarer fra aktørene**

30. **Telenor** viser til at Marked 3a er avgrenset til kun kobber- og fiberbaserte nett. Tilgang til fast mobilt bredbånd kan derfor ikke pålegges i Marked 3a, og Telenor mener derfor at det ikke er spesielt relevant å diskutere om et slikt produkt er funksjonelt substitutt for kobberbasert tilgang.

31. Telenor viser videre til Nkoms vurdering av Telenors HBM/BBM-produkt i lys av BERECs krav til en fast bredbåndstjeneste. Basert på Nkoms konklusjon om at mobilbaserte produkter ikke er et funksjonelt substitutt for kobberbasert aksess, er det ikke mulig å tilby et relevant erstatningsprodukt basert på mobilnettet. Når Nkom stiller krav om at et fullverdig erstatningsprodukt til kobberbasert tilgang må foreligge før kobbernettet kan saneres, vil konsekvensen av dette være at Telenor for en del av aksessene blir tvunget til å opprettholde kobbernettet i lang tid fremover. Telenor mener at dette vil være en svært byrdefull og inngripende forpliktelse som vil legge store begrensninger på Telenors muligheter for å

modernisere fastnettet, og ikke en utvikling som understøtter myndighetenes mål på bredbåndsområdet.

32. Telenor viser i tillegg til Nkoms konklusjon om at fiberbasert tilgang på grunn av prising og begrenset geografisk dekning kun i begrenset grad vil være et substitutt for kobberbaserte tilgangsprodukter i Marked 3a. Telenor mener at når Nkom da stiller krav om at et fullverdig erstatningsprodukt til kobberbasert tilgang må foreligge før kobbernettet kan saneres, blir konsekvensen at Telenor pålegges å bygge fiber til alle adresser før kobbernettet kan saneres.

33. **GlobalConnect** er enig med Nkom i at det er nødvendig å pålegge Telenor ikke å trekke tilbake tilgangen til kobberaksesslinjer og sentraler før det finnes en omforent migrasjonsplan og reelle erstatningsprodukter er på plass. GlobalConnect viser til at dette er nødvendig for å fortsatt kunne betjene egne kunder, samt konkurrere om nye kunder i tiden fremover.

34. GlobalConnect mener pålegget om å opprettholde tilgang som er «gitt», må omfatte alle Telenors aksesser og sentraler i kobbernettet, ikke bare de som grossistkundene allerede benytter for å betjene sine kunder. GlobalConnect mener dette er nødvendig for å kunne konkurrere om nye kunder, for eksempel virksomheter med flere geografiske lokasjoner.

35. GlobalConnect viser også til at selskapets fibernet i høy grad er bygget ut basert på en topologi som er tilrettelagt med utgangspunkt i Telenors kobberinfrastruktur og tilhørende sentraler. Endringer i sistnevnte vil medføre at GlobalConnect må restrukturere sitt nett, noe som vil kreve store investeringer og ta lang tid.

36. GlobalConnect støtter Nkoms vurdering om at fast mobilt bredbånd har tekniske begrensninger, spesielt mht. tjenestekvalitet, som gjør at det ikke kan anses som et substitutt for kobberbaserte tilgangsprodukter.

37. Når det gjelder VULA fiber, er GlobalConnect enig med Nkom i at dette produktet ikke fremstår som et økonomisk substitutt for kobberbasert tilgang. GlobalConnect er imidlertid uenig med Nkom i at VULA fiber fremstår som et teknisk substitutt for kobberbasert tilgang. Funksjonaliteten til VULA fiber er på en rekke punkter begrenset sammenlignet med det kobberbaserte LLUB-produktet. Grunner til dette er blant annet at tilgang gis på BNG-nivå, at tilgangskjøperne i praksis må bruke Telenors transmisjonsnett, begrensninger i PON-teknologien og at tilgangskjøperne må forholde seg til den tjenesteplattformen Telenor velger. GlobalConnect mener at egenskapene ved VULA fiber tilsier at tjenesten inngår i Marked 3b, og ikke i Marked 3a.

38. **NextGenTel** mener det må legges til grunn at Nkom har anledning til å stille vilkår om at Telenor må tilby relevante erstatningsprodukter for å kunne trekke tilbake kobberbasert tilgang. NextGenTel mener videre at det er nødvendig å stille et slikt vilkår for å sikre at formålet med reguleringen blir nådd. Et manglende tilbud om erstatningsprodukter vil kunne medføre at konkurransen i sluttbrukermarkedet for fast bredbåndsaksess blir vesentlig redusert.

39. NextGenTel peker på at NGA-anbefalingen fastsetter 5 års varslingsfrist ved avvikling av kobberaksesser. Dette gjelder med mindre det tilbys likeverdig tilgang til aksessen som legges ned. NextGenTel mener derfor at det ikke vil være uforholdsmessig tyngende eller urimelig å stille vilkår om at Telenor må tilby relevante erstatningsprodukter for å kunne trekke tilbake kobberbasert tilgang.

40. NextGenTel viser videre til Nkoms begrunnelse i Marked 3a-vedtaket for å videreføre varslingsfristen på tre år ved nedleggelse av kobberaksesslinjer. Nkom viste i den forbindelse til at varslingsfristen ikke unødvendig skulle begrense Telenors mulighet til å videreutvikle «kobberaksessnett». NextGenTel mener at denne begrunnelsen ikke lenger er relevant tatt i betraktning at det nå skal skje en sanering av kobbernettet. Samtidig kan NextGenTel akseptere en kortere avviklingsperiode enn det som følger av NGA-anbefalingen, forutsatt at det gis tilbud om tilgang til erstatningsprodukter.

41. Når det gjelder fast mobilt bredbånd, mener NextGenTel at det bør være tilstrekkelig å pålegge Telenor å tilby tilgang til et erstatningsprodukt som er likeverdig med de erstatningsproduktene Telenors egen sluttbrukervirksomhet tilbyr sluttbrukerne i forbindelse med avviklingen av kobbernettet. Av hensyn til å sikre konkurransen, mener NextGenTel at det er spesielt viktig at Telenor pålegges å gi tilgang til et mobilbasert erstatningsprodukt relativt raskt, noe som må ses i lys av at mobilbasert bredbåndsaksess trolig vil være eneste alternativ for et stort antall kobberaksesser som skal avvikles.

42. NextGenTel mener at tilgangen til det mobilbaserte erstatningsproduktet ikke trenger å være et reelt substitutt for kobberbasert tilgang på kort sikt. På lengre sikt bør det imidlertid utarbeides en plan for forbedring av produktet slik at det blir et reelt substitutt for kobberbasert tilgang. Uten tilgang til et mobilbasert erstatningsprodukt står NextGenTel uten mulighet til å videreføre kundeforhold der kobberaksessen plutselig skal avvikles. Dette vil for eksempel gjelde der det oppstår skade på kobbernettet i forbindelse med gravearbeid og Telenor mener det ikke vil være lønnsomt å utbedre skaden.

43. **Telia** støtter Nkoms varslede forpliktelse for Telenor til ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang før selskapet kan tilby relevante erstatningsprodukter. Telia mener dette er

avgjørende for å møte trusselen nedleggelsen av kobbernettet utgjør mot konkurransen i bredbåndsmarkedene.

44. Telia viser til at Telenor tilbyr erstatningsprodukter til egne sluttbrukere, men har bevisst unnlatt å tilby tilgangskjøpere det samme. Dette hindrer tilgangskjøperne fra å kunne konkurrere med Telenors sluttbrukervirksomhet på likeverdige vilkår.

#### **2.2.3.2 Nkoms vurdering**

45. Telenor har i sine kommentarer vist til at M3a er avgrenset til kobber- og fiberbaserte nett og at det derfor uansett ikke er mulig å pålegge tilgang til fast mobilt bredbånd i dette markedet. Telenor mener det heller ikke er spesielt relevant å diskutere om fast mobilt bredbånd er et funksjonelt substitutt for kobberbasert tilgang. Nkom er ikke uenig i Telenors beskrivelse av gjeldende avgrensning av M3a. Dersom Nkom hadde kommet til at fast mobilt bredbånd kunne vært et relevant erstatningsprodukt for kobberbasert tilgang i M3a (dvs. erstatningsprodukter for LLUB/SLU), ville ikke Nkom kunne pålegge tilgangsplikt for fast mobilt bredbånd i dette markedet uten å gjøre endringer i markedsanalysen som er lagt til grunn for de gjeldende vedtakene. Nkom er imidlertid uenig med Telenor i at det ikke er spesielt relevant å diskutere om fast mobilt bredbånd kan være et funksjonelt erstatningsprodukt for kobberbasert tilgang, og da særlig mht. kobberbasert tilgang som er tilgjengelig i M3b («DSL Bredbåndsakssess»). Nkom mener at det er behov for å erstatte også denne formen for kobberbasert tilgang, noe blant annet høringskommentarene fra Telenors grossistkunder viser.

46. Etter Telenors vurdering vil det varslede kravet om ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang før det tilbys relevante erstatningsprodukter, tvinge selskapet til å opprettholde kobbernettet i lang tid fremover, og ikke understøtte myndighetenes mål på bredbåndsområdet. Nkom er ikke enig i denne vurderingen. Landsdekkende tilgang til aksessnett har vært, og er, helt sentralt for konkurransen i en rekke segmenter av de aktuelle sluttbrukermarkedene. Når Telenor har valgt å gjennomføre kobbersaneringen uten å tilby tilgangskjøpere relevante erstatningsprodukter og heller ikke delt informasjon som gir tilgangskjøperne mulighet til å ivareta sine sluttbrukere på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, så er det egnet til å påføre konkurransen i bredbåndsmarkedene omfattende skade. Den varslede plikten er etter Nkoms vurdering nødvendig for å avhjelpe denne skadevirkningen. Nkom fastholder videre at en slik plikt er forholdsmessig selv om den vil innebære at tilgangsplikten til kobbernettet vil vare lengre enn varslingsperioden som Markedsvedtakene pålegger Telenor å gjennomføre.

47. Samtidig ser Nkom at det er behov for å gi aktørene, inkludert Telenor og tilgangskjøpere, økt forutsigbarhet sammenlignet med hva det ble lagt opp til i varselet. Nkom ser derfor behov for å endre innretningen på kravet slik at tilgangsplikten får en bestemt varighet, jf. kapittel 3.3.4. Plikten vil således ikke lenger innebærer at Telenor må tilby relevante erstatningsprodukter til alle adresser før kobbernettene kan saneres, slik Telenor anfører i sine kommentarer. Nkom viser til kapittel 3.3.2 nedenfor mht. den endrede tilgangsplikten til kobberbaserte aksessnett.

48. Når det gjelder NextGenTels kommentar om at det i første omgang bør være tilstrekkelig å pålegge Telenor å gi til **tilgang** til et mobilt erstatningsprodukt som er likeverdig med de erstatningsproduktene Telenors egen sluttbrukervirksomhet tilbyr sluttbrukerne i forbindelse med avvikling av kobbernettene, viser Nkom til «Tilleggsvedtak i Marked 3b – Grossisttilgang til fast mobilt bredbånd», datert 2. september 2020<sup>5</sup>.

49. I GlobalConnects kommentar om at VULA-produktet Telenor er pålagt å tilby ikke framstår som et teknisk substitutt for kobberbasert tilgang, viser selskapet bl.a. til forhold som er en uunngåelig konsekvens av at tilgang gis som virtuell atskilt tilgang og ikke i form av direkte tilgang til transmisjonsmediet. PON-teknologien leder til begrensninger i mulige tilgangsformer, og det er bakgrunnen for at tilsynsmyndigheter i flere EØS-land har pålagt virtuell tilgang som et substitutt for fysisk tilgang<sup>6</sup> uten at Kommisjonen eller ESA har hatt innsigelser til dette. Nkom vil i denne sammenheng vise til tilleggsvedtaket med fastsettelse av endelige krav til VULA fiber som ble fattet 31. mars 2020. I tilleggsvedtaket om VULA fiber er også spørsmålet om tilknytningspunkt for det virtuelle tilgangsproduktet drøftet. Nkom viser til at overleveringspunktet for regulerte VULA-produkter i andre EØS-land ikke alltid er på OLT-nivå.

50. Nkom merker seg at GlobalConnect, NextGenTel og Telia støtter den varslede forpliktelsen om at Telenor ikke skal kunne trekke tilbake tilgang til kobberaksessnettene før Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter, og at selskapene i all hovedsak også gir sin tilslutning til Nkoms begrunnelse for en slik tilgangsplikt.

## 2.2.4 Krav til å sørge for en migrasjonsprosess

### 2.2.4.1 Kommentarer fra aktørene

51. **Telenor** viser til at selskapet ikke har noen endelig plan for alle gjenværende kunder i kobbernettene, men kun hypoteser om hvilken infrastruktur som er best egnet ut fra et

<sup>5</sup> Det korresponderende utkast til vedtak ble notifisert til ESA 30.06.20, samme dag som dette vedtaket.

<sup>6</sup> Jf. kap. 4.2.2 i «Explanatory Note» til Kommisjonens anbefaling om relevante markeder.

øyeblikksbilde. Dynamikk i markedet medfører kontinuerlige endringer i planene. Telenor kan videre ikke se hvordan man skal kunne utarbeide en migreringsplan så lenge erstatningsproduktene Telenor benytter, ifølge Nkom, ikke er fullverdige og dermed ikke kan være en del av planen.

52. Telenor mener videre at Bredbåndsforum er lite egnet til å forankre en migreringsplan for grossistkundene. Deling av langsiktige analyser rundt mulige fiberprosjekter vil være å dele konkurransesensitiv informasjon i et marked i full konkurranse. Telenor uttrykker videre at de ikke kan dele analyser av mobilnettet med konkurrerende mobiloperatører uten at dette vil kunne komme i konflikt med reglene i konkurranseloven.

53. Telenor mener også at det ikke er særlig relevant å vise til prosessene for migrering til ny infrastruktur i UK og Italia, slik Nkom har gjort. Telenor mener at Danmark og Sverige er mer relevante referansemarkeder enn UK og Italia siden markedene i Danmark og Sverige har betydelig større likhet med det norske markedet for fast bredbånd. Markedene i UK og Italia gir lite relevant veiledning fordi de er typiske «FTTC markeder», der kobberinfrastrukturen er modernisert og fortsatt spiller en stor rolle i markedet. Omfanget av fiber og konkurrerende fiberaktører er svært begrenset.

54. **GlobalConnect** støtter Nkoms varslede pålegg om at Telenor må legge frem en helhetlig migrasjonsplan som sikrer en transparent og ikke-diskriminerende migrasjonsprosess. Nkom må i det endelige vedtaket være tydelig på hva dette innebærer.

55. **NextGenTel** gir sin tilslutning til Nkoms varslede forpliktelse for Telenor til å utarbeide en migrasjonsplan og til minimumskravene Nkom har satt for innholdet i en slik plan. NextGenTel oppfordrer Nkom til å sette konkrete tidsfrister for å utarbeide planen.

56. **Telia** mener at gjeldende markedsregulering må endres for å sikre en transparent migrasjonsprosess.

57. Telia viser videre til NGA-anbefalingens krav til likeverdig tilgang til erstatningsprodukter og informasjon i forbindelse migrering fra kobbernett til ny teknologi. Telia er enig med Nkom i at anbefalingen må tillegges betydelig vekt ved utforming av migrasjonsplaner og tilgangsplikt. Telia er videre enig med Nkom i at det er naturlig å se hen til både det kommende regelverket European Electronic Communications Code og europeisk praksis mht. migrasjonsprosesser ved vurderingen av om Telenor skal pålegges å utarbeide en plan for migrasjon mellom Telenor og tilgangskjøperne.

58. Telia mener dessuten at NGA-anbefalingen må tillegges betydelig vekt for å oppnå harmonisert praksis innen EØS. Det vil derfor være naturlig å endre varslingsfristen ved

nedleggelse av kobberaksesser fra 3 til 5 år slik at varslingsfristen blir i samsvar med anbefalingen.

59. Telia mener videre at det er viktig at Nkom sørger for en transparent prosess for overgang til den nye infrastrukturen og at det er mulig å bestille og få levert reelle erstatningsprodukter før tilgang til kobberaksesser trekkes tilbake. Det er også nødvendig å kreve at Telenor lager en migrasjonsplan raskt. Telia henstiller derfor Nkom å treffe et separat vedtak om dette for å unngå at Telenor gjennomfører ytterligere nedleggelse av kobberaksesser.

#### **2.2.4.2 Nkoms vurdering**

60. **Telenor** viser til at selskapet ikke har noen endelig plan for alle gjenværende kunder i kobbernettet, men kun hypoteser om hvilken infrastruktur som er best egnet utfra et øyeblikksbilde. Telenor viser videre til at dynamikk i markedet medfører kontinuerlige endringer i planene. Nkom mener uansett at det ikke bare kan være opp til Telenor å legge planer for migrering av kunder fra kobber til nye plattformer. Gitt betydningen av kobberbasert tilgang for konkurransen, jf. kapittel 3.3.1, mener Nkom det er nødvendig med en migrasjonsprosess som også tilgangskjøperne kan gi innspill til. Nkom viser dessuten til at en migrasjonsprosess bygget på slike forutsetninger er lagt til grunn både i NGA-anbefalingen og de nye reglene om migrasjon i kodeksen

61. Telenor kan ikke se hvordan selskapet skal kunne utarbeide en migreringsplan i lys av at Nkom har fastslått at det ikke finnes relevante erstatningsprodukter å migrere til. Nkom viser i den forbindelse til at vi i varselet vurderte mobil- og fiberbaserte erstatningsprodukter slik de fremstod på varslingsstidspunktet. Kravet til migrasjonsplan forutsetter en videreutvikling av de nevnte erstatningsproduktene, eller tilbud om nye, slik at de kan anses for å være en relevant erstatning for kobberbasert tilgang sett fra grossistkundernes ståsted. For det tilfelle at Telenor ikke lanserer erstatningsprodukter som både funksjonelt og dekningsmessig er relevante for tilgangskjøperne, vil dette vedtaket innebære at Telenors plikt til å gi tilgang til kobbernettet vil bli opprettholdt i en overgangsperiode, jf. kapittel 3.3.4.

62. Selv om markedssituasjonen er noe annerledes i UK og Italia, mener Nkom det er relevant å vise til at andre regulatører aksepterer migrasjonsplaner fra kobberinfrastruktur til ny infrastruktur så fremt den regulerte tilbyderen oppfyller visse krav. I lys av at det er den samme bakgrunnsretten som gjelder både i UK, Italia og Norge, må det da også være grunnlag for å stille krav om dette overfor Telenor. Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at Nkom skal stille de samme kravene som Ofcom og Agcom har gjort. Markedssituasjonen i Norge vil

naturligvis spille inn ved Nkoms nærmere vurdering av hvilke krav som skal stilles til migrasjonsprosessen.

63. Nkom viser videre til at GlobalConnect, NextGenTel og Telia støtter Nkoms forslag om at Telenor må pålegges å sørge for en migrasjonsprosess.

64. Telia har i sine høringskommentarer gitt innspill om å endre varslingsfristen til 5 år. Nkom mener at dette innspillet i praksis blir ivaretatt i lys av at dette vedtaket vil innebære at Telenors plikt til å gi tilgang til kobbernettet vil bli opprettholdt i en overgangsperiode, jf. kapittel 3.3.4. Nkom ser derfor ikke behov for å endre varslingsfristen til 5 år.

65. Nkom kan på denne bakgrunn ikke se at det er grunn til å endre konklusjonen fra varselet.

## 2.2.5 Om bruk av Bredbåndsforum for å få innspill til migrasjonsplan

### 2.2.5.1 Kommentarer fra aktørene

66. **Telenor** mener at Bredbåndsforum er lite egnet til å forankre en plan for migrering for grossistkundene. Telenor viser i denne forbindelse til at selskapet ikke kan dele informasjon om fiberprosjekter og analyser av mobilnettet med andre aktører fordi dette er konkurransesensitiv informasjon.

67. **GlobalConnect** er uenig med Nkom i at Bredbåndsforum er et egnet format for å etablere en omforent migrasjonsplan. Selskapet viser til tidligere erfaringer med dette formatet og mener at en slik fremgangsmåte i praksis vil åpne for omfattende bruk av trenerings- og uthalestaktikker. GlobalConnect ber i stedet om at Nkom må pålegge en stram prosedyre og konkrete frister, i kombinasjon med en beskrivelse av hvilken inngripende regulering Telenor vil bli underlagt dersom partene ikke kommer til enighet.

68. **NextGenTel** mener at Bredbåndsforum kan være et egnet forum for å belyse saken, forutsatt at dette ikke medfører at arbeidet med planen trekker ut i tid.

### 2.2.5.2 Nkoms vurdering

69. Telenor peker på at Bredbåndsforum er lite egnet forum for å forankre migreringsplan, bl.a. med bakgrunn i at selskapet ikke kan dele informasjon de anser som konkurransesensitiv, eksempelvis mht. informasjon om fiberprosjekter og analyser av mobilnettet. Hensynet til å verne om konkurransesensitiv informasjon må etter Nkoms vurdering balanseres opp mot tilgangskjøpernes behov for all relevant informasjon om kobbersaneringen, herunder om erstatningsprodukter som vil komme i stedet for kobberbasert tilgang. Det framgår av Markedsvedtakene at Telenor plikter å gi «tilgangskjøperne varsel av samme kvalitet



*som overfor Telenors egen sluttbrukervirksomhet». At resultatene av analyser av mobilnettet er nødvendige for å avgjøre hvor det kan tilbys ulike mobilbaserte erstatningsprodukter, kan etter Nkoms oppfatning ikke lede til at informasjon om hvor produktene tilbys, ikke skal gjøres tilgjengelig for tilgangskjøperne. Nkom vil balansere disse hensynene ved den nærmere detaljeringen av hva informasjonen skal inneholde. Det er for øvrig forutsatt i NGA-anbefalingen avsnitt 41 at nasjonale tilsynsmyndigheter skal foreta denne type avveininger. Dette gjelder uavhengig av om Bredbåndsforum benyttes for å innhente grossistkundernes innspill til prosessen eller ikke.*

70. Når det gjelder bruk av Bredbåndsforum som utgangspunkt for å få innspill til Telenors migrasjonsplan, registrerer Nkom at høringsinstansene har ulike syn på dette. Noen tilbydere fraråder bruk av Bredbåndsforum basert på tidligere erfaringer, mens andre mener Bredbåndsforum kan brukes i den videre prosessen, gitt de riktige rammebetingelsene. Nkom mener det uansett vil være formålstjenlig å etablere en arena for å få innspill til og dialog om innholdet i den aktuelle migrasjonsplanen, og ser det som en fordel å bruke et forum som allerede er etablert. Som det allerede fremgår av varselet, ser Nkom samtidig at forumet ikke kan arbeide under samme rammer som da målsetningen var å komme til enighet om vilkår for å oppgradere kobberaksessnettet. Nkom registrer videre at flere tilgangskjøpere legger vekt på tiltak for å unngå at prosessen trekker ut i tid. Nkom er enig i dette er nødvendig for at et slikt forum skal kunne fylle formålet; nemlig å raskest mulig komme frem til en migrasjonsplan som Nkom deretter kan vedta.

71. Nkom fastholder på denne bakgrunn at det kan være formålstjenlig å benytte Bredbåndsforum til å få innspill til planen.

### **3 Tilgang til det kobberbaserte aksessnettet**

#### **3.1 Innledning**

72. Som beskrevet over, varslet Nkom en plikt for Telenor til ikke å trekke tilbake kobberbasert tilgang som er gitt i Marked 3a eller Marked 3b, før Telenor har tilbudt relevante erstatningsprodukter. Nkom har sett grunn til å endre tilnærmingen noe fra det som ble varslet, og begrunner nedenfor at Telenor vil bli pålagt å opprettholde og gi tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i en periode på 5 år fra dette vedtaket trer i kraft. Nkom åpner samtidig for at Telenor kan legge ned kobberaksessnettet tidligere dersom Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter.

### 3.2 Regulatorisk grunnlag

73. Kobberaksessnettet har vært det eneste landsdekkende faste aksessnettet i Norge og har vært en sentral plattform for produksjon av blant annet bredbåndstjenester i en årrekke. Telenor har hatt plikt til å gi fysisk tilgang til dette nettet siden 2001, og tilgangsplikten for Telenor har blitt videreført i flere markedsvedtak, senest i Markedsvedtakene fra slutten av 2018. Som vist til i kapittel 1, har Telenor varslet at hele kobberaksessnettet skal avvikles innen utgangen av 2022. Nkom har i lys av dette vurdert om det er behov for å gjøre endringer i Telenors plikt til å gi tilgang til det kobberbaserte aksessnettet.

74. Telenor er i Markedsvedtakene pålagt flere tilgangsforpliktelser knyttet til selskapets kobberbaserte aksessnett, herunder fysisk tilgang til aksesslinjer og delaksesslinjer i Marked 3a-vedtaket og bitstrømstilgang i Marked 3b-vedtaket, jf. vedtakenes kapittel 7.2. Telenor er i tillegg pålagt en rekke andre særskilte forpliktelser som skal understøtte tilgangsplikten, jf. vedtakenes kapittel 7.3 til 7.6. Ekomlovens generelle bestemmelse om tilgang 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.»*

75. 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.

76. Ekomloven § 4-1 implementerer tilgangsdirektivet<sup>7</sup> artikkel 12. Tilgangsdirektivet artikkel 12 gir i første ledd en ikke-uttømmende eksemplifisering av tilgangsplikter som den nasjonale regulatøren skal kunne pålegge tilbyder med sterk markedsstilling.

77. Av bokstav c) følger det at regulatøren skal kunne pålegge:

*«...ikke å trekke tilbake tilgang til ressurser som det allerede er gitt tilgang til»*

78. Bestemmelsene i tilgangsdirektivet er i likhet med de øvrige direktivene ekomloven gjennomfører, ikke tatt inn ord for ord, men er tilpasset norsk lovgivningstradisjon. Eksemplene i tilgangsdirektivet artikkel 12 første ledd bokstav a) til x), herunder bokstav c) om «...ikke å trekke

<sup>7</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/19/EF av 7. mars 2002 om tilgang til og samtrafikk mellom elektroniske kommunikasjonsnett og tilhørende ressurser (tilgangsdirektivet)

*tilbake tilgang til ressurser som det allerede er gitt tilgang til», er på den bakgrunn ikke eksplisitt inntatt i ekomlovens tilgangsbestemmelse. Etter Nkoms vurdering er det imidlertid ikke tvilsomt at ekomloven § 4-1 gir slik kompetanse som den nasjonale regulatøren etter tilgangsdirektivet artikkel 12 bokstav c) skal ha.*

79. Nkom viser i denne forbindelse til følgende uttalelse i forarbeidene til ekomloven, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) kapittel 7.6:

*«Departementet gjør oppmerksom på at hensikten bak reguleringspakkens direktivform blant annet er å la EU-landene gjennomføre en regulering innenfor dette området som er tilpasset det enkelte lands lovgivningstradisjon. Tilgangskapittelet i lovforslaget er ikke en ren oversettelse av direktivtekstene. Departementet har tilpasset lovteksten til norsk lovgivningstradisjon. Lovteksten er også tilpasset norske markedsforhold for øvrig. I tillegg legger departementet til grunn at det innenfor et så vidt abstrakt og vanskelig tilgjengelig område som dette, er grunn til å forenkle ordlyden i loven, både for å lette forståelsen for og anvendelsen av regelverket.»*

80. Tilgangsdirektivet artikkel 12 andre ledd lyder:

*«De nasjonale reguleringsmyndigheter kan i forbindelse med disse forpliktelsene stille krav om rettferdighet, rimelighet og overholdelse av frister.»*

81. Av samme grunner som det er redegjort for i tilknytning til tilgangsdirektivet artikkel 12 bokstav c), er ordlyden i artikkel 12 andre ledd ikke tatt inn i ekomloven § 4-1. Etter Nkoms vurdering er det heller ikke tvilsomt at ekomlovens tilgangsbestemmelse gir kompetanse til å stille slike krav som artikkel 12 andre ledd omhandler.

82. Nkom viser også til dom i Borgarting lagmannsrett 12. desember 2017. Retten tok der stilling til om ekomloven § 4-1 gir hjemmel til å stille krav i tilknytning til avtaler om tilgang. Retten uttrykker i den forbindelse (s. 25):

*«Videre finner lagmannsretten at avsnitt 197 i Marked 15-vedtaket fra 2010 etter sitt saklige innhold – «klausuler som utilbørlig reduserer tilbydernes mulighet til å skifte vertsoperatør» – ligger innenfor det som kan reguleres i en forpliktelse med hjemmel i ekomloven § 4-1. Lagmannsretten ser ikke tilstrekkelig grunnlag for Telenors anførsel om at tilgangsdirektivet artikkel 12 skal forstås så restriktivt at det bare åpner for regulering av avtalevilkår som er så urimelige at de reelt sett tilsvarer en tilgangsnektelse.»*

83. At den nasjonale regulatøren skal ha kompetanse til å pålegge ikke å trekke tilbake tilgang til ressurser som det allerede er gitt tilgang til, er videre forutsatt i Kommisjonens NGA-

anbefaling<sup>8</sup> (Anbefalingen), jf. avsnitt 39 flg. Avsnitt 39 uttrykker videre at gjennomføring av endringer i eksisterende nettverksarkitektur og teknologi ikke bør gjennomføres på en måte som innebærer at eksisterende forpliktelser for tilbyder med sterk markedsstilling i bredbåndsmarkedene bortfaller, med mindre det foreligger en plan for migrasjon mellom den regulerte tilbyderen og tilgangskjøperne.

84. Anbefalingens avsnitt 39, lyder:

*«Existing SMP obligations in relation to Markets 4 and 5 should continue and should not be undone by changes to the existing network architecture and technology, unless agreement is reached on an appropriate migration path between the SMP operator and operators currently enjoying access to the SMP operator's network. In the absence of such agreement, NRAs should ensure that alternative operators are informed no less than 5 years, where appropriate taking into account national circumstances, before any de-commissioning 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.»*

85. Anbefalingen legger til grunn 5 år som en forholdsmessig overgangsperiode, med mindre det foreligger avtale mellom den regulerte tilbyderen og tilgangskjøperne om overgang fra kobberbasert til ny infrastruktur for fast bredbånd. Anbefalingen åpner samtidig for en kortere overgangsperiode dersom den regulerte tilbyderen tilbyr tilgang som er fullverdig erstatning for den tilgangen som bortfaller.

86. Anbefalingen fremhever videre behovet for et transparent rammeverk for migrasjon fra kobberbaserte til fiberbaserte nettverk. Anbefalingens avsnitt 40 lyder:

*«NRAs should put in place a transparent framework for the migration from copper to fibre-based networks. NRAs should ensure that the systems and procedures put in place by the SMP operator, including operating support systems, are designed so as to facilitate the switching of alternative providers to NGA-based access products.»*

87. Anbefalingen fremhever også behovet for at den som kjøper tilgang av tilbyderen med sterk markedsstilling, får all nødvendig informasjon tidsnok til å kunne justere egne planer for nett og nettutbredelse. Anbefalingens avsnitt 41 lyder:

*«NRAs should use their powers under Article 5 of Directive 2002/21/EC to obtain information from the SMP operator concerning any network modification plans that are*

---

<sup>8</sup> Commission recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (2010/572/EU)

*likely to affect the competitive conditions in a given market or sub-market. Where the SMP operator envisages to replace part of its existing copper access network with fibre and plans to de-commission currently used points of interconnection, NRAs should under Article 9(1) of Directive 2002/19/EC ensure that undertakings enjoying access to the SMP operator's network receive all necessary information in timely fashion to adjust their own networks and network extension plans accordingly. NRAs should define the format and level of detail of such information, and ensure that strict confidentiality of the information disclosed is respected.»*

88. Anbefalingen er overordnet sett gitt av hensyn til å oppnå en harmonisert bruk av de underliggende direktivene, her tilgangsdirektivet, jf. rammedirektivet<sup>9</sup>, og skal i størst mulig grad tas hensyn til av medlemslandene. Hensynet til harmonisert bruk av de nevnte direktivene innenfor EØS taler for at Nkom tillegger Anbefalingen betydelig vekt ved bruk av bestemmelser i ekomloven som implementerer de aktuelle direktivbestemmelsene.

89. Nkom viser for øvrig til vår vurdering av høringskommentarene i kapittel 2.2.2 ovenfor med hensyn til spørsmålet om hjemmel.

### **3.3 Tilgangsplikt til det kobberbaserte aksessnett**

#### **3.3.1 Behovet for tilgang til det kobberbaserte aksessnett**

90. Telenors kobberaksessnett er det eneste landsdekkende – eller nær landsdekkende – fastnett i Norge. Tilgang til dette nettet har derfor vært en kritisk innsatsfaktor for bredbåndstilbydere som har tilbudt faste bredbåndstjenester i konkurranse med Telenor.

91. Tilgang til kobberaksessnett er viktig for aktører i privatmarkedet blant annet fordi det gir et stort tilgjengelig marked innenfor Norge og muliggjør effektiv markedsføring på nasjonalt nivå. Muligheten til å ha et stort tilgjengelig marked er særlig viktig i det norske markedet som er lite i et internasjonalt perspektiv. Bredbåndsmarkedet preges av skalafordeler både på infrastruktur- og tjenestenivå. Bortfall av skalafordelene som følger av nasjonal eller nær nasjonal dekning, vil lede til at aktører som i hovedsak har basert seg på tilgang til Telenors kobbernett, og aktører som har brukt tilgangen til Telenors kobbernett for å supplere egen infrastruktur for å sikre dekning, svekkes som konkurrenter i markedet.

<sup>9</sup> Europaparlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. mars 2002 om felles rammebestemmelser for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (rammedirektivet)

92. Tilgang til det landsdekkende kobberaksessnett har også vært viktig for aktører i bedriftsmarkedet og har lagt til rette for både tjenestekonkurranse og infrastrukturkonkurranse. Muligheten for å kombinere etablering av egen infrastruktur til de større lokasjonene med tilgang til kobberaksessnettet har bidratt til å styrke graden av infrastrukturbasert konkurranse i bedriftsmarkedet, blant annet i multiaksess-segmentet. Bortfall av denne muligheten er dermed egnet til å føre til reduserte investeringer og svekket konkurranse i sluttbrukermarkedet.

93. Nkom legger til grunn at Telenor i all hovedsak vil tilby egne sluttbrukere fiberbasert bredbånd og fast mobilt bredbånd som erstatning for kobberbaserte bredbåndstjenester som har blitt levert over kobbernettet. Nkom viser til Telenors kvartalspresentasjon for 4. kvartal 2018 hvor Telenor benytter følgende formulering: «*replacing copper with fibre and fixed wireless solutions*». Denne presentasjonen ble gitt i januar 2019, omkring en måned etter at Markedsvedtakene var fattet. Tilsvarende informasjon er også formidlet i statusmøter mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Telenor og Nkom.

94. Telenor har opplyst at de ikke har tilbud om erstatning for kobbernettbaserte tjenester – eller planer om slikt tilbud - til egne sluttbrukere som har annet tilbud basert på HFC eller fiber. Telenor har heller ikke kommunisert at de har planer om å tilby produkter i grossistmarkedene som vil gjøre det mulig for tilgangskjøpere å levere tjenester til slike sluttbrukere. Ingen andre tilbydere av bredbåndstjenester enn Telenor er underlagt tilgangsplikt. Dekningen for erstatningsproduktene som Telenor så langt er pålagt å tilby på grossistnivå vil være betydelig lavere enn deknningen til kobberaksessnettet. Effekten av dette er at det tilgjengelige markedet for tilgangskjøpere reduseres betydelig dersom tidshorisonten for kobbertilgang er for kort og det ikke er regulert tilgang til andre fibernetten enn Telenors.

95. Telenor vil imidlertid fortsatt ha et nær landsdekkende aksessnett for levering av mobile eller faste bredbåndstjenester, herunder mobilnettbaserte FWA-tjenester. Telenor har likevel valgt å ikke å tilby fast mobilt bredbånd til sluttkunder som er dekket av andre fastnettbaserte bredbåndstilbud enn kobbernettet.

96. Nkom har pålagt Telenor tilgangsforpliktelser for VULA fiber i Marked 3a og for fast mobilt bredbånd i Marked 3b<sup>10</sup>. Begge disse produktene framstår likevel bare som delvise substitutter for grossisttilgang til kobbernettet. Dette skyldes geografisk dekning, tekniske egenskaper og prisaspekter ved tilgangsproduktene. Tidspunktet for tilgjengeliggjøring av disse

---

<sup>10</sup> I vedtak fattet samme dato som nærværende vedtak.

tilgangsproduktene opp mot tilgangskjøpernes mulighet til å ivareta sine slutt kunder på tilsvarende vis som Telenor underbygger behovet for forlengelse av tilgangspliktene.

97. Når det gjelder virkningen på konkurransen og investeringer fra tilgangskjøpere som benytter kobberaksessnett som innsatsfaktor for egne bredbåndstjenester, viser Nkom til at både den relativt korte tidshorisonten for nedleggingen, mangelfull informasjon til eksterne tilgangskjøpere om detaljer i nedleggingsplanene og manglende informasjon om og tilgang til erstatningsprodukter, har ført til manglende forutsigbarhet om muligheten for å benytte tilgang til Telenors aksessnett for tilbud om bredbåndstjenester.

98. Den manglende forutsigbarheten om tilgang til Telenors aksessnett for bredbåndstjenester har etter Nkoms vurdering svekket eksterne tilgangskjøperes konkurranseevne sammenlignet med Telenors egen sluttbrukervirksomhet i overgangen fra kobberbasert til ny aksessinfrastruktur. Nkom viser til at eksterne tilgangskjøpere ikke, eller bare i begrenset grad, har kunnet dekke etterspørsel etter bredbåndstjenester ved å benytte tilgang i aksessnett hos Telenor som erstatter kobberaksess. Usikkerheten rundt muligheten til å få levert bredbånd over kobbernettet har videre ført til at en del sluttbrukere frykter at bredbåndstilbyderen ikke vil kunne gjennomføre den avtalte leveransen av kobberbasert bredbånd. Slik Nkom oppfatter det, gjelder dette også for avtaler som utløper før tidspunktet Telenor har satt for nedleggelse av hele kobberaksessnett. For å oppnå trygghet om egen tilgang til bredbånd, vil en del av disse sluttbrukerne søke å erstatte sin eksisterende avtale om kobberbasert bredbånd med bredbånd over andre aksesstyper, typisk fiber og mobil. Uten forutsigbar tilgang til aksessnett hos Telenor, vil tilgangskjøperen i slike tilfeller ha begrenset mulighet til å dekke sluttbrukerens behov for bredbånd, og dermed til å nå opp i konkurransen om kundeforholdet.

99. Den relativt korte perioden som Telenor har satt for nedleggingen innebærer videre at eksterne tilgangskjøpere får begrensede muligheter til å områ seg og å gjøre nødvendige tilpasninger i egen drift og ev. forretningsmodell. Dette gjelder blant annet forhold som mulighet for å vurdere om det kan være grunnlag for selv å investere i ny infrastruktur eller å inngå samarbeid med sikte på å sikre grunnlag for å videreføre og utvikle eget sluttbrukertilbud. Nkom legger videre til grunn at tilstrekkelig tid til å områ seg er av betydning for å kunne oppnå nødvendig tilgang til finansielle ressurser for å gjøre slike tilpasninger til den nye situasjonen.

100. I lys av investeringshorisonten for aktører innenfor elektronisk kommunikasjon, både med hensyn til investeringer i infrastruktur og investeringer i kundeakkvisisjon, ville usikkerheten som har oppstått knyttet til Telenors nedlegging av kobbernettet også kunne skape usikkerhet

om forutsigbarhet i rammebetingelsene for investeringer i ekom-nett i Norge mer generelt dersom Nkom ikke nå hadde grepet inn med tiltak.

101. Nkom bemerker for øvrig at den gjennomføringen av kobbersaneringen som Telenor har lagt opp til, også kan øke risikoen for overføring av markedsrett fra markedene for tilgang til fast bredbåndsinfrastruktur til markedet for tilgang til mobilnett (marked 15), hvor Telenor allerede er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling.

102. Etter Nkoms vurdering har den relativt korte tidsplanen for nedleggingen, mangelfull informasjon om detaljer i nedleggingsplanene og manglende informasjon om og tilgang til erstatningsprodukter, ført til at eksterne tilgangskjøpere ikke har hatt likeverdig mulighet for å ivareta sine interesser som Telenors sluttkundevirksomhet. Nkom mener videre at den samlede virkningen av den måten Telenor har lagt opp til for gjennomføring av nedleggelse av kobberaksessnett, er egnet til å føre til varig eller langvarig svekkelse av konkurransen i strid med ekomlovens formål.

103. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående at det er behov for å sikre forutsigbare rammebetingelser for tilgang til det kobberbaserte aksessnett. Dette er etter Nkoms vurdering nødvendig for å ivareta konkurransen i markeder hvor kobberaksess brukes som innsatsfaktor for bredbåndstilbud til sluttbrukere.

104. Forutsigbare rammebetingelser for tilgang til kobberaksessnett er etter Nkoms vurdering en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å ivareta konkurransen i overgangen fra kobberbaserte bredbåndstjenester til andre aksessnett, som fiber og mobil. Nkom vurderer derfor også behovet for å pålegge endringer i tilgangsplikten til Telenors øvrige aksessnett.

### **3.3.2 Overordnet om innretting av tilgangsplikten for å sikre forutsigbarhet i et teknologiskifte**

105. Telenor har som det fremgår ovenfor varslet offentligheten om at hele kobberaksessnett skal legges ned innen utgangen av 2022. Nkom har i kapittel 3.3.1 drøftet ulike virkninger Telenors gjennomføring av denne nedleggelsen har på konkurransen i sluttbrukermarkeder som bruker kobberaksess som innsatsfaktor for bredbånd, og har konkludert med at det er behov for å sikre forutsigbare rammebetingelser for tilgang til det kobberbaserte aksessnett. Nkom mener på denne bakgrunn at det er behov for å opprettholde tilgangen til kobberaksessnett i en lengre periode enn Telenors nedleggingsplaner legger opp til.



106. Hvordan denne forlengede perioden for tilgang skal innrettes, må balansere flere hensyn. Å sikre forutsigbare rammebetingelser for aktører i det norske bredbåndsmarkedet, som i større eller mindre grad har basert sin forretningsdrift på regulert tilgang til kobberaksessnettet i det pågående teknologiskiftet, er et sentralt hensyn. Samtidig må innretningen gjøres slik at den ivaretar Telenors interesse i å kunne legge ned en aksessplattform som etter selskapets oppfatning ikke er forretningsmessig interessant å opprettholde, innen rimelig tid.

107. Å fastsette en sluttdato for Telenors plikt til å opprettholde tilgangsmulighetene i kobberaksessnettet som ligger noe lenger frem i tid enn tidspunktet Telenor har satt for nedleggelsen av kobberaksessnettet, i kombinasjon med en mulighet for Telenor til å legge ned kobberaksesser på et tidligere tidspunkt i områder hvor selskapet tilbyr tilgang til relevante erstatningsprodukter, gir etter Nkoms vurdering en rimelig balanse mellom disse hensynene.

108. En slik innretning vil legge til rette for at tilgangskjøpere får bedre tid til å områ seg. Nkom viser her til vurderingene i kapittel 3.3.1 ovenfor. Innretningen vil samtidig gi Telenor forutsigbarhet for når kobbernettet senest kan legges ned og mulighet til å legge ned kobberaksessnettet raskere ut i fra egen adferd. Innretningen gir dermed Telenor mulighet til selv å påvirke tidspunktet for nedleggingen. En slik innretning vil dessuten være egnet til å styrke Telenors insentiv til å tilby relevante erstatningsprodukter raskere.

109. Nkom varslet 20. desember 2019 at Telenor ville bli pålagt ikke å trekke tilbake tilgang som er gitt, før Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter. I henhold til varselet var det kun tilbud om relevante erstatningsprodukter som ville føre til at tilgangsplikten opphørte, og dermed at kobberaksessene kunne legges ned. Varselet inneholdt således ikke et tidspunkt for når Telenors tilgangsplikt til kobberaksessnettet senest ville opphøre. Nkom mener hensynet til forutsigbarhet for alle berørte parter taler for at dette vedtaket setter en endelig tidspunkt for når tilgangsplikten til kobbernettet vil opphøre.

110. Nkom vil i det videre vurdere hvilken sluttdato som bør settes for Telenors plikt til å opprettholde og gi tilgang til kobberaksessnettet, for å oppnå at reguleringen skal fylle sitt formål.

### **3.3.3 Virkeområde for tilgangsplikten**

111. For at tilgangsplikten skal være egnet for formålet, mener Nkom at tilgangsplikten må omfatte hele det kobberbaserte aksessnettet til Telenor.

112. Dette innebærer at tilgangsplikten vil omfatte de delene av aksessnettene som enten er omfattet av 3 års varslingsfrist eller som er omfattet av kortere varsling, men som enda ikke er nedlagt (dersom slike finnes). Det er ikke avgjørende om noen tilgangskjøper har benyttet seg av tilgang på punktet. Om punktet underveis i varslingsperioden mister noen eller alle tilgangskjøpere som har vært til stede på punktet, er heller ikke avgjørende for tilgangsretten, jf. også Nkoms brev av 3. desember 2019. Om aksessene finnes i KAPAKS er heller ikke avgjørende, men derimot om aksessene etter reguleringen skal være tilgjengelige.

113. Plikten til å opprettholde kobberbasert tilgang omfatter derimot ikke aksesser som i samsvar med de plikter reguleringen pålegger Telenor er lagt ned på datoen for dette vedtaket.

### 3.3.4 Varighet av tilgangsplikten

114. For at tilgangsplikten til kobbernettene skal kunne fylle sitt formål og dermed understøtte formålet med reguleringen, er det avgjørende at tilgangskjøpere kan oppnå forutsigbarhet for tilgang i en viss periode. Det er derfor nødvendig at tilgangsplikten, og dermed også tilgangsretten, har en viss minste varighet.

115. Forutsigbar tilgang over tid vil innebære at Telenors eksterne grossistkunder i større grad vil kunne benytte kobberaksess både for å beholde eksisterende kunder og for å ha mulighet til å vinne nye kunder. Dette gjelder etter Nkoms vurdering både i privatmarkedet og bedriftsmarkedet. I bedriftsmarkedet vil dette blant annet kunne være avgjørende for å beholde og vinne nye kunder som kjøper bredbånd til ulike geografiske lokasjoner (multiaksess-segmentet), for eksempel ulike typer butikkjeder.

116. Varslingsplikten Telenor er pålagt i Markedsvedtakene innebærer at Telenor skal 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. Forutsetningene for denne varslingsfristen tar utgangspunkt i at kobbernettene fases gradvis ut over tid, og ikke i den raske takten som Telenors nedleggingsplan legger opp til med en absolutt sluttdato i 2022.

117. Nkom har i kapittel 3.2 om regulatorisk grunnlag vist til NGA-anbefalingen. Det fremgår der at regulatøren, i fravær av en migrasjonsavtale mellom den regulerte tilbyderer og tilgangskjøper, skal sikre at tilgangskjøpere informeres minst 5 år før eksisterende nett og teknologi avvikles. Nkom konstaterer at det per i dag ikke eksisterer noen avtale mellom Telenor og tilgangskjøperne om migrasjon fra kobberaksessnettene til infrastrukturer som erstatter kobberaksessnettene.

118. Varslingsfristen på 3 år pålagt i Markedsvedtakene var basert på Telenors tidligere planer om å oppgradere kobbernett, f.eks. ved vectoring. Varslingsfristen hadde videre bakgrunn i en avtale mellom Telenor og tilgangskjøperne fra flere år tilbake, og lenge før Telenor i januar 2019 gjorde sine planer om å legge ned kobbernettet, kjent. Nkom konstaterer at ingen av disse forutsetningene gjør seg gjeldende i en situasjon hvor kobbernettet skal legges ned.

119. Andre land i EØS-området har i hovedsak satt en 5 års varslingsfrist for nedlegging av hovedkoblinger i kobberaksessnettet. Dette gjelder blant annet Danmark<sup>11</sup>, Hellas, Irland, Portugal, Spania og Sverige. Belgia og Nederland har en tre års varslingsfrist, men hovedkoblingen kan likevel bare legges ned hvis den regulerte tilbyderen har tilbudt erstatningsprodukter. I Italia er kravet at den regulerte tilbyderen, Telecom Italia, skal ha 100% NGA-dekning i området, og det skal være minimum 60% takeup-rate blant de potensielle kundene i området.

120. Nkom konkluderer på bakgrunn av det ovenstående med at 5 år fra dette vedtakets dato er en hensiktsmessig sluttdato for Telenorsplikt til å opprettholde og gi tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Dette vil etter Nkoms vurdering gi en rimelig balansering av ulike hensyn, herunder hensynet til forutsigbar tilgang til det kobberbaserte aksessnettet for tilgangskjøpere, forutsigbarhet for Telenor med hensyn til når kobberaksessnettet senest til kunne legges ned, hensynet til konkurransen i markeder som bruker tilgang til kobberaksessnettet som innsatsfaktor for bredbånd, hensynet til å legge til rette for investeringer fra ulike aktører i markedet og dermed også formålet om å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, jf. ekomloven § 1-1.

121. En rimelig balansering av berørte interesser tilsier etter Nkoms vurdering imidlertid at tilgangsplikten til kobbernettet ikke opprettholdes lenger enn det er behov for. Nkom vil derfor åpne for at Telenor kan legge ned kobbernettet raskere i områder der selskapet tilbyr tilgang til relevante tilgangsprodukter som erstatter tilgang til kobberaksessnettet. Nkom viser til kapittel 3.4 nedenfor om relevante erstatningsprodukter. Nkom viser videre til kapittel 3.5 om migrasjonsplan.

---

<sup>11</sup> 5 års varsling gjelder enkeltaksesslinjer som er i bruk av tilgangskjøper, og ikke andre linjer som er omfattet av tilgangsplikten.

### 3.3.5 Sluttbrukerhensyn

122. Behovet for å opprettholde kobberbasert tilgang en viss periode er også viktig med tanke på sluttbrukere. At Telenor pålegges en fortsatt tilgangsplikt til det kobberbaserte aksessnettet, vil opprettholde den disiplinerende effekten dette har på prisingen av fiberbasert bredbånd i sluttbrukermarkedet. Denne disiplinerende effekten var en av vurderingene som inngikk i grunnlaget for Nkoms utforming av prisreguleringen av fiberbasert tilgang i Marked 3a. Gjennom Telenors kunngjøring om nedleggingsplanene for kobbernettet, har denne prisdisiplinerende effekten blitt svekket. Dette skyldes både at sluttbrukere er mer skeptiske til å inngå avtale om levering av kobberbaserte bredbåndstjenester, blant annet fordi det er usikkerhet om tilbydere som baserer sitt bredbåndstilbud på kobbernett vil være i stand til å levere tjenesten over tid. Risikoen for kort levetid på kundeforholdet må også antas å ha gjort tilgangskjøpere mindre aktive i markedsføringen av kobberbaserte bredbåndstjenester.

123. Etter Nkoms oppfatning er det derfor behov for å forlenge perioden for tilgangsplikt i kobbernettet for å gjenopprette den prisdisiplinerende effekten regulert tilgang til kobberbasert bredbånd har på fiberbaserte bredbåndstjenester.

124. Det brede spekteret av anvendelser kobbernettet har fått over tid omfatter ikke bare tjenester med store volumer. Ulike spesialiserte tjenester med lave volumer rettet mot både private brukere, f.eks. trygghetsalarm, og mot bedriftskunder/offentlige kunder, f.eks. sikkerhetsløsninger med alternative tilknytninger, kan ha stor betydning. Dette hensynet er viktig å ivareta ikke bare av hensyn til de konkrete sluttbrukerne, men også av hensyn til sikkerhet og beredskap i samfunnet.

### 3.3.6 Forholdet til varslingsfristene i Markedsvedtakene

125. Varslingsfristen på 3 år i Markedsvedtakene for Marked 3a og 3b fra desember 2018 er rettet mot situasjoner hvor Telenor gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller.

126. Telenor har besluttet å legge ned hele kobberaksessnettet og har kommunisert dette både overfor offentligheten og overfor tilgangskjøpere. Ettersom Telenor pålegges å opprettholde og gi tilgang til kobberaksessnettet i inntil 5 år og å utarbeide en migrasjonsplan, ser Nkom ikke grunn til å opprettholde denne plikten hva gjelder kobberaksessnettet. For ordens skyld presiserer Nkom at varslingsreglene for annen type regulert tilgang skal gjelde slik de er beskrevet i Markedsvedtakene.

127. Telenor er i Markedsvedtakene pålagt krav om ikke-diskriminering, blant annet mellom egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang. For ordens skyld presiserer Nkom at dette vedtaket ikke innebærer en endring av ikke-diskrimineringsplikten. Det betyr blant annet at Telenor fortsatt er pålagt å gi eksterne tilgangskjøpere informasjon om eventuelle endringer i muligheten for å benytte kobberaksessnettet, med samme kvalitet som overfor egen sluttbrukervirksomhet.

128. Etter Nkoms vurdering er det fremdeles grunner som tilsier at Telenor innenfor snevre rammer bør gis anledning til å legge ned aksesser i medhold av en feilrettingspolicy og forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Dette vedtaket innebærer ingen endring i de punktene som regulerer Telenors adgang til å legge ned aksesser på grunnlag av de to nevnte forholdene. Nkom presiserer for ordens skyld at dette vedtaket ikke skal anses som en aksept for at den praktiseringen Telenor har knyttet til de nevnte forholdene, er i tråd med reguleringens krav.

129. De nærmere endringene av Markedsvedtakene fremgår av kapittel 4 nedenfor.

### **3.3.7 Forholdet til nye markedsanalyser i Marked 3a og Marked 3b**

130. Nkoms markedsanalyser og markedsvedtak knyttet til utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg av særlige forpliktelser etter ekomloven, skjer syklisk og med en begrenset fremadskuende tidshorison. Plikter på tilbyder med sterk markedsstilling skal være forholdsmessige for å oppnå formålet som reguleringen søker å oppnå. Dersom et marked friskmeldes, har Nkom anledning til å pålegge en forholdsmessig videreføring av plikter i en tidsavgrenset overgangsperiode.

131. Nkom vil i løpet av 5-årsperioden som pålegges i dette vedtaket, gjennomføre ny markedsanalyse og fatte nye markedsvedtak i bredbåndmarkedene. Nkom vil ta stilling til forhold som produktdefinisjon av de relevante markedene, markedenes geografiske utstrekning og om én eller flere tilbydere har sterk markedsstilling i disse markedene.

132. I situasjoner der sluttkunder bare har tilgang til kun én fysisk infrastruktur for levering av bredbåndstjenester med slik kvalitet som kunden etterspør, er det sannsynlig at det vil kunne oppstå konkurranseproblemer. Dette vil Nkom se hen til i neste runde av markedsanalyse og virkemiddelvedtak. Nkom viser til at andre regulatører i EØS-området som har vurdert konkurranseforholdene på lokalt eller regionalt nivå, ofte har lagt til grunn at tre uavhengige infrastrukturer er nødvendig for at det skal ligge til rette for virksom konkurranse uten at det foreligger regulert tilgang.

133. Nkom kan imidlertid ikke nå forutsi utfallet av de nye markedsanalysene.

134. Som Nkom har redegjort for ovenfor, er kobberaksessnettet det eneste landsdekkende aksessnettet. Tilgang til dette nettet har derfor vært viktig for konkurransen i markeder som benytter dette nettet som innsatsfaktor for tilbud om bredbånd til sluttbrukere, og nettet har vært underlagt tilgangsplikt i en årrekke. Nkom har ovenfor også redegjort for at Telenors varslede nedlegging av kobberaksessnettet innebærer fare for stor skade på konkurransen i disse markedene. Nkom har også redegjort for at vi ikke kan se at Telenors beslutning om legge ned kobberaksessnettet i seg selv kan anses for å ha den virkning at selskapet ikke lenger skulle ha sterk markedsstilling i Marked 3a og Marked 3b. Etter Nkoms vurdering er det derfor avgjørende for konkurransen at Nkom griper inn på den måte som fremgår av dette vedtaket.

135. Ved at varigheten settes til 5 år, vil Nkom videre ha mulighet til å gjennomføre nye markedsanalyser og markedsvedtak i god tid før tilgangsplikten til kobberaksessnettet senest vil opphøre. Nkom vil da kunne vurdere hvilke plikter som skal pålegges eventuelle tilbydere som har sterk markedsstilling i de relevante markedene og hvilke overgangsordninger det eventuelt er behov for. Nkom vil dermed kunne sikre at hensynet til konkurransen blir tilbørlig ivaretatt.

### **3.4 Relevante erstatningsprodukter**

#### **3.4.1 Innledning**

136. Nkom har ovenfor konkludert med at å sette sluttdato for Telenors tilgangsplikt til det kobberbaserte aksessnettet, 5 år fra dette vedtakets dato, er en rimelig balansering av berørte interesser. Nkom har videre konkludert med at Telenor kan legge ned kobbernettene raskere i områder der selskapet tilbyr tilgang til relevante tilgangsprodukter som erstatter tilgang til kobberaksessnettet. Nkom vil i denne delen av vedtaket vurdere og stille visse krav knyttet til denne muligheten for Telenor.

#### **3.4.2 Krav til relevante erstatningsprodukter**

137. Erfaringene så langt har vist at det er behov for en klargjøring både av hvilke krav som må stilles til et «relevant erstatningsprodukt», og av hva slags prosess som bør benyttes for å kartlegge hvorvidt et konkret produkt er et relevant erstatningsprodukt eller ikke.

138. Vurderingene av krav til relevante erstatningsprodukter må foretas både i relasjon til M3a og til M3b. Disse vurderingene må hensynta ulike behov hos ulike segmenter i sluttbrukermarkedet og ulike behov hos ulike tilgangskjøpere. Ulike behov hos ulike tilgangskjøpere drives dels av ulike behov hos ulike sluttbrukere, men også av andre forhold.

139. Nkom anser på denne bakgrunn at den mest hensiktsmessige tilnærmingen for å fastsette kriterier for relevante erstatningsprodukter er å pålegge Telenor å utarbeide forslag til en helhetlig migrasjonsplan, jf. kapittel 3.5, som gjennom drøftinger i Bredbåndsforum vil klargjøre i hvilken grad tilbudte erstatningsprodukter anses å ha så stor grad av substituerbarhet med kobberbaserte tilgangsprodukter at det er grunnlag for å tillate Telenor å trekke tilbake tilgang til kobbernett. En slik tilbaketrekkning av tilgang vil kunne skje på ulike tidspunkter i ulike geografiske områder avhengig av deknningen til Telenors erstatningsprodukter.

140. Migrasjonsplanen, jf. kapittel 3.5, vil klargjøre under hvilke forutsetninger tilgangsplikten til deler av kobbernett vil opphøre.

### **3.4.3 Plikt til å forhåndsorientere Nkom om eventuelle nye erstatningsprodukter**

141. Telenor har i en periode prøvd ut fast mobilt bredbånd som et erstatningsprodukt til sluttbrukere som har hatt DSL-basert bredbånd og som ikke har tilbud om fiber- eller HFC-basert bredbånd fra Telenor eller andre tilbydere. Produktet gikk våren 2019 over i en kommersiell fase, og produkter særlig rettet mot bedriftsmarkedet ble lansert høsten 2019. Telenor har videre tilbudt et grossistprodukt for fast mobilt bredbånd fra 1. juni 2020. Nkom anser at det vil kunne vri konkurransen dersom det står Telenor fritt å lansere erstatningsprodukter til egne sluttbrukere uten å gi tilgangskjøperne informasjon om grossisttilgang knyttet til slike erstatningsprodukter tidlig nok til at tilgangskjøperne kan være i sluttbrukermarkedet med de tilsvarende produktene samtidig med Telenor. Som en presisering av den allerede foreliggende plikten til å gi tilgangskjøperne tilgang til likeverdig informasjon, jf. avsnitt 874 i M3a-vedtaket og avsnitt 683 i M3b-vedtaket, ser Nkom behov for å pålegge Telenor å orientere både Nkom og tilgangskjøperne om nye erstatningsprodukter senest 6 måneder før selskapet tilbyr produktene til egne sluttbrukere dersom det aktuelle produktet ikke kan leveres av tilgangskjøperne basert på allerede tilgjengelige tilgangsprodukter. Dersom det er rimelig grunn for Telenor til å være i tvil om hvorvidt et produkt som planlegges lansert er å anse som erstatningsprodukt, pålegges selskapet å avklare dette med Nkom.

## **3.5 Migrasjonsplan**

142. Telenor har i forkant av sin annonsering av at kobberaksessnett skal legges ned ikke tatt initiativ til eller gjennomført en dialog med tilgangskjøperne om hvordan overgangen fra kobberbasert bredbåndsinfrastruktur til fiber- og mobilbasert infrastruktur kan gjennomføres slik at tilgangskjøperne fikk anledning til å ivareta sine interesser.

143. Som Nkom har vist til i vårt presiseringsbrev av 11. november 2019, er informasjonen Telenor har gitt tilgangskjøpere ved varsel om sanering av kobberaksesser, mangelfull. Informasjonen oppfyller ikke de innholdsmessige kravene markedsreguleringen stiller til å gi alle opplysninger som er relevante og nødvendige for tilgangskjøper å motta for å kunne ivareta sine interesser på likeverdige vilkår som Telenors sluttbrukervirksomhet.

144. Samlet sett innebærer dette at den prosessen Telenor har lagt opp til for migrasjon fra kobberbasert bredbåndsinfrastruktur til fiber- og mobilbasert bredbåndsinfrastruktur, i stor grad avviker fra den prosessen som Anbefalingen trekker opp. Dette gjelder både med hensyn til behovet for å tilby tilgang til erstatningsprodukter i Marked 3a og Marked 3b<sup>12</sup> og med hensyn til likeverdig tilgang til informasjon knyttet til migreringen.

145. Nkom bemerker for øvrig at prosessen Telenor har lagt opp til for migrasjon fra kobberbasert bredbåndsinfrastruktur til fiber- og mobilbasert bredbåndsinfrastruktur, også avviker fra den prosedyren det nye rammeverket for regulering av elektronisk kommunikasjon legger opp til. Nkom viser her til artikkel 81 i direktiv om etablering av European Electronic Communications Code (EECC, heretter omtal som «Koden») som ble publisert i Official Journal of the European Union 17. desember 2018.

146. Direktivbestemmelsen, som i likhet med øvrige deler av Koden foreløpig ikke er tatt inn i norsk rett, gir anvisning på at tilbyder med sterk markedsstilling skal notifikere den nasjonale reguleringsmyndigheten i god tid ved planer om å legge ned eller erstatte deler av nettet med ny infrastruktur, inkludert infrastruktur som er nødvendig for å drive kobbernettverk som er underlagt tilgangsplikt. Den nasjonale regulatøren skal så blant annet sørge for en transparent prosess for overgang til den nye infrastrukturen og sikre at det gjøres tilgjengelig alternative produkter i det nye nettverket, med minimum sammenlignbar kvalitet som tilgangsproduktene de erstatter, når det er nødvendig for å beskytte konkurransen og sluttbrukerens rettigheter.

147. Nkom finner det på denne bakgrunn, og basert på det regulatoriske grunnlaget, jf. kapittel 3.2, at det er nødvendig å pålegge Telenor å utarbeide en helhetlig migrasjonsplan.

148. For å komme frem til en transparent og ikke-diskriminerende prosess for migrering til ny infrastruktur, ser Nkom det som formålstjenlig at Telenor legger frem en helhetlig plan for migrasjon som tilgangskjøperne gis anledning til å gi både muntlige og skriftlige innspill til. En slik plan bør som et minimum vise hvordan Telenor vil sikre at:

---

<sup>12</sup> I anbefalingen benyttes markedsbetegnelsene M4 og M5, som i hovedsak tilsvarer M3a og M3b i den siste markedsanbefalingen.



- all relevant informasjon om prosess for kobbersaneringen i ulike geografiske områder kan kommuniseres på samme tidspunkt og med samme innhold og detaljnivå til alle kobberkunder i det aktuelle området, og samtidig sørge for at det er tilgangskjøperne, og ikke Telenor, som informerer sine eksisterende kobberkunder om dette.
- tilgangskjøpere gis likeverdige muligheter til å videreføre sine kundeforhold til eksisterende kobberkunder som Telenors sluttbrukervirksomhet, uavhengig av hvilken aksessløsning Telenor velger å tilby som erstatning for kobberaksess i ulike geografiske områder.
- tilgangskjøpere gis mulighet til å selge og levere erstatningsprodukter til sine kobberkunder, basert på ny aksessløsning som Telenor har besluttet for et gitt område, fra de samme tidspunktene som Telenors sluttbrukervirksomhet.

149. Nkom ser det som formålstjenlig å benytte et bransjeforum, à la Bredbåndsforum, for å innhente muntlige innspill til migrasjonsplanen. Bruken av bransjeforumet vil etter Nkoms vurdering være egnet til å belyse saken og å fremskynde prosessen med å fastlegge en endelig og akseptert plan for migreringen som Nkom kan vedta. Av hensyn til tidsbruken, mener Nkom det er behov for at Telenor og bransjeforumet må arbeide innenfor klart tidfestede rammer.

150. Migrasjonsplanen, som skal godkjennes av Nkom, vil også klargjøre under hvilke forutsetninger tilgangsplikten til deler av kobbernettet vil opphøre.

## 3.6 Forholdsmessighet

### 3.6.1 Generelt om forholdsmessighet

151. Ekomloven § 3-4 tredje ledd slår fast at plikter som pålegges tilbyder med sterk markedsstilling, må være *«egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, samt legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedene.»*. Det følger videre av samme bestemmelse at *«Myndigheten kan endre pålagte plikter.»*. Bestemmelsen innebærer at krav om særlige forpliktelser som pålegges tilbyder med sterk markedsstilling skal være forholdsmessige.

152. Kravet til forholdsmessighet er nærmere omtalt i forarbeidene til ekomloven, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003). Det fremgår der at:

*«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.».*

153. Kravet om forholdsmessighet er også nærmere beskrevet i Markedsvedtakene, jf. vedtakenes kapittel 6.2, og innebærer i hovedsak 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.

154. I forholdsmessighetsvurderingen inngår også en vurdering av om det aktuelle tiltaket er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse i markedet. Ved avveining av ulike hensyn står hensynet til brukerne sentralt, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 84.

155. Nkom vil i det videre vurdere forholdsmessigheten av tiltakene som fremgår ovenfor.

### **3.6.2 Kort om tiltakene**

156. Telenor er i Markedsvedtakene pålagt flere tilgangsforspliktelser knyttet til selskapets kobberbaserte aksessnett, herunder fysisk tilgang til aksesslinjer og delaksesslinjer i Marked 3a-vedtaket og bitstrømstilgang i Marked 3b-vedtaket. Telenor er i tillegg pålagt en rekke andre særlige forpliktelser som skal understøtte tilgangsplikten, blant annet krav om ikke-diskriminering og plikt til å varsle om endringer i eksisterende prisstruktur, jf. vedtakenes kapittel 7.3 til 7.6.

157. Nkom har i kapittel 3.3.4 ovenfor kommet til at Telenor bør pålegges å opprettholde og gi tilgang til selskapets kobbernett i inntil 5 år fra dette vedtakets dato, samtidig slik at kobbernettet kan avvikles raskere der Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter.

158. Nkom har i kapittel 3.5 videre kommet til at Telenor bør pålegges å utarbeide en helhetlig migrasjonsplan som sikrer en transparent prosess og ikke-diskriminerende vilkår mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet i skiftet fra kobberbasert bredbånd til bredbånd over fiber og mobilbasert aksessinfrastruktur.

159. Dette vedtaket innebærer at tilgangsplikten til kobberaksessnettet vil kunne bestå i en lengre periode enn hva som følger av Markedsvedtakene. Det er således den potensielle forskjellen i tilgangsplikten varighet og omfang sammenlignet med hva som allerede følger av markedsvedtakene som er gjenstand for denne vurderingen av forholdsmessighet. I tillegg vil Nkom vurdere forholdsmessigheten av et krav om migrasjonsplan.

### 3.6.3 Konkret vurdering av forholdsmessighet

160. Nkom har i markedsanalysen som ligger til grunn for Markedsvedtakene, identifisert tilgangsnektelse som ett av de sentrale konkurranseproblemene i de relevante markedene. For å sikre at Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling ikke stenger konkurrenter ute fra sluttbrukermarkedet ved å nekte eller begrense konkurrentenes tilgang på grossistnivå, er Telenor på den bakgrunn pålagt en rekke tilgangsforpliktelser i de aktuelle grossistmarkedene.

161. Nkom har videre identifisert ulike typer diskriminerende adferd mellom intern virksomhet og eksterne tilgangskjøpere i grossistmarkedene som aktuelle konkurranseproblemer. Markedsvedtakene viser i den forbindelse til at Telenor kan ha insentiv til å gi sin egen sluttbrukervirksomhet informasjon som de ikke gir eksterne grossistkunder, eller kan nekte å gi informasjon som er nødvendig for at grossistkundene skal kunne tilby tjenester i nedstrømsmarkeder. Telenor er på den bakgrunn pålagt krav om ikke-diskriminering mellom egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang.

162. 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, og mange av Telenors konkurrenter har basert sitt sluttbrukertilbud av bredbåndsaksess på grossisttilgang i Telenors kobberaksessnett. Nkoms markedsanalyse viser at tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet utgjør en viktig konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet.

163. 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. 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. Tilgangsplikten til Telenors kobberaksessnett har således sikret at tilbydere som ikke, eller bare i begrenset grad, har eget aksessnett, har hatt mulighet til å ha et landsdekkende tilbud i sluttbrukermarkedet og dermed til å sikre effektiv konkurranse på sluttbrukernivå i hele landet.

164. Telenor har som beskrevet ovenfor annonsert overfor offentligheten at selskapet vil avvikle hele kobberaksessnettets innen utgangen av 2022. Telenor har dermed varslet avvikling av det eneste landsdekkende aksessnett, og et nett hvor Telenor er pålagt å slippe til eksterne tilgangskjøpere, i løpet av et relativt kort tidsvindu. Telenor har samtidig unnlatt å gi eksterne tilgangskjøpere informasjon om eller tilgang til, produkter som Telenor vil tilby

tilgangskjøpere som erstatning for kobberaksessene som bortfaller. Som Nkom har vist til ovenfor, er det som et resultat av denne adferden blant annet skapt stor usikkerhet om tilgangskjøperes mulighet både til å oppfylle eksisterende forpliktelser overfor sluttbruker om leveranse av bredbånd som bruker kobbernettet som innsatsfaktor og om tilgangskjøperes mulighet til å tilby nye avtaler om leveranse av bredbånd. Nkom mener på den bakgrunn at Telenors gjennomføring av nedleggelsen av kobberaksessnettet har karakter av tilgangsnektelse.

165. Innretningen Nkom har kommet frem til for tilgangsplikt til kobberaksessnettet, vil skape forutsigbare rammebetingelser for aktører som er avhengig av slik tilgang og legge til rette for at slike aktører fortsatt kan ha et nasjonalt tilbud om bredbånd. Slike aktører vil dermed fortsatt kunne konkurrere effektivt med blant annet Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

166. Tilgangsplikten vil også gi tilgangskjøpere rom for å områ seg og dermed til å vurdere hvilke tiltak de kan gjøre for å opprettholde eller endre sin forretningsmodell og sitt tilbud i sluttbrukermarkedet. Innretningen på tilgangsplikten er dermed egnet til å skape forutsigbare rammer om tilgangsplikten for tilgangskjøpere og dermed til å understøtte formålet med tilgangsplikten. Forutsigbare rammebetingelser for tilgang til det landsdekkende kobberaksessnettet vil etter Nkoms vurdering også være egnet til å bidra til investeringer i infrastruktur fra andre aktører enn Telenor.

167. Innretningen på tilgangsplikten innebærer at Telenor vil måtte opprettholde tilgangen i en lengre periode enn det som følger av Telenors plan for nedleggelse av kobberaksessnettet. Nkom erkjenner at dette vil påføre Telenor ekstra kostnader som selskapet ellers ikke ville ha. Som redegjort for ovenfor, mener Nkom at det er avgjørende å sikre forutsigbarhet om mulighet til å benytte det landsdekkende kobberaksessnettet som innsatsfaktor for tilbud om bredbåndstjenester i ulike sluttbrukermarkeder. Nkom mener videre at Telenors plan for gjennomføring av nedleggelsen av kobberaksessnettet er egnet til å påføre konkurransen langvarige skadevirkninger. Nkom mener på den bakgrunn at innretningen på tilgangsplikten er nødvendig for å avhjelpe dette forholdet og understøtte en utvikling mot bærekraftig konkurranse. Av det følger også at Nkom ikke kan se at det finnes mindre inngripende alternativer til den innretningen på tilgangsplikten som vi har lagt opp til.

168. Nkom kan videre ikke se at Telenor ut i fra sin posisjon som tilbyder med sterk markedsstilling, har noen beskyttelsesverdig interesse i å trekke tilbake regulert tilgang til kobberaksessnettet uten at det stilles krav som hensyntar interessene til Telenors grossistkunder, enten dette er i form av en tilpasset overgangsperiode eller at det tilbys relevante erstatningsprodukter. Nkom viser her til at Telenor ikke selv har lagt opp til en prosess

som gjør det mulig for tilgangskjøperne å ivareta sine interesser på like vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

169. Nkom viser videre til at innretningen på tilgangsplikten er slik at Telenor har mulighet til selv å påvirke hvor raskt kobberaksessnettets kan legges ned. Nkom mener på den bakgrunn at innretningen på tilgangsplikten ikke er mer tyngende for Telenor enn formålet tilsier.

170. Nkom kan videre ikke se at den prosessen for migrasjon fra kobberbaserte bredbåndstjenester til fiber- og mobilbaserte bredbåndstjenester som Telenor har lagt opp til, er i samsvar med hvordan selskaper i tilsvarende posisjon har håndtert slike prosesser i andre land. Dette understøtter etter Nkoms vurdering at pliktene i dette vedtaket ikke er mer inngripende enn formålet tilsier. Prosessen Telenor har lagt opp til, er heller ikke i samsvar med den prosessen EU stiller krav om gjennom Koden som vil bli implementert i norsk rett. Etter Nkoms vurdering synliggjør de aktuelle bestemmelsene i Koden hvor stor vekt en transparent og ikke-diskriminerende prosess for overgang fra kobberbasert til ny aksessinfrastruktur er tillagt for å fremme konkurransen i bredbåndsmarkene.

171. Innretningen på tilgangsplikten innebærer at Telenor kan legge ned kobbernettet raskere ved tilbud om relevante erstatningsprodukter. Tilgangsplikten er videre innrettet slik at Telenor skal utarbeide en helhetlig migrasjonsplan for overgang til infrastruktur som erstatter kobberaksessene, og som innebærer likebehandling av eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

172. Tilgang til kobberaksessnettets alene vil ikke være tilstrekkelig til at tilgangskjøpere kan konkurrere på lik linje som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Kravet om migrasjonsplan innebærer at tilgangskjøperne har anledning til å involvere seg på en formålstjenlig måte før migrasjonsplanen blir vedtatt. Etter Nkoms vurdering vil dette kravet være egnet til å understøtte en transparent og effektiv prosess for migrasjon til nye aksessinfrastrukturer. Nkom mener således at kravet er egnet til å understøtte målene reguleringen søker å oppnå.

173. En plikt til å legge frem en migrasjonsplan som ikke diskriminerer mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet, og en transparent prosess rundt utarbeidelsen og implementering av planen, kan etter Nkoms vurdering ikke anses som særlig byrdefullt i seg selv.

174. Muligheten for at Telenor kan legge ned kobberaksessnettets raskere ved å tilby relevante erstatningsprodukter, vil både sikre at tilgangskjøperne har landsdekkende tilgang til aksessnett og at tilgangsplikten til kobberaksessnettets ikke består lengre enn formålet tilsier. En slik innretning vil samtidig gi Telenor anledning til selv å påvirke hvor raskt kobberaksessnettets

skal legges ned, og dessuten være egnet til å styrke Telenors insentiver til å tilby slike produkter raskere eller i større omfang. Etter Nkoms vurdering trekker dette også i retning av å anse tiltakene som egnet til å understøtte reguleringens formål.

175. Nkom konkluderer på bakgrunn av dette med at de endrede tilgangspliktene Telenor blir pålagt for tilgang til kobberakssessnettet, er forholdsmessige.

## 4 ESAs kommentarer og justeringer etter notifisert vedtaksutkast

### 4.1 ESAs kommentarer

176. Nkom notifiserte 30. juni 2020 utkast til vedtak til ESA, jf. ekomloven § 9-3, rammedirektivet artikkel 7 og ESAs artikkel 7-anbefaling<sup>13</sup>. ESA avga sine kommentarer til notifiseringen 23. juli 2020<sup>14</sup>. Under følger en gjengivelse av hovedtrekkene i ESAs kommentarer.

177. ESA uttaler i sine kommentarer at de deler Nkoms oppfatning om at Telenors beslutning om å legge ned kobbernettet gjorde det nødvendig med en ny vurdering av hvorvidt virkemidlene pålagt av Nkom i desember 2018 fremdeles var egnede. Etter ESAs vurdering er en forpliktelse for Telenor om å opprettholde kobbernettet i en periode på 5 år ved fravær av en avtalt migrasjonsplan konsistent med artikkel 5 i tilgangsdirektivet. ESA uttaler videre at de er enige med Nkom i at de foreslåtte forpliktelsene er i samsvar med NGA-anbefalingen.

178. I sine kommentarer bemerker ESA også at Nkom bør følge utviklingen i markedet nøye og sikre at Telenor ikke bruker feilrettingsregimet eller andre mekanismer til å diskriminere mot tilgangssøkere eller omgå tilgangsforpliktelsene sine, for eksempel ved å legge ned kobberakssesser med kort varsel på grunnlag av kostnader ved feilretting.

179. ESA oppgir videre i sine kommentarer at de støtter Nkoms vurdering om at en ny markedsanalyse ikke er nødvendig på dette tidspunkt.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> [ESAs kommentarer av 23. juli 2020](#)

180. I sine kommentarer uttrykker ESA også at Nkom bør vurdere om det bør foretas en ex ante marginskvistest for VULA fiber.

181. Avslutningsvis kommenterer ESA at Nkom i neste markedsanalyserunde bør vurdere en geografisk markedsanalyse på lavere nivå og tilgangsfpliktelse og prisregulering for passiv infrastruktur<sup>15</sup>.

182. Nkom har merket seg ESAs kommentarer og gjør oppmerksom på at vi vil følge opp Telenors praktisering av feilrettingsregimet. Nkom vil videre vurdere innretningen på marginskvismodellen for VULA-fiber, herunder forholdet ESA tar opp, høsten 2020. Nkom har videre merket seg ESAs innspill til Nkoms kommende markedsanalyser av de relevante markedene.

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

## 4.2 Justeringer etter notifisert vedtaksutkast

184. Ved justering av avsnitt 463b og nytt avsnitt 463c i M3a-vedtaket samt justering av avsnitt 298b og nytt avsnitt 298c i M3b-vedtaket er det klargjort at Telenors plikt til å gi tilgangssøkere tilgang til eksisterende kobbernett innebærer at Telenor må opprettholde nettet i en periode på inntil fem år, jf. kapittel 5.

185. I nye avsnitt 879b i M3a-vedtaket og 688b i M3b-vedtaket er det gjort klart at plikten til å varsle Nkom og tilgangskjøpere om nye erstatningsprodukter bare gjelder dersom tilsvarende sluttbrukerprodukt ikke kan tilbys av tilgangskjøpere basert på eksisterende tilgangsprodukter fra Telenor.

## 5 Vedtak

### 5.1 Marked 3a

Nkom pålegger med dette Telenor å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnettet i en periode på inntil 5 år fra dette vedtaket trer i kraft.

<sup>15</sup> Eksempelvis rør, kanaler og stolper. Nkom har allerede pålagt enkelte slike forpliktelser, men vil vurdere området nærmere i neste analyserunde.

Vedtaket innebærer at det tilføyes tre nye avsnitt i kapittel 7.2.17 i M3a-vedtaket:

*«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) og avsnitt 807 til 810 (forhold som ligger utenfor Telenors kontroll).»*

*«463c. Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnett etter avsnitt 463b omfatter hele det kobberbaserte aksessnett til Telenor. Tilgangsplikten omfatter alle deler av kobberaksessnett som ikke er gyldig nedlagt i samsvar med Telenors plikter etter gjeldende markedsvedtak datert 20. desember 2018 eller foregående markedsvedtak datert 20. januar 2014. Tilgangsplikten omfatter dermed også deler av aksessnett som er varslet nedlagt, men som ennå ikke er nedlagt. Tilgangsplikten til det kobberbaserte aksessnett innebærer en plikt for Telenor til å opprettholde og vedlikeholde kobberaksessnett så lenge tilgangsplikten består.»*

*«463d. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5, jf. § 4-1 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å utarbeide et forslag til en helhetlig plan for migrasjon fra kobberbasert infrastruktur i tråd med føringene i kapittel 3.5 ovenfor. Planen skal utarbeides og oversendes Nkom uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven § 10-3. Planen vil bli gjeldende etter godkjenning fra Nkom.»*

Vedtaket innebærer videre at det tilføyes to nye avsnitt i kapittel 7.5.7 i M3a-vedtaket:

*«871b. Telenors rett til å legge ned kobberaksesser i medhold av markedsvedtaket avsnitt 869 til 871 vil ikke gjelde hvor Telenor har tilgangsplikt til det kobberbaserte aksessnett i medhold av Nkoms vedtak 1. september 2020, jf. avsnitt 463b og 463c.»*

*«879b. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5, jf. § 4-1 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å orientere tilgangskjøper og Nkom om nye erstatningsprodukter for DSL-basert bredbånd senest 6 måneder før selskapet tilbyr produktene til egne sluttbrukere. Plikten gjelder i de tilfeller tilgangskjøper ikke kan tilby tilsvarende sluttbrukerprodukt basert på et eksisterende*



*tilgangsprodukt som Telenor tilbyr. Dersom det er rimelig grunn for Telenor til å være i tvil om hvorvidt et produkt som planlegges lansert er å anse som erstatningsprodukt skal selskapet avklare dette med Nkom før lanseringen av sluttbrukerproduktet.»*

## **5.2 Marked 3b**

Nkom pålegger med dette Telenor å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnett i en periode på inntil 5 år fra vedtaket trer i kraft.

Vedtaket innebærer at det tilføyes tre nye avsnitt i kapittel 7.2.15 i M3b-vedtaket:

*«298b. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd pålegger Nkom Telenor å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnett (bredbåndsaksess) i en periode på inntil fem år fra den dag Nkoms vedtak 2. september 2020 trer i kraft. Før dette tidspunktet kan Telenor legge ned kobberbaserte aksesser dersom Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter til tilgangskjøperne i tråd med vilkårene i migrasjonsplanen godkjent av Nkom, jf. avsnitt 298d, eller innenfor de rammer som fremgår av markedsvedtaket kapittel 7.5.5.3 (feilrettingspolicy) og avsnitt 617 til 620 (forhold som ligger utenfor Telenors kontroll).»*

*«298c. Telenors plikt til å opprettholde tilgangen til det kobberbaserte aksessnett etter avsnitt 298b omfatter hele det kobberbaserte aksessnett til Telenor. Tilgangsplikten omfatter alle deler av kobberaksessnett som ikke er gyldig nedlagt i samsvar med Telenors plikter etter gjeldende markedsvedtak datert 20. desember 2018 eller foregående markedsvedtak datert 20. januar 2014. Tilgangsplikten omfatter dermed også deler av aksessnett som er varslet nedlagt, men som ennå ikke er nedlagt. Tilgangsplikten til det kobberbaserte aksessnett innebærer en plikt for Telenor til å opprettholde og vedlikeholde kobberaksessnett så lenge tilgangsplikten består.»*

*«298d. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5, jf. § 4-1 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å utarbeide et forslag til en helhetlig plan for migrasjon fra kobberbasert infrastruktur i tråd med føringen i kapittel 3.5 ovenfor. Planen skal utarbeides og oversendes Nkom uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven § 10-3. Planen vil bli gjeldende etter godkjenning fra Nkom.»*

Vedtaket innebærer videre at det tilføyes to nye avsnitt i kapittel 7.5.7 i M3b-vedtaket:



*«680b. Telenors rett til å legge ned kobberaksesser i medhold av markedsvedtaket avsnitt 678 til 680 vil ikke gjelde hvor Telenor har tilgangsplikt til det kobberbaserte aksessnettet i medhold av Nkoms vedtak 2. september 2020, jf. avsnitt 298b og 298c.»*

*«688b. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5, jf. § 4-1 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å orientere tilgangskjøpere og Nkom om nye erstatningsprodukter for DSL-basert bredbånd senest 6 måneder før selskapet tilbyr produktene til egne sluttbrukere. Plikten gjelder i de tilfeller tilgangskjøper ikke kan tilby tilsvarende sluttbrukerprodukt basert på et eksisterende tilgangsprodukt som Telenor tilbyr. Dersom det er rimelig grunn for Telenor til å være i tvil om hvorvidt et produkt som planlegges lansert er å anse som erstatningsprodukt skal selskapet avklare dette med Nkom før lanseringen av sluttbrukerproduktet.»*

## 6 Ikrafttredelse og klage

186. Vedtaket trer i kraft umiddelbart.

187. Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtak er tre uker fra vedtakstidspunktet, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. For dette vedtaket er klagefrist fastsatt til 24. september 2020. En eventuell klage rettes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sendes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.

188. 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*