

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

Sak 1505331

20. desember 2018



Sammendrag

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

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

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

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

Nkom mener at det er nødvendig å videreføre en tilgangsplikt til Telenors nett på sentralt nivå i grossistmarkedet for å sikre at tilbydere uten eget nett fortsatt skal kunne utgjøre en

konkurransfaktor i sluttbrukermarkedet. Telenor vil fortsatt bli pålagt en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til Bredbåndsaksess i kobberbaserte aksessnett.

Oppgradering av kobbernettet ved å utnytte de teknologiske mulighetene som finnes for å kunne tilby høyere kapasitet til sluttbrukerne, fører til at andre tilbydere ikke lenger kan benytte lokal, fysisk tilgang til kobbernettet i områdene som oppgraderes. Telenor må i stedet tilby et erstatningsprodukt som sikrer tilgangskjøper lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett (VULA kobber) i Marked 3a. Nkom mener det også er behov for et tilsvarende tilgangsprodukt på sentralt nivå i Marked 3b, og Telenor vil derfor bli pålagt å tilby VUA kobber. VUA kobber skal som et minimum tilbys i de områdene av Telenors kobbernett som oppgraderes. Telenors plikt til å tilby Bredbåndsaksess vil bortfalle i områder der VUA kobber tilbys.

Når det gjelder fiberbaserte aksessnett, vil Telenor fortsatt være pålagt en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett i form av VUA fiber.

Eventuell grossisttilgang til Telenors HFC-nett vil innebære behov for oppgradering av nettet med tilhørende investeringer for Telenor. Sett i lys av at det bare er et forholdsvis begrenset antall aksesser som vil bli tilgjengelig og de aller fleste av disse er dekket av andre aksessesteknologier, har Nkom kommet til at det ikke er forholdsmessig å pålegge en tilgangsplikt for Telenors HFC-nett i Marked 3b

Telenor skal gi tilgang til backhaul- / transporttjenester, samlokalisering og informasjons- og støttesystemer i tilknytning til tilgang i Marked 3b.

Nkom har videreutviklet LRIC-modellene for aksessnett og kjernenett. Det er nå mulig for Nkom å modellere kostnader for Basis-variantene av Telenors Bredbåndsaksess-produkter ADSL og VDSL i Marked 3b ved å kombinere beregninger fra de videreutviklede aksessnett- og kjernenettmodellene. For Proff- og Premium-variantene av Bredbåndsaksess ADSL og VDSL har Nkom gjort en forenklet beregning som vil sikre at dagens relative prisforskjeller mellom disse variantene og Basis-variantene av de samme grossistproduktene videreføres. På bakgrunn av disse kostnadsberegningene har Nkom fastsatt pristak for Bredbåndsaksess ADSL og VDSL for 2019, 2020 og 2021.

Nkom har ikke grunnlag for å modellere et pristak for SHDSL Bredbåndsaksess på samme måte som for ADSL og VDSL Bredbåndsaksess. Nkom vil derfor for kommende reguleringsperiode pålegge Telenor å fastsette priser for SHDSL Bredbåndsaksessprodukter som i det alt vesentlige ikke avviker fra dagens nivå.

Telenor pålegges prisregulering i form av en forpliktelse om å tilby tilgang til VUA kobber til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. For å sikre at forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester. Nkom vil så langt det er mulig legge til grunn de samme prinsippene for marginskvistesten for VUA kobber, som gjelder for marginskvistesten for sentral tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett (VUA fiber).

For sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett i Marked 3b pålegges Telenor prisregulering i form av en forpliktelse om å tilby tilgang til VUA fiber til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis. For å sikre at forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester og bruttomargintester for VUA fiber. Marginskvistesten skal sikre at en effektiv, alternativ tilbyder kan replikere en portefølje med Telenors kommersielt mest attraktive fiberbaserte sluttbrukerprodukter. Telenor må i tillegg oppfylle bruttomargintester for alle enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet.

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

Prisene for etablering av kobberbasert Bredbåndsaksess og andre relevante tilleggstenester, herunder tilgang til informasjons og støttesystemer, skal være kostnadsorienterte basert på fullfordelte, historiske kostnader. Prisingen av samlokalisering skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering.

E-line er en backhaul- / transporttjeneste som tilgangskjøper er tvunget til å kjøpe for å kunne tilby tjenester basert på kobberbasert Bredbåndsaksess til egne sluttbrukere. Prisingen av denne eller tilsvarende tjeneste skal være kostnadsorientert basert på fullfordelte, historiske kostnader

Nkom viderefører Telenors plikt til å føre kostnadsregnskap basert på fullfordelte, historiske kostnader for kobberbasert Bredbåndsaksess. Telenor skal også fortsatt utarbeide kostnadsregnskap for samlokalisering i fastnett (telelosji) i tråd med gjeldende praksis. For å gi Nkom et grunnlag for en effektiv oppfølging av prisregulering for E-line eller tilsvarende tjeneste, er det nødvendig at Telenor også utarbeider kostnadsregnskap for denne tjenesten basert på fullfordelte, historiske kostnader.

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

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

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

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

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

Telenor vil fortsatt bli underlagt krav om regnskapsmessig skille for sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett (VUA fiber) for å følge opp kravet om ikke-diskriminering. Formålet er å synliggjøre hvorvidt kjøpere av slik tilgang kan drive i sluttbrukermarkedet for fiberbasert bredbånd med positivt resultat med de tilgangsprisene de står overfor, gitt at de er like effektive i sin virksomhet som Telenor. Det regnskapsmessige skillet vil være et supplement til marginskivtesten som pålegges for VUA fiber.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og bakgrunn.....	9
1.1	Innledning.....	9
1.2	Rettslig utgangspunkt.....	10
1.3	Dokumentets struktur.....	11
2	Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling.....	12
3	Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler.....	12
4	Gjeldende særskilte forpliktelser.....	13
5	Konkurransproblemer.....	14
5.1	Generelt om konkurranseproblemer.....	14
5.2	Vertikal overføring av markedsrett.....	15
5.2.1	Tilgangsnektelse.....	16
5.2.2	Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting... ..	18
5.2.3	Overføring av markedsrett gjennom prissettingen.....	19
5.3	Enkeltmarkedsdominans.....	22
5.3.1	Eableringshindrende adferd.....	22
5.3.2	Utnyttende adferd.....	22
5.3.3	Ineffektiv produksjon.....	23
5.4	Oppsummering av potensielle konkurranseproblemer.....	24
6	Generelt om valg av virkemidler.....	24
6.1	Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedet.....	24
6.2	Forholdsmessighet.....	27
6.3	Vurdering av behovet for geografisk differensiert virkemiddelbruk.....	28
7	Valg av og innhold i særskilte forpliktelser.....	30
7.1	Anbefalinger fra Kommisjonen og BEREC.....	30
7.1.1	NGA-anbefalingen.....	30
7.1.2	Anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder.....	31
7.1.3	Anbefalinger fra BEREC.....	32
7.2	Tilgang.....	33
7.2.1	Generelt om hjemmelsgrunnlaget.....	33
7.2.2	Overordnet om behov for tilgangsplikt.....	34
7.2.3	Sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett.....	36
7.2.4	Sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett.....	39
7.2.5	Sentral tilgang til Telenors hybridnett av optisk fiber og koaksialkabler (HFC-nett).....	41

7.2.6	Sentral tilgang til Telenors nett for fast radioaksess	48
7.2.7	Særlig om når tilgangsplikten i Telenors systematisk utbygde fibernet gielder	49
7.2.8	Tilgang for tilknytning av «homes passed» i Telenors systematisk utbygde fiberaksessnett	51
7.2.9	Tilgang til backhaul- / transporttjenester.....	56
7.2.10	Tilgang til samlokalisering	57
7.2.11	Tilgang til informasjons- og støttesystemer	59
7.2.12	Forbud mot urimelige krav og urimelige avtalevilkår	61
7.2.13	Plikt til å ha servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer).....	62
7.2.14	Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser	65
7.2.15	Særskilte forpliktelser knyttet til tilgang	66
7.3	Pris- og regnskapsregulering	68
7.3.1	Regulatorisk grunnlag.....	68
7.3.2	Sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess	69
7.3.3	Sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av VUA kobber	79
7.3.4	Sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett (VUA fiber).....	82
7.3.5	Homes passed.....	90
7.3.6	Etablering, tilgang til informasjons- og støttesystemer og samlokalisering	95
7.3.7	Tilleggstjenester for backhaul / transport.....	96
7.3.8	Kostnadsregnskap	96
7.3.9	Forholdsmessighet	98
7.3.10	Særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskap.....	99
7.4	Ikke-diskriminering	105
7.4.1	Regulatorisk grunnlag.....	105
7.4.2	Vurdering av behov for krav om ikke-diskriminering	105
7.4.3	Vurdering av om ikke-diskrimineringsforpliktelser skal baseres på EoI eller EoO	106
7.4.4	Nærmere om ikke-diskriminering basert på EoO.....	109
7.4.5	Nærmere om innholdet i ikke-diskrimineringsforpliktelsen	110
7.4.6	Forholdsmessighet	116
7.4.7	Særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering	116
7.5	Offentliggjøring og standardtilbud.....	117
7.5.1	Regulatorisk grunnlag.....	117
7.5.2	Generelt om transparensforpliktelser	118
7.5.3	Standardtilbud	118
7.5.4	Tilgang til spesifisert informasjon.....	123
7.5.5	Krav til varslng	126
7.5.7	Særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardtilbud.....	140
7.6	Regnskapsmessig skille.....	143

7.6.1	Regulatorisk grunnlag.....	143
7.6.2	Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for sentral tilgang til Telenors kobbernett i form av Bredbåndsaksess.....	144
7.6.3	Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for sentral tilgang til Telenors kobbernett i form av VUA kobber	144
7.6.4	Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for sentral tilgang til Telenors fibernet (VUA fiber).....	145
7.6.5	Nærmere om det regnskapsmessige skillet for sentral tilgang i Telenors fibernet (VUA fiber)	145
7.6.6	Forholdsmessighet	146
7.6.7	Særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille.....	146
7.7	Vurdering av samlet effekt av virkemidlene	148
7.8	Forholdet til alminnelig konkurranselovgivning.....	149
8	Forholdet til gjeldende vedtak	150
9	Iverksettelse og klage	151
Vedlegg 1:	Analyse av grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) og grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b)	
Vedlegg 2:	Resultat av høring av Nkoms varsel om vedtak i Marked 3a og Marked 3b	
Vedlegg 3:	Prinsipper for bruk av marginskvistest for sentral tilgang til Telenors fiberaksessnett i Marked 3b (VUA fiber), med tilhørende Excel-modell	
Vedlegg 4:	Conceptual approach to upgrading Nkom's LRIC model of fixed access networks in Norway	
Vedlegg 5:	Documentation of Nkom's vAcc2.3 model, with the corresponding LRIC-model	
Vedlegg 6:	Modelling the costs of copper networks in the Norwegian context	
Vedlegg 7:	Kommentarer fra ESA	

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

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

2. Anbefalingen definerer følgende grossistmarkeder for fast aksess:

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

3. Dette vedtaket omfatter Marked 3b.

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

5. Marked 3b tar utgangspunkt i det tidligere grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (tidligere marked 5). Forholdet mellom disse markedene er forklart i kapittel 1.1 i markedsanalysen.

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

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

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

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

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

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

- Utviklingen av konkurranse fra fiber og minkende interesse for investeringer i kobbernett, se kapittel 2.3.2.7 i markedsanalysen i vedlegg 1.
- Behov for å notifisere produktegenskaper og priser for virtuelle tilgangsprodukter, samt tydeliggjøre tidsfrister, se kapittel 7.2.3.2 nedenfor.
- Behov for å utvide forholdsmessighetsvurderingen knyttet til tilgangsplikten for «homes passed» og for å revurdere prisreguleringen for etablering av stikkledninger, se kapittel 7.2.8 og 7.3.5 nedenfor.
- Effektiv overvåking av ikke-diskrimineringsplikten for å sikre teknisk replikerbarhet, se kapittel 7.4.5 nedenfor.
- Behov for å overvåke virkningen av metoden for kostnadsberegning av kobberaksesspriser, se kapittel 7.3.2.6 nedenfor.

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

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

1.2 Rettslig utgangspunkt

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

² EFTA Surveillance Authority Recommendation of 2 December 2009 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.

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

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

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

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

1.3 Dokumentets struktur

15. Dette vedtaket består av et hoveddokument som inneholder en vurdering av behov og begrunnelse for pålegg av særskilte forpliktelser, og sju vedlegg. Vedlegg 1 inneholder analyse av Marked 3a og 3b. Vedlegg 2 inneholder resultat av Nkoms nasjonale høring av varsel om vedtak i Marked 3a og 3b. Vedlegg 3 inneholder prinsipper for bruk av marginskvistest for sentral tilgang til Telenors fiberaksessnett. Vedlegg 4 og vedlegg 5 inneholder dokumentasjon av LRIC-modellen som er benyttet som grunnlag for prisregulering. Vedlegg 6 inneholder et notat fra Analysys Mason vedrørende LRIC-modellen. Vedlegg 7 inneholder ESAs kommentarer til Nkoms utkast til vedtak.

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

Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

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

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

2 Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling

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

3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Gjeldende særskilte forpliktelser

23. Telenor ble i vedtak av 20. januar 2014 utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (tidligere marked 5) og pålagt særskilte forpliktelser. I vedtak 27. august 2015 fattet Nkom vedtak om bruk av marginskvistest som verktøy i oppfølgingen av kravet til ikke-diskriminering for fiberbasert Bredbåndsaksess.

24. De særskilte forpliktelser som i dag gjelder for Telenor innenfor dette markedet, er i det vesentlige:

- Plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang i form av Bredbåndsaksess i kobberbaserte og fiberbaserte aksessnett. Avslag på å gi slik tilgang må kunne begrunnes og dokumenteres.
- Plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til samlokalisering og/eller tilgang til informasjons- og støttesystemer, i den grad slik tilgang er nødvendig for at tilgang i form av Bredbåndsaksess skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere.
- Plikt til å fastsette kostnadsorienterte priser for kobberbasert Bredbåndsaksess.
- Plikt til å fastsette priser for samlokalisering og tilgang til informasjons- og støttesystemer i tilknytning til kobberbasert og fiberbasert Bredbåndsaksess med utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering.
- Plikt til å føre kostnadsregnskap for kobberbasert Bredbåndsaksess og for samlokalisering.
- Plikt til ikke å diskriminere med hensyn til pris og andre vilkår. Plikten gjelder ikke-diskriminering både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter. Plikt til å bestå spesifisert marginskvistest for fiberbasert Bredbåndsaksess.

- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for kobberbasert og fiberbasert Bredbåndsaksess og nødvendige tilleggstjenester. Standardtilbudet skal bl.a. inneholde bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.
- Plikt til å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (Key Performance Indicators, KPIer) for Bredbåndsaksess basert på både kobber- og fiberaksessnett.
- Plikt til å utarbeide regnskapsmessig skille for fiberbasert Bredbåndsaksess.

5 Konkurransproblemer

5.1 Generelt om konkurransproblemer

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

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

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

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

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

30. De potensielle konkurransproblemene beskrives på en generell måte for å fange opp flest mulig konkrete situasjoner som kan oppstå i fravær av regulering. Det er mindre

sannsynlig at Nkom på forhånd kan forutse ethvert konkret konkurranseproblem som kan oppstå i fravær av regulering.

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

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

5.2 Vertikal overføring av markedsrett

33. Vertikal overføring av markedsrett⁶ er her betegnelsen på en situasjon der en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet (oppstrømsmarkedet) forsøker å overføre markedsrett fra grossistmarkedet til et relatert nedstrømsmarked (for eksempel sluttbrukermarked eller underliggende grossistmarked) ved å stenge ute eller motarbeide konkurrenter til fordel for egen virksomhet i nedstrømsmarkeder.

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

35. Marked 3b er et grossistmarked, hvor sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess er det mest relevante nedstrømsmarkedet. Marked 3b kan imidlertid også betraktes som et nedstrømsmarked, sett i forhold til Marked 3a. For eksempel kan lokal tilgang i form av LLUB anses som en innsatsfaktor i produksjon av tilgangsprodukter på sentralt nivå (f. eks. bitstrømsaksess).

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

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

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

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

5.2.1 Tilgangsnektelse

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

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

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

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

42. Fremveksten av alternative aksessnett har fortsatt siden Nkom fattet vedtak om særskilte forpliktelser i markedet for Bredbåndsaksess (tidligere marked 5) i 2014. Før vedtaket i 2014 var xDSL fortsatt den mest brukte aksess-teknologien med ca. 44 % av alle

bredbåndsabonnement i sluttbrukermarkedet. Selv om kobberbasert aksess ikke lenger er den dominerende aksessteknologien, benyttes kobberaksesnettets fortsatt som innsatsfaktor for ca. 26 % av alle faste bredbåndsabonnement i sluttbrukermarkedet⁷. Nkom mener derfor at en eventuell nektelse av tilgang på sentralt nivå til Telenors kobberbaserte aksesnett vil kunne svekke nedstrømsmarkedet i ikke ubetydelig grad. Til dette kommer også at kobberaksesnettets er det eneste landsdekkende aksesnettets. I fravær av pålagt tilgangsplikt representerer tilgangsnektelse derfor fortsatt som et potensielt konkurranseproblem i Marked 3b.

43. Fast bredbånd kan også leveres over fiberaksesnett, HFC-nett (hybrid fiber/coax-nett, gjerne også omtalt som kabel-TV-nett) og fast radioaksess (som for eksempel såkalt fixed LTE⁸ og WiMax⁹), i tillegg til over kobberaksesnettets. Utbredelsen av alternative aksesnett har økt kraftig de siste årene. Det har spesielt vært en sterk vekst i antall kunder som får levert bredbånd over fiberaksesnett, og fiberbasert bredbånd er nå den mest utbredte aksessteknologien. I tillegg har de eksisterende HFC-nettene vært gjennom en betydelig oppgradering som også har bidratt til flere bredbåndskunder over HFC-nettene. I vedtaket i tidligere marked 5 i 2014 la Nkom til grunn at de konkurranseproblemene som tilgangsnektelse i Telenors kobberaksesnett representerer, også i stor grad vil kunne gjelde ved tilgangsnektelse i Telenors fiberaksesnett og HFC-nett.

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

⁷ Jf. Nkoms ekomstatistikk for 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

49. Potensielle konkurransproblemer i Marked 3b knyttet til informasjonshåndtering kan omfatte både diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon og misbruk av informasjon. Når det gjelder diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon, kan Telenor ha et insentiv til å gi sin nedstrømsvirksomhet informasjon som de ikke gir eksterne grossistkunder, eller nekte å gi informasjon som er nødvendig for at grossistkundene skal kunne tilby tjenester i nedstrømsmarkedet. Eksempelvis vil Telenor kunne ha et insentiv til kun å gi egen sluttbrukervirksomhet, og ikke eksterne grossistkunder, informasjon om grossistvirksomhetens utbyggingsplaner. Dette vil kunne være spesielt problematisk dersom Telenor planlegger oppgraderinger eller andre endringer av aksessnett som berører eksterne grossistkunder som kjøper tilgang hos Telenor. Disse aktørene har behov for forutsigbarhet for å sikre sine investeringer. Dersom det foretas endringer i nettstruktur eller lignende som

påvirker aksesskjøperne, bør disse derfor få informasjon om dette, slik at de har tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringene.

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

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

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

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

5.2.3 Overføring av markedsrett gjennom prissettingen

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

55. Felles for konkurranseproblemer av denne typen er at de gjelder forholdet mellom priser i henholdsvis grossistmarkedet for lokal tilgang (Marked 3a), grossistmarkedet for sentral tilgang (Marked 3b) og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, og ikke nivået på prisene i de respektive markeder som sådan. Nkom anser det viktig at prisene står i forhold til hverandre på en slik måte at de legger til rette for effektive investeringsbeslutninger og effektiv konkurranse der dette er mulig, til sluttbrukernes beste. Dette betyr at det for en effektiv aktør må være mulig å etablere seg på ulike tilgangsnivåer, og konkurrere med Telenor på like vilkår i de respektive markeder.

5.2.3.1 Prisdiskriminering

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

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

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

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

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

5.2.3.2 Krysssubsidiering

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

62. Krysssubsidiering kan også skje mellom Marked 3a og Marked 3b, der sistnevnte vil være nedstrømsmarkedet. For nærmere beskrivelse av krysssubsidiering mellom disse to grossistmarkedene, se kapittel 5.2.3.2 i vedtak for Marked 3a.
63. Ved krysssubsidiering knyttet til vertikal overføring av markedsmakt vil en dominerende aktør typisk kunne ta en pris som ligger betydelig over de underliggende kostnadene i grossistmarkedet, mens prisen i nedstrømsmarkedet er lavere enn kostnadene.
64. Krysssubsidiering kan for eksempel skje ved at Telenor setter (for) høye priser i Marked 3b og (for) lave priser i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess. Telenors inntekter fra Marked 3b vil da kunne brukes til å dekke tapene i sluttbrukermarkedet, mens potensielle konkurrerende tilbydere i sluttbrukermarkedet påføres en prisklemme. Vi viser i denne sammenhengen til omtalen av Nkoms marginskvistester for fiberbasert Bredbåndsaksess i kapittel 5.2.3.1 over.
65. Nkom har innledningsvis i kapittel 5.2.3 pekt på at det er viktig at prisene i Marked 3a, Marked 3b og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess står i forhold til hverandre på en slik måte at de legger til rette for effektive investeringsbeslutninger og effektiv konkurranse der det er mulig, til sluttbrukernes beste. Krysssubsidiering mellom disse markedene vil etter Nkoms mening kunne ha motsatt effekt.
66. Nkom mener at krysssubsidiering mellom Marked 3b og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess er et potensielt og reelt konkurranseproblem. Etter Nkoms vurdering vil Telenor, i fravær av regulering, ha insentiv og mulighet til å krysssubsidiere slik at konkurrenter påføres prisklemmer.

5.2.3.3 Rovprising

67. På samme måte som i tilfellene med krysssubsidiering og prisdiskriminering, kan rovprising brukes av Telenor til å overføre markedsmakt fra Marked 3b til sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.
68. Ved rovprising knyttet til vertikal overføring av markedsmakt vil en dominerende aktør typisk kunne ta en pris i nedstrømsmarkedene som ligger betydelig under de underliggende kostnadene.
69. Rovprising kan for eksempel skje ved at Telenor setter (for) lave priser i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess for å påføre konkurrerende tilbydere i sluttbrukermarkedet en prisklemme.
70. Tilsvarende som ved krysssubsidiering kan rovprising føre til at prisene i Marked 3a, Marked 3b og sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess ikke står i forhold til hverandre, noe som igjen kan forhindre effektive investeringsbeslutninger og effektiv konkurranse der det er mulig.

71. Nkom mener at rovprising i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess er et potensielt konkurranseproblem. Etter Nkoms vurdering vil Telenor, i fravær av regulering på grossistnivå, kunne ha insentiv og mulighet til å rovprise slik at konkurrenter påføres prisklemmer.

5.3 Enkeltmarkedsdominans

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

- Etableringshindrende adferd
- Utnyttende adferd
- Ineffektiv produksjon

5.3.1 Etableringshindrende adferd

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

74. Nkom mener at Telenor vil kunne ha insentiver til å forsøke å skape nye etableringsbarrierer for aktører som ønsker å etablere seg som tilbydere i Marked 3b. Slike etableringsbarrierer kan være rettet både mot aktører som ønsker å bruke kobberbasert LLUB som innsatsfaktor, og mot tilbydere som ønsker å benytte alternative aksessnett, som for eksempel fiberaksessnett.

75. Konkurranseproblemer av denne typen er derfor aktuelle i Marked 3b. Nkom anser det som sannsynlig at Telenor kan ønske å øke byttekostnadene både på grossistnivå og sluttbrukernivå i bredbåndsmarkedet for å vanskeliggjøre etablering som tilbyder i Marked 3b.

5.3.2 Utnyttende adferd

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

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

78. Nkom anser overprising som et alvorlig potensielt konkurranseproblem i dette markedet. Telenor vil, slik Nkom vurderer det, ha insentiver til å sette en høy pris

sammenlignet med den prisen som ville gjelde i et marked med virksom konkurranse, for på den måten å oppnå høyere profitt i grossistmarkedet. Overprising i grossistmarkedet vil også kunne forplante seg til sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og dermed medføre at sluttbrukerne i gjennomsnitt betaler en for høy pris for tjenesten, og at enkelte sluttbrukere vil velge ikke å kjøpe bredbåndsaksess. Overprising vil dermed kunne medføre et samfunnsøkonomisk velferdstap og redusert konkurranse. Vi viser i denne sammenhengen til omtalen av Nkoms marginskvistester for fiberbasert Bredbåndsaksess i kapittel 5.2.3.1 og 5.2.3.2 over.

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

5.3.3 Ineffektiv produksjon

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

81. Nkom anser det ikke som sannsynlig at mangelfulle investeringer er et aktuelt konkurranseproblem i Marked 3b. Telenor har de siste årene gjort investeringer for å øke for eksempel utbredelsen av VDSL, men har som tidligere nevnt signalisert at investeringer i kobberaksessnett vil få lavere prioritet framover. Betydelige investeringer i alternativ infrastruktur (som for eksempel fiberaksessnett) både fra Telenor og andre aktører gjør imidlertid at ineffektiv produksjon som følge av mangelfulle investeringer ikke anses å være et konkurranseproblem i Marked 3b.

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

5.4 Oppsummering av potensielle konkurranseproblemer

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

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

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

6 Generelt om valg av virkemidler

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

6.1 Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedet

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

88. I vedtaket fra 2014 i tidligere marked 5 la Nkom ulike reguleringsprinsipper til grunn for henholdsvis Telenors kobbernett og høyhastighetsnett basert på andre aksessesteknologier. Nkom konkluderte med at kobberbasert aksess falt inn under prinsipp 2, mens det for andre aksessesteknologier ikke var hensiktsmessig å konkludere entydig med hensyn til reguleringsprinsipp 2 eller 3. Virkemiddelbruken for fiberbaserte aksessnett ble derfor innrettet slik at den i størst mulig grad skulle ivareta investeringsinsentiver, samtidig som den skulle legge til rette for konkurranse basert på grossisttilgang. Bakgrunnen for skillet var bl.a. at

Nkom anså det lite sannsynlig at konkurrenter til Telenor skulle finne det hensiktsmessig å etablere et parallelt kobberbasert aksessnett, i motsetning til hva tilfellet var for utbygging av høyhastighetsnett basert på andre aksesssteknologier enn kobber.

89. Av regjeringens ekomplan i Digital agenda for Norge fra 2016 (Meld. St. 27 (2015-2016)) fremgår det at det er et overordnet mål for ekompolitikken fremover at 90 % av norske husstander skal ha tilbud om bredbånd med hastighet på minst 100 Mbit/s, basert på kommersiell utbygging i markedet innen utgangen av 2020, samt at målet på lang sikt er at alle husstander skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd. Rapporten "Bredbåndsdekning 2017"¹¹ viser at ca. 80 % av landets husstander hadde tilbud om minst 100 Mbit/s nedstrøms hastighet i 2017, og at 100 Mbit/s-dekningen har økt gradvis de siste årene (fra 73 % i 2015 og 78 % i 2016). Det planlegges og bygges fortsatt nye fibernett flere steder i landet, og flere tilbydere har uttrykt interesse for oppgradering av kobbernettet ved å ta i bruk vektorisering og/eller G.fast. Nkom forventer på denne bakgrunn at 100 Mbit/s-dekningen vil øke også i årene fremover, i tråd med målsetningene i ekomplanen.

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

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

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

93. Omfanget av alternative aksessnett, spesielt fiberbaserte nett, har fortsatt å øke siden 2014. Ved utgangen av første halvår 2017 var ca. 43 % av faste bredbåndsabonnement basert

¹¹ Rapport utarbeidet i september 2017 av Analysys Masom på oppdrag fra Nkom.

på fiber, ca. 29 % på HFC-nett, mens ca. 26 % var basert på kobber. Nkom forventer fortsatt betydelige investeringer i utbygging av alternative aksessnett, særlig basert på fiber. Bl.a. har Telenor som tidligere nevnt ved flere anledninger signalisert økt satsing på fiberbasert bredbånd.

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

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

96. Samtidig er Nkom opptatt av å forhindre at det oppstår nye konkurranseproblemer etter at Telenor i økende grad etablerer aksessnett basert på alternative aksessteknologier. Nkom anser det lite sannsynlig med duplisering av nye bredbåndsnett i områder hvor Telenor etablerer fiberaksessnett og til en viss grad i områder der Telenor har etablert HFC-nett. Så lenge Telenors kobberaksessnett opprettholdes i de aktuelle områdene, bidrar likevel tilgangsforsiktelser i kobbernettet til å sikre konkurranse i disse områdene. Nye konkurranseproblemer kan imidlertid oppstå fra det tidspunkt Telenor velger å avvikle det kobberbaserte bredbåndstilbudet i et område. Da vil konkurransen fra bredbåndstilbydere som baserer seg på tilgang til kobberaksessnettet, forsvinne hvis det ikke gis en eller annen form for tilgang til fiberaksessnettet og/eller HFC-nettet. Nkom forventer at Telenors økte satsning på fiberbaserte aksessnett vil kunne innebære avvikling av kobberaksessnettet i stadig flere områder. Dette et forhold som trekker i retning av at reguleringsprinsipp 2 bør legges til grunn for reguleringen av Marked 3b, uavhengig av aksessteknologi.

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

98. Oppsummert trekker hensynet til investeringsinsentiver og ønsket om mer bærekraftig infrastrukturkonkurranse i bredbåndsmarkedet i retning av reguleringsprinsipp 3 for både den

kobberbaserte og de øvrige delene av Marked 3b. Samtidig ønsker Nkom fortsatt å legge til rette for konkurranse også i områder hvor Telenor er eneste aksesstilbyder, uavhengig av om aksessnettet er basert på kobber, fiber eller HFC.

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

6.2 Forholdsmessighet

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

”Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd. Dette åpner også for at myndigheten knytter forpliktelsene til enkelte deler av det relevante marked dersom dette er hensiktsmessig.”

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

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

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

6.3 Vurdering av behovet for geografisk differensiert virkemiddelbruk

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

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

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

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

107. Som det fremgår av vedlagte markedsanalyse, er det variasjoner i graden av infrastrukturkonkurranse i det norske markedet for bredbåndstilgang. Dette innebærer at Telenor møter ulik grad av konkurranse fra alternative bredbåndsutbyggere i sluttbrukermarkedet rundt omkring i landet. Nkom har derfor vurdert om Telenors forpliktelser i Marked 3b bør differensieres med utgangspunkt i et skille mellom konkurranseutsatte områder og områder med begrenset infrastrukturkonkurranse.

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

109. Vedlagte markedsanalyse viser at det verken på fylkes- eller kommunenivå er mulig å trekke entydige skiller mellom konkurranseutsatte områder og områder med begrenset infrastrukturkonkurranse, ref. markedsanalysen kapittel 2.5.3.2. I markedsanalysen påpekes imidlertid forskjeller mellom ulike netts/aksessteknologiers dekning i henholdsvis tettsteder og spredtbygde strøk. Særlig gjelder dette for teknologier som tilbyr høyere kapasiteter, ref.

markedsanalysen kapittel 2.5.3.3. Dette kan tale for å definere tettsteder, i henhold til SSBs definisjon, som konkurranseutsatte områder med mindre behov for grossistregulering, mens områder utenfor tettsteder (omtalt som spredtbygde strøk i dekningsrapporten som det henvises til i markedsanalysen) defineres som områder med begrenset infrastrukturkonkurranse med større behov for grossistregulering.

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

111. Nkom mener at samme argumentasjon også kan legges til grunn i vurderingen av om virkemiddelbruken i Marked 3b bør differensieres mellom tettsteder og områder utenfor tettsteder. I henhold til vedlagte markedsanalyse er det ikke grunnlag for å definere alle områder utenfor tettsteder som områder med begrenset infrastrukturkonkurranse. Tilsvarende varierer graden av infrastrukturkonkurranse innenfor flere tettsteder. Eksempelvis finnes det områder innenfor flere tettsteder som verken har fiber- eller HFC-dekning fra andre enn Telenor, hvor grossistregulering er nødvendig for å sikre effektiv konkurranse. Dette tilsier at bortfall eller lettelser i grossistreguleringen av Telenors kobber- og fibernet i tettsteder ville kunne fått negative konkurransemessige effekter i visse områdene innenfor tettstedene.

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

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

114. På grunn av dynamikken i utbyggingen av NGA-nett, herunder eventuell oppgradering av kobbernettet, som ikke nødvendigvis vil være avgrenset til visse geografiske områder i landet, samt fravær av stabile geografiske grenser for fiberutbygging, mener Nkom at en

videreføring av lik grossistregulering i hele landet i Marked 3b er best egnet til å nå målene med reguleringen i den perioden dette vedtaket skal gjelde for.

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

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

7 Valg av og innhold i særskilte forpliktelser

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

7.1 Anbefalinger fra Kommisjonen og BEREC

7.1.1 NGA-anbefalingen

118. Kommisjonens anbefaling om regulering av tilgang til neste generasjons aksessnett (NGA-anbefalingen¹²) gjelder i utgangspunktet regulering av tidligere marked 4 og marked 5. Kommisjonen påpeker imidlertid i Explanatory Note (side 50) at NGA-anbefalingen også er relevant for Marked 3a og 3b.

¹² Commission recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (2010/572/EU)

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

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

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

122. For det første sier anbefalingen at virkemidlene som allerede eksisterer for tilbyder med sterk markedsstilling i tidligere marked 5, bør videreføres eller endres for eksisterende og substituerbare tjenester.

"31. Where SMP is found on Market 5, wholesale broadband access remedies should be maintained or amended for existing services and their chain substitutes. [...]"

123. Videre heter det:

"33. NRAs should mandate the provision of different wholesale products that best reflect in terms of bandwidth and quality the technological capabilities inherent in the NGA infrastructure so as to enable alternative operators to compete effectively, including for business grade services."

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

"35. NRAs should in principle impose cost orientation on mandated wholesale broadband access products in accordance with Annex I, taking into account differences in bandwidth and quality of the various wholesale offers."

7.1.2 Anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder¹³

125. Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder for å fremme konkurranse og styrke grunnlaget bredbåndsinvesteringer, som ble publisert 11. september 2013 (2013-anbefalingen), gir ytterligere veiledning vedrørende regulering av tilgang til bredbåndnett. Anbefalingen gjelder i utgangspunktet regulering av

¹³ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:251:0013:0032:En:PDF>

tidligere marked 4 og marked 5 og har bakgrunn i EUs digitale agenda. På samme måte som for NGA-anbefalingen påpeker Kommissjonen i Explanatory Note (side 50) at denne anbefalingen er relevant for Marked 3a og 3b.

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

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

7.1.3 Anbefalinger fra BEREC

128. BEREC publiserte i 2012 en «Common Position» om regulering av tidligere marked 5¹⁴. Dokumentet gir anbefaling om forpliktelser som bør pålegges tilbyder med sterk markedsstilling i dette markedet. Selv om dokumentet er laget i kontekst av tidligere marked 5, anser Nkom at det også er relevant for Marked 3b. Nkom har derfor sett hen til BERECs anbefalinger ved vurderingen av hvilke forpliktelser som bør pålegges Telenor i Marked 3b.

¹⁴ BEREC Common Position on Best Practice in remedies on the market for wholesale broadband access (including bitstream access) imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market, BoR (12) 128.

129. Videre publiserte BEREC i 2016 en «Common Position» om grossistprodukter på lag 2¹⁵ i OSI-modellen¹⁶. Nkom har også sett hen til dette dokumentet ved utformingen av forpliktelsene.

7.2 Tilgang

7.2.1 Generelt om hjemmelsgrunnlaget

130. Ekomlovens generelle bestemmelse om tilgang¹⁷ 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.”

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

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

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

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

¹⁵ BEREC Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products, BoR (16) 162.

¹⁶ Se vedlegg 1, kapittel 2.4.1 for beskrivelse av OSI-modellen.

¹⁷ Med tilgang menes det å stille fasiliteter og/eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere, på bestemte vilkår, med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester. Begrepet omfatter blant annet tilgang til nett, nettelementer og tilhørende fasiliteter som kan innebære tilslutning av utstyr ved kabel- eller radiobasert tilknytning, tilgang til fysisk infrastruktur, herunder bygninger, kabelkanaler og master og tilgang til relevante programvaresystemer, herunder driftstøttesystemer. Begrepet omfatter ikke tilgang for sluttbrukere.

133. Forarbeidene til ekomloven understreker at listen ikke er uttømmende¹⁸.

134. Ved vurdering av pålegg om tilgangsforspliktelser 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.

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

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

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

7.2.2 Overordnet om behov for tilgangsplikt

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

139. Tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett på sentralt nivå har vært regulert siden gjeldende rammeverk for sektorspesifikk ex-ante regulering i ekomsektoren ble innført gjennom ny ekomlov i 2003. Flere av Telenors konkurrenter har basert sitt sluttbrukertilbud av bredbåndsaksess på grossisttilgang på sentralt nivå i Telenors kobbernett. I Nkoms vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (tidligere marked 5) av 20. januar 2014 ble Telenor

¹⁸ Ot.prp. nr 58 (2002-2003) s. 101.

også pålagt tilgangsforspliktelser til det fiberbaserte aksessnett. Denne tilgangsplikten oppfylles gjennom Telenors produkt VULA.

140. Selv om infrastrukturkonkurransen er økende i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, har Telenor fremdeles sterk markedsstilling i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett, jf. markedsanalysen i Vedlegg 1. En videreføring av tilgangsplikten til Telenors aksessnett på sentralt nivå vil sikre at tilbydere som ikke, eller bare i begrenset grad, har eget aksessnett, også i årene fremover gis mulighet til å ha et landsdekkende tilbud i sluttbrukermarkedet. Markedsanalysen viser at tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet utgjør en viktig konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet. Tilstedeværelsen av aktører som har basert hele eller deler av sin forretningsmodell på grossisttilgang til Telenor nett, bidrar således til å sikre effektiv konkurranse på sluttbrukernivå i hele landet. Dette gjelder særlig i områder hvor Telenors infrastruktur møter liten konkurranse, men også i områder med parallell aksessinfrastruktur.

141. Samtidig er det sentralt at tilgangsforspliktelser i dette grossistmarkedet innrettes slik at de ikke er egnet til å begrense utbyggingen av alternative aksessnett der slik utbygging er mulig. Tilgangsplikten skal således balansere hensynene om å legge til rette for konkurranse fra tilbydere uten eget nett og å sikre insentiver for fortsatt utbygging av alternative nett. Tilgangsplikten i tidligere marked 5 synes ikke å ha hatt negative virkninger på insentivene for utbygging av alternative aksessnett. Ved utgangen av 2013 var det 488 825 fiberaksesser i Norge, mot 928 560 ved utgangen av 2017. Dette innebærer at det er kommet til 439 735 nye fiberaksesser i denne perioden. Av disse har 326 005 fiberaksesser blitt bygd ut av Telenors konkurrenter, mens de resterende 113 730 fiberaksessene er etablert av Telenor.

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

143. Lokal tilgang til kobberaksessnettet vil ikke alene dekke behovet til grossistkunder som ønsker å ha et landsdekkende tilbud, siden det i mange geografiske områder ikke vil være lønnsomt å gjøre nødvendige investeringer knyttet til lokal tilgang. Når utviklingen i tillegg viser at etterspørselen etter lokal kobberbasert tilgang er synkende, vil tilgang på sentralt nivå få økt betydning.

144. Samtidig er det på det rene at Telenor satser sterkt på utbygging av fiberbaserte aksessnett. Telenor er nå den klart største enkelttilbyderen av fiberbasert bredbånd og har uttrykt en ambisjon om å vokse ytterligere i denne delen av markedet. Fortsatt tilgang til

Telenors fiberbaserte aksessnett forventes å ha stor og økende betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

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

7.2.3 Sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett

7.2.3.1 Bredbåndsaksess

146. Sentral tilgang til Telenors kobberaksessnett i form av Bredbåndsaksess gir andre tilbydere tilgang til bitstrøm. Disse tilbyderne får med dette mulighet til å videreselge bredbåndstilknytninger basert på ADSL, VDSL og SHDSL produsert av Telenor. Grossistproduktet som er utviklet for å oppfylle denne tilgangsplikten, kalles DSL Bredbåndsaksess.

147. Problemstillingen er om Telenor fortsatt skal pålegges en plikt til å tilby Bredbåndsaksess i kobberbaserte aksessnett. For å kunne ta stilling til denne problemstillingen, må kravene til tilgangsprodukt(er) i Marked 3b identifiseres. I lys av kravene må det deretter tas stilling til om tilbudet om Bredbåndsaksess er tilstrekkelig for å oppfylle tilgangsplikten i Marked 3b. Det må videre tas stilling til om tilgang skal gi mulighet til å benytte tilhørende tjenester som multicast og unicast (ulike former for IP-adressering).

148. Nkom mener at det er behov for tilgangsplikt i Marked 3b ved siden av tilgang i Marked 3a.

149. Tilgangsprodukter i Marked 3b kjennetegnes videre ved at kvalitet på grossisttjenesten er «best effort». Dette innebærer at grossisttilbyderen ikke kan garantere tjenestekvaliteten på produktene.

150. Tilknytningspunktene for tilgangsprodukter i Marked 3b vil typisk være på sentralt eller regionalt nivå i nettet, men også produkter med lokalt tilknytningspunkt vil være i Marked 3b dersom ikke de andre kravene til produkter i Marked 3a er oppfylt.

151. Tilgangsprodukter i Marked 3b vil videre ofte ha høyere «contention ratio» enn tilgangsprodukter i Marked 3a. En høy «contention ratio» betyr at det er potensielt mange brukere som deler kapasiteten i forbindelsen mellom termineringspunktet hos sluttkunden og tilknytningspunktet. Dette vil kunne gå utover den effektive båndbredden, spesielt i perioder der mange bruker båndbredden samtidig.

152. Telenors produkt «DSL Bredbåndsaksess» og de tilhørende produktene ADSL, VDSL, og SHDSL vil etter Nkoms vurdering være på lag 2 i OSI-modellen. Dette innebærer at grossistkundene vil ha en viss grad av kontroll over sine bredbåndstjenester. De nevnte produktene vil videre ikke ha en garantert tjenestekvalitet.

153. DSL Bredbåndsaksess tilbys etter det Telenor har opplyst på ca. 150 BNGer i Telenors nett. Tilknytningspunktene for Bredbåndsaksess vil således være på det som må anses å være sentralt nivå i en kobbernettinfrastruktur.

154. DSL Bredbåndsaksess har en høyere «contention ratio» enn for eksempel grossistproduktet VULA kobber som Nkom pålegger Telenor å tilby i Marked 3a (hvor kravet er at produktet skal være «uncontended»).

155. Nkom mener på bakgrunn av det ovenstående at DSL Bredbåndsaksess har egenskaper som kjennetegner tilgangsprodukter i Marked 3b.

156. Nkom mener videre at Telenor skal legge til rette for tilhørende tjenester, for eksempel multicast, for å sikre likeverdige konkurransemuligheter i sluttbrukermarkedet.

157. Nkom ser på denne bakgrunn at det fortsatt er nødvendig å pålegge Telenor en plikt å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til Bredbåndsaksess. Plikten til å tilby Bredbåndsaksess vil imidlertid kunne bortfalle i visse tilfeller, se kapittel 7.2.3.2.

7.2.3.2 VUA kobber

158. Slik produktet VULA Cu¹⁹ er spesifisert i Bredbåndsforum, vil det kunne bli levert både i en «uncontended» og «contended» versjon. I «contended» versjon vil kapasiteten i forbindelsen mellom termineringspunktet hos sluttkunden og tilknytningspunktet være delt mellom flere brukere. Dette gir grossistkundene begrensede muligheter til å selv å styre graden av utnyttelse, herunder disponere over kapasiteten i forbindelsen. Grossistkundene vil derfor i liten grad selv kunne utforme tilbudet av tjenester til sluttbrukerne. Nkom vil i det følgende omtale VULA Cu i «contended» versjon som VUA kobber.

159. Problemstillingen er om Telenor skal ha plikt til å imøtekomme anmodninger om tilgang til VUA kobber i Marked 3b.

160. Erhvervsstyrelsen i Danmark har pålagt TDC å tilby «*et contended VULA produkt i områder, hvor der til en central er knyttet et fremskudt indkoblingspunkt, eller hvor vectoringteknologien er taget i brug, herunder med de højere hastigheder, der følger heraf.*» I andre områder er det opp til TDC å bestemme om de tilbyr et contended VULA-produkt.

161. Erhvervsstyrelsen fritar TDC fra plikten til å tilby bitstrømaksess i områder hvor TDC tilbyr et contended VULA-produkt. Erhvervsstyrelsen mener dette er forholdsmessig: «*Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at adgangen for TDC til at udfase det kobberbaserede BSA-produkt under de fastsatte forudsætninger er proportional i forhold til de konstaterede*

¹⁹ Se omtale i Marked 3a-vedtaket kapittel 7.2.5 og de tekniske spesifikasjonene i vedlegg 6 i samme vedtak

konkurrencemæssige problemer, netop fordi der stilles et andet - og bedre - adgangsprodukt til rådighed i stedet for. Hvis TDC ikke får adgang til på den måde at udfase det kobberbaserede BSA-produkt, vil TDC være forpligtet til at stille to, næsten identiske produkter til rådighed, hvilket ikke er proportionalt i forhold til de konstaterede konkurrencemæssige problemer.»

162. Erhvervsstyrelsen viser til at tilgangskjøperne vil ha en tilstrekkelig kontroll over forbindelsen til det contendede VULA-produktet til å kunne foreta en viss produktutvikling/utforming av tjenester til sluttbrukerne. Nkom har inntrykk av at det samme er tilfellet for Telenors tilbud om «contended» VULA Cu som har blitt presentert i Bredbåndsforum.

163. Telenor har redusert sine ambisjoner for oppgradering av kobbernettet. Nkom viser til omtale av dette i vedtak i Marked 3a. TDC i Danmark har større planer om oppgradering av kobbernettet. Det kan derfor hevdes at behovet for VUA kobber er mindre i Norge enn i Danmark.

164. En annen forskjell mellom Danmark og Norge er på hvilket nivå i nettverksarkitekturen tilgangskjøperne får tilgang på. I Danmark er tilknytningspunktet for VULA kobber i Marked 3a enten på en utskutt mikronode eller på sentral/HK. I Norge vil tilknytningspunktet i Marked 3a for VULA kobber i hovedsak være på BNG-nivå. Dette betyr at forskjellen hva gjelder tilknytningspunkt i Marked 3a og 3b, er mindre i Norge enn i Danmark. Dette vil imidlertid også gjelde selv om grossistproduktet i Marked 3b kun skulle være Bredbåndsaksess. Selv om tilknytningspunktene i Danmark og Norge er forskjellige, vil Nkom videre anta at egenskapene til VULA kobber i Danmark og Norge er relativt like (mht. kontroll, tjenesteavhengighet og «uncontended» forbindelse). Nkom mener derfor at tilknytningspunkt ikke vil være avgjørende for spørsmålet om det skal innføres en plikt til å tilby VUA kobber i Norge.

165. Telenor pålegges å tilby VULA kobber i Marked 3a i områder hvor Telenor oppgraderer kobberaksessnettet med ekskluderende virkning. Det vil derfor være konsistent å pålegge Telenor å tilby VUA kobber i Marked 3b i de samme områdene.

166. Arbeidet i Bredbåndsforum har vist at det er grunn til å utvikle at VULA og VUA-produkt i parallell, og Telenor har foreslått å tilby VULA Cu i både contendet og uncontended versjon og med ODP2-tilgang. Utviklingskostnadene for VUA kobber antas på denne bakgrunn å være relativt små.

167. Nkom mener på bakgrunn av dette at Telenor skal ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til VUA kobber i Marked 3b.

168. Nkom viser til vurderingene som er gjort i Marked 3a-vedtaket om Telenor bør tilby VULA kobber i hele nettet. Dette reiser spørsmål om VUA kobber skal tilbys i hele nettet. Nkom viser til Erhvervsstyrelsens løsning på dette spørsmålet, jf. beskrivelse over. Nkom mener at en tilsvarende løsning i Norge vil gi Telenor mulighet til å få mer volum på VUA kobber og dermed få mer igjen for en investering i virtuelle tilgangsprodukter. Det vises i denne forbindelse også til det som er sagt ovenfor om produktutviklingen av VULA- og VUA-

produktet. Oppsummert mener derfor Nkom at det er tilstrekkelig å pålegge Telenor å tilby VUA kobber der kobbernettet oppgraderes med ekskluderende virkning.

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

170. Når det gjelder tidsfrister for VUA kobber, viser Nkom til vurderingene i kapittel 7.2.5.6 i Marked 3a-vedtaket om tidsfrister knyttet til VULA kobber. Nkom kan ikke se grunnlag for at de ulike tidsfristene skal være annerledes for VUA kobber. Telenor vil på denne bakgrunn ha plikt til å tilby VUA kobber på samme tidspunkt som VULA kobber, dvs. at produktet må være operativt senest fra det tidspunktet fysisk tilgang bortfaller. Videre må Telenors referansetilbud for VUA kobber, herunder priser, være klart senest seks måneder før fysisk tilgang bortfaller. VUA kobber må være mulig å bestille senest tre måneder før fysisk tilgang bortfaller.

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

172. Tilgangsplikt på Bredbåndsaksess bortfaller der Telenor tilbyr VUA kobber, enten basert på Telenors plikt til å tilby VUA kobber eller et frivillig tilbud om dette. Telenor vil på denne bakgrunn ikke ha plikt til tilby både VUA kobber og Bredbåndsaksess i samme område.

173. En plikt for Telenor til å tilby VUA kobber gjør det nødvendig med krav til migrering fra Bredbåndsaksess til VUA kobber.

7.2.4 Sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett

174. Gjennom Nkoms vedtak av 20. januar 2014 i tidligere marked 4 og 5, ble Telenor pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om fiberbasert tilgang. Telenor hadde på dette tidspunktet ikke et eksisterende grossisttilbud for fibertilgang, og vedtakene fra 2014 inneholdt derfor pålegg om å utvikle et slikt tilbud. Av 2014-vedtaket for marked 5 fremgikk det at tilgangsforpliktelsen for fiber kunne oppfylles gjennom et VULA-produkt. På denne bakgrunn utviklet Telenor produktet VULA, som ble lansert i begynnelsen av 2015. VULA er i dag tilgjengelig i Telenors PON-baserte fibernet. Nkom vil i det følgende omtale sentral tilgang til fiberbaserte nett som VUA fiber.

175. Problemstillingen er om Telenors plikt til å til å imøtekomme anmodninger om tilgang til VUA fiber skal videreføres. Nkom må videre belyse hva som i så fall skal være det nærmere innholdet i plikten.

176. Nkom er av den oppfatning at konkurranseproblemene som begrunnet tilgangsplikt til Telenors fiberaksesser i vedtaket for marked 5 i 2014, fortsatt gjelder. Dette taler for at det er nødvendig å videreføre tilgangsplikten for VUA fiber i Marked 3b. Nkom viser til drøftelsen av konkurranseproblemer i kapittel 5 i dette vedtaket og vil særlig fremheve tilgangsnektelse som et aktuelt konkurranseproblem i denne sammenheng.

177. I foregående kapittel har Nkom argumentert for å pålegge Telenor en plikt til å tilby VUA kobber. Det ble blant annet vist til sammenheng med VULA kobber og oppgraderingen av kobberaksessnett. Tilgangsplikt for VULA fiber i Marked 3a er derimot ikke knyttet til oppgradering av kobbernettet. Tilsvarende argumenter for tilgangsplikt kan derfor ikke brukes i forbindelse med VUA fiber. Det avgjørende i denne sammenheng blir da at tilgangsplikten er nødvendig for konkurransen og ikke særlig byrdefull for Telenor.

178. Telenor har de siste par årene stått for en betydelig andel av veksten i antall fiberaksesser, og Telenors uttalte vekstambisjoner for videre fiberutbygging tilsier at Telenor vil styrke sin posisjon på fiberaksess i årene fremover. Nkom legger til grunn at fortsatt vekst i antall fiberaksesser hos Telenor taler for at det er behov for å videreføre tilgangsplikt for fiberbaserte aksessnett.

179. Det er videre ikke grunn til å tro at Telenors utbygging av fibernettt blir påvirket negativt i særlig grad av tilgangsplikt i Marked 3b, eventuelt i tillegg til Marked 3a. Telenors uttalte vekstambisjoner for fiberbasert bredbånd må blant annet ses i lys av at Telenor allerede har måttet gi tilgang til sitt fiberaksessnett i flere år. Nkom viser videre til at fibernettt etableres av hensyn til langsiktige investeringsperspektiv og ikke kortsiktige konkurransevurderinger. En eventuelt redusert lønnsomhet for Telenor ved at de må selge tilgang, vil derfor ikke være avgjørende for Telenors investeringsbeslutning.

180. Nkom mener på bakgrunn av dette at det er nødvendig å pålegge tilgang i Marked 3b til Telenors fiberaksessnett.

181. Telenors grossistprodukt for PON-baserte fibernettt, VULA, ble lansert i 2015, og noen tilgangskjøpere har allerede gjort investeringer for å benytte slik tilgang. Dette produktet oppfyller etter Nkoms oppfatning en tilgangsforpliktelse for VUA fiber i Marked 3b. Det vil på denne bakgrunn være lite byrdefullt å videreføre plikten til å tilby VUA fiber.

182. Omsetningen av Telenors grossistprodukt for fiber er foreløpig nokså begrenset. Dette kan ha flere årsaker, som for eksempel at det har vært et begrenset antall tilgjengelige aksesser og at prisen for produktet har vært for høy. Det kan videre ha sammenheng med at grossistkundernes muligheter til å utforme bredbåndstjenesten til sine sluttbrukere har vært begrenset. Nkom viser i denne sammenheng til Nkoms konklusjon om at Telenor skal ha plikt til å tilby VULA fiber i Marked 3a.

183. Nkom har pålagt Telenor å endre selskapets grossistpriser for fiberbasert aksess i tre omganger, senest i vedtak 20. april 2018. De to siste sakene er til klagebehandling hos Samferdselsdepartementet men dersom departementet tar Nkoms innstillinger til følge, vil

tilgangsprisene bli ytterligere redusert, noe som igjen kan føre til økt etterspørsel etter grossistproduktet.

184. Nkom mener at sentrale egenskaper ved dagens tilgangsprodukt i tidligere marked 5 må videreføres i Marked 3b. Dette gjelder blant annet produktegenskaper som kan støtte multicast og prioritering av data.

185. VUA fiber skal videre i likhet med VUA kobber gi tilstrekkelig kontroll over forbindelsen slik at grossistkundene kan foreta en viss produktutvikling/utforming av tjenester til sluttbrukerne.

186. Nkom viser for øvrig til vedtaket fra 2014 i tidligere marked 5 hvor det fremgikk at et tilgangsprodukt for fiber skulle ha følgende sentrale egenskaper:

- Mulighet for differensiert tjenestekvalitet og kapasitet på aksess til sluttbruker
- Mulighet for å levere ulike sluttbrukertjenester uavhengig av hvilke produkter Telenor selv velger å markedsføre
- Hensiktsmessige tilgangspunkter i nettet for tilgangskjøper
- Fleksibilitet i valg av netterminering/brukerutstyr hos sluttbruker

187. VUA fiber skal tilbys med egenskaper tilsvarende som for VUA kobber, dvs. ha egenskaper som kan gi tilstrekkelig kontroll over forbindelsen slik at grossistkundene kan foreta en viss produktutvikling/utforming av tjenester til sluttbrukerne. Dette innebærer en videreføring av egenskapene som ble lagt til grunn for et tilgangsprodukt fiber i vedtaket fra 2014 i tidligere marked 5.

188. Som det fremgår av vedtaket for Marked 3a, anser Nkom at Telenors produkt VULA per i dag ikke fullt ut tilfredsstillende kravene til produkter i Marked 3a, selv om tilknytningsnivået kan anses å være lokalt. Telenor pålegges derfor som en av forpliktelsene i Marked 3a å utarbeide et videreutviklet VULA-produkt som tilfredsstillende kravene som gjelder for produkter i Marked 3a. Pliktene i Marked 3b pålegges uavhengig av denne plikten i Marked 3a. Nkom vil likevel vurdere behovet for å opprettholde eller justere plikten til å gi tilgang i Marked 3b for VUA fiber når kravene til lokal, virtuell tilgang i Marked 3a er fastsatt.

7.2.5 Sentral tilgang til Telenors hybridnett av optisk fiber og koaksialkabler (HFC-nett)

189. I vedtaket i tidligere marked 5 fra 2014 kom Nkom til at det ikke var grunnlag for å pålegge en tilgangsplikt for Telenors HFC-nett²⁰. Selv om den teknologinøytrale markedsdefinisjonen i tidligere marked 5 i utgangspunktet talte for at tilgangsforpliktelsene for Telenor burde omfatte alle teknologier som selskapet benytter for å tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet, var det fortsatt slik at tilgang til HFC-nett vil kreve tekniske tilpasninger. Samtidig hadde oppgraderingen av HFC-nett til bredbåndsformål pågått over flere år uten å ha

²⁰ Omtalt som kabel-TV-nett i vedtaket fra 2014.

skapt nye konkurranseproblemer, noe som igjen skulle tilsi at det ikke var nødvendig å innføre tilgangsregulering i HFC-nett.

190. Nkom vil i dette kapittelet vurdere hvorvidt det i Marked 3b er grunnlag for å fastholde konklusjonen fra forrige vedtak i marked 5. Nkom vil i den sammenheng vurdere i hvilken grad det er behov for sentral tilgang til Telenors HFC-nett for å oppnå bærekraftig konkurranse, herunder en forholdsmessighetsvurdering som innebærer en avveining av betydningen for konkurransen av tilgang sammenholdt med kompleksiteten av å måtte gi tilgang.

191. Nkom definerer HFC-nett som nett hvor både fiber og koaksial-kabel benyttes. Dersom HFC-nett imidlertid oppgraderes med fiber helt fram til bygningen, slik at fiberen termineres inne i bygningen eller mot grunnmuren til bygningen, omklassifiseres nettet til å regnes som fibernet.

192. Det var ved utgangen av første halvår 2018 i underkant av 616 000 bredbåndsabonnement over HFC-nett, tilsvarende om lag 28 % av det norske markedet for fast bredbånd. HFC-nett var i flere år den aksessformen som hadde den største absolutte veksten i antall abonnement. De siste årene har imidlertid antall bredbåndsabonnement over HFC-nett flatet ut og begynt å falle. Fra utgangen av første halvår 2017 til utgangen av første halvår 2018 var det en nedgang i antall abonnement levert over HFC-nett på i overkant av 12 000. Årsaken til nedgangen i antall bredbåndsabonnement levert over HFC-nett er en stadig økende grad av fiberutbygging både av Telenor og andre regionale og nasjonale fiberutbyggere. Nkom forventer at denne utviklingen vil fortsette og at det i årene fremover vil være en ytterligere nedgang i antall bredbåndsabonnement levert over HFC-nett.

193. Telenor er landets nest største tilbyder av tjenester basert på HFC-nett. Telenors HFC-infrastruktur består delvis av HFC-nett som Telenor eier og delvis av brukereide HFC-nett hvor Telenor står for leveransen av TV og/eller bredbånd. Ved utgangen av første halvår 2018 leverte Telenor bredbånd til i underkant av 285 000 kunder i HFC-nett, som tilsier en markedsandel på i overkant av 45 %. De siste tre årene har det vært en nedgang i antall bredbåndsabonnement levert over HFC-nett av Telenor. Fra utgangen av 2016 til utgangen av første halvår 2018 har antall abonnement falt med i underkant av 9 000.

194. Som det ble påpekt også i vedtaket i tidligere marked 5, er HFC-nett i liten grad regulert i andre land. I henhold til informasjon fra Cullen International²¹ har myndighetene i Belgia, Danmark, Frankrike, Ungarn og Makedonia pålagt forpliktelser i tilknytning til HFC-nett. I samtlige av disse landene, med unntak av Belgia, har man pålagt de regulerte tilbyderne å gi bitstrømsaksess til HFC-nettet, hvorav man i Frankrike kun har pålagt tilgang til hastigheter over 30 Mbits. I Belgia er tilbydere med HFC-nett pålagt å gi tilgang til sin digitale kringkastingsplattform og videreselge deres analoge TV-tjenester samt internettjenester.

²¹ <http://www.cullen-international.com/product/documents/CTTEEU20170095>

195. Så langt er det kun i Belgia og Danmark at tilgangen er blitt benyttet i praksis. I Belgia lanserte selskapet Orange et grossistprodukt 1. mars 2016, nesten 5 år etter tilgangsplikten til HFC-nett ble pålagt.

196. Myndighetene i Danmark påla på sin side en tilgangsforpliktelse til TDCs HFC-nett i 2009. Den regulerte tilgangen var underlagt to tekniske betingede vilkår. For det første måtte sluttkunden ha et TV-abonnement gjennom selskapet YouSee (som eies av TDC), og for det andre kunne ikke tilgangskjøpere benytte multicast-funksjonalitet til fremføring av IPTV-signaler. Frem til og med 2012 var det ingen tilbydere som kjøpte tilgang til TDCs HFC-nett. I 2012 annonserte derfor Erhvervsstyrelsen at det skulle foretas en nærmere analyse av de to teknisk betingede vilkårene. Hovedårsakene til at ingen hadde kjøpt tilgang til TDCs HFC-nett, var nivået på grossistprisene, samt begrensningene som fulgte av de to teknisk betingede vilkårene. Erhvervsstyrelsen konkluderte imidlertid med at de to betingede vilkårene, ut i fra en forholdsmessighetsbetraktning, ikke kunne lempes eller oppheves. Erhvervsstyrelsen notifikerte i november 2014 utkast til vedtak hvor TDC ble pålagt en forpliktelse om å tilby fremføring av TDCs TV-pakker, fremføring av enkeltkanaler og adgang til å levere «on demand»-funksjonalitet via TDCs HFC-nett til tredjeparter.

197. Etter notifikeringen presenterte TDC en alternativ, kommersiell løsning på grossisttilgang til TDCs HFC-nett for Ervervsstyrelsen. Løsningen innebar en omfattende kanalomlegging i TDCs HFC-nett og en tilføyning av et ytterligere fysisk filter som skiller bredbåndsfrekvensene (DOCSIS-kanalene) fra TV-grunnpakken. Dette muliggjør «data-only»-tilgang. TDCs løsning gjør det mulig for tilgangskjøperne å tilby bredbånd via TDCs HFC-nett til slutt kunder som ikke mottar en TV-grunnpakke. Dersom tilgangskjøpere ønsker å levere eget TV-tilbud via bredbåndsforbindelsen, kan dette gjøres gjennom en unicast-løsning.

198. Erhvervsstyrelsen i Danmark har vurdert det dit hen at myndighetene ikke har hjemmel i teleloven til å kunne pålegge TDC en forpliktelse om tilgangsplikt som innebærer en så omfattende omlegging av selskapets HFC-nett. Styrelsen har således ikke funnet det proporsjonalt å kreve implementering av ytterligere fysiske filtre eller tvungen kanalomlegging i TDCs HFC-nett for å kunne forplikte TDC til å tilby «stand alone» bredbåndstilgang til selskapets HFC-nett. Erhvervsstyrelsen legger vekt på TDCs demonstrasjon av at den kommersielle løsningen er økonomisk bærekraftig for alternative tilbydere, og at TDC sikrer at det tekniske oppsettet som gir alternative selskaper tilgang, fungerer tilfredsstillende. De alternative tilbydernes mulighet for å tilby «data-only»-produkter til sluttbrukere ble en realitet 18. april 2016. Etter det Nkom har fått opplyst, har ett selskap så langt benyttet grossistproduktet, mens andre selskaper har testet produktet.

199. Nkom har definert Marked 3b til å være teknologinøytralt og har i markedsanalysen kommet til at grossisttilgang på sentralt nivå i HFC-nett inkluderes i Marked 3b. Bredbånd levert i HFC-nett er inkludert i blant annet beregningen av markedsandeler og vurderingen knyttet til utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett.

200. Telenors HFC-nett er et såkalt punkt-til-multipunkt-nett, i likhet med det fiberbaserte GPON-nettet. I et slikt nett vil en større del av nettet nærmere sluttkunden være en delt ressurs enn det som er tilfelle i et punkt-til-punkt-nett. Det er imidlertid noen betydelige tekniske forskjeller mellom GPON-nett og HFC-nett. I et HFC-nett deles nettet opp i henhold til en frekvensplan slik at visse frekvensbånd brukes til bredbånd og visse til TV. Dette betegnes gjerne som RF-overføring. Siden frekvensene er en begrenset ressurs, vil bredbånd og TV konkurrere om utnyttelsen av den totale kapasiteten. I et fiberbasert GPON-nett er det mulig med større fleksibilitet i fordelingen av kapasitet.

201. Telenors overføring av TV-kapasitet benytter pr. i dag tradisjonell HFC-basert TV-teknologi. Dette innebærer at Telenor ikke benytter IP for distribusjon av TV i sitt HFC-nett, og all reservert TV-kapasitet i nettet er dedikert til TV-distribusjon. Selv om en kunde ikke abonnerer på TV-tjenesten, frigjøres ikke denne kapasiteten på kundens aksess til bredbånd. Dersom Telenor skal levere TV-tjenester gjennom en grossisttilgang i HFC-nettet, må signalene sendes som IPTV eller OTT-tjeneste over internettaksessen.

202. Telenors HFC-nett er pr. i dag ikke dimensjonert for å levere TV over internettaksessen. Telenor kan øke internettkapasiteten i et geografisk område ved å segmentere nettet. Segmentering av HFC-nettet vil si fysisk oppdeling av Telenors HFC-nett i mindre segmenter, noe som medfører investeringer i internett-noder og fiberkabler. Eventuell grossisttilgang til Telenors HFC-nett vil øke behovet for kapasitet i HFC-nettet betydelig og således øke behovet for oppgradering av nettet, enten ved segmentering av nettet eller ved oppgradering til nye DOCSIS-standarder. Slike oppgraderinger vil medføre behov for investeringer for Telenor.

203. Det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad Telenor vil oppgradere HFC-nettet. Telenor har i møte med Nkom 24. april 2018 meddelt at selskapet har fokus på å bygge fiber helt frem til sluttbrukerne. Årsaken til dette er ifølge Telenor blant annet at sluttbrukerne har en preferanse for fiber. Selv om tilsvarende hastigheter kan leveres over annen teknologi, mener Telenor at sluttbrukerne ønsker fiber. Telenor er av den grunn ikke villig til å gjøre betydelige investeringer for å oppgradere HFC-nettet da det er usikkert i hvilken grad HFC-nett vil kunne konkurrere med fibernet fremover i tid. Videre bekreftet Telenor i møtet at selskapet ikke har noen konkrete planer om å oppgradere DOCSIS standarden i HFC-nettet fra versjon 3.0 til versjon 3.1.

204. Telenors HFC-nett er adskilt fra Telenors øvrige verdikjede, og denne verdikjeden er per i dag ikke tilrettelagt for leveranse via Telenors grensesnitt for grossistsalg. Utvikling av et slikt grensesnitt vil ta tid og medføre kostnader.

205. Andelen bredbåndskunder med kollektive avtaler i Telenors HFC-nett var ved utgangen av første halvår 2018 på omkring 61 %, dvs. i overkant av 171 000 abonnenter. Ved kollektive avtaler får den valgte tjenesteleverandøren disponere det interne HFC-spredenettet, samtidig som tjenesteleverandør forplikter seg til å levere tjenestene som avtalen omfatter, det være

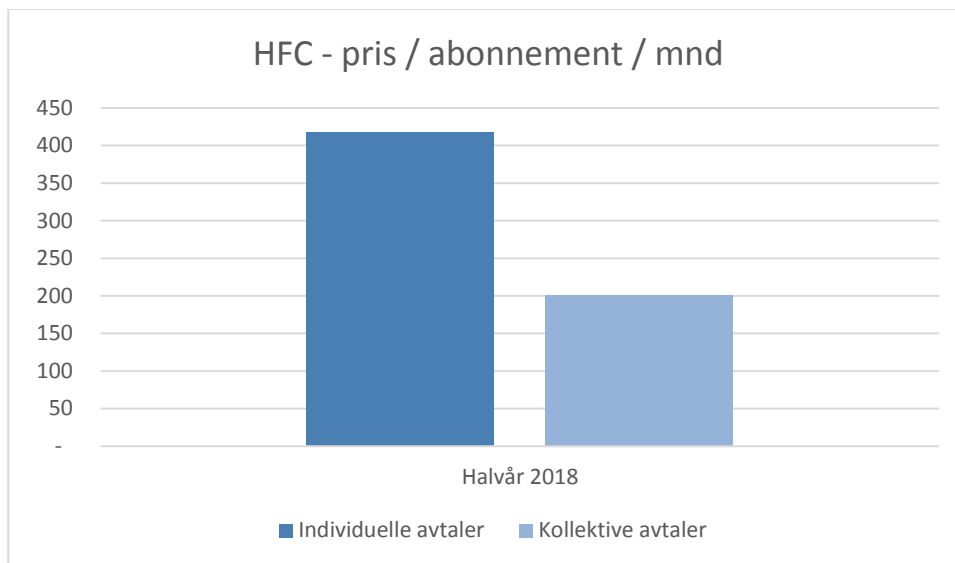
seg TV, bredbånd eller begge tjenestene. Disse tjenestene leveres til alle boenhetene, uavhengig av om den enkelte beboer bruker disse tjenestene eller ikke.

206. Boligsammenslutningene benytter seg av fordelene ved å ha mange enheter i en samlet avtale til å forhandle ned prisene. I tilfeller hvor HFC-sprede-nettet i den kollektive avtalen eies av boligsammenslutninger, kan boligsammenslutningene selv legge tjenesteleveranser ut på anbud. Dette er gjerne ikke tilfellet for operatøreide nett i villastrøk hvor infrastruktureier og tjenesteleverandør er ett og samme selskap.

207. Kollektive avtaler har typisk en avtaleperiode på 3-5 år. Dersom bolig-sammenslutningen etter avtaleperioden velger en annen tjenesteleverandør, vil nåværende tjenesteleverandør måtte koble sin forbindelse fra boligsammenslutningens HFC-sprede-nett og fjerne alt aktivt utstyr i nettet og hos beboerne. Nye tjenesteleverandører vil således kunne koble seg til ved å sette opp eget utstyr i grensesnittet og eventuelt i boenhetene.

208. Telenor, andre infrastruktureiere og tilgangskjøpere i bredbåndsmarkedet har i møter med Nkom beskrevet konkurranseforholdene som sterke i tilfeller hvor boligsammenslutningen også er infrastruktureier. Kundene oppleves som mer pris- og kvalitetsbevisste enn tidligere, og de føler liten binding til eksisterende leverandør dersom boligsammenslutningen mottar et bedre tilbud fra en konkurrerende aktør. Tradisjonelt sett har Telenor og Get vært de to dominerende aktørene i markedet. De siste årene har imidlertid konkurranseintensiteten økt, bl.a. ettersom flere fiberaktører har gjort sitt inntog. Dette gjelder spesielt for bolig-sammenslutninger som i dag har HFC-sprede-nett og som ønsker å få oppgradert til fiber.

209. Den økte konkurransen i segmentet for boligsammenslutninger reflekteres også i gjennomgående lavere priser for kunder med kollektive avtaler sammenlignet med kunder med individuelle avtaler. Figuren under viser gjennomsnittlig månedlig sluttbrukerpris for kunder med bredbånd over HFC-nett med individuelle og kollektive avtaler.



Figur 1: Gjennomsnittlig sluttbrukerpris per mnd. for kunder med bredbånd over HFC-nett med individuelle og kollektive avtaler (Kilde: Nkoms ekomstatistikk for første halvår 2018)

210. Figuren viser at prisen for bredbånd over HFC-nett er betydelig lavere i kollektive avtaler enn i individuelle avtaler. Det er i figuren imidlertid ikke tatt hensyn til eventuelle ulikheter i hastigheter mellom de to segmentene. Dersom den gjennomsnittlige hastigheten i individuelle avtaler er høyere enn i kollektive avtaler, kan dette til en viss grad forklare en høyere pris. Videre vil den gjennomsnittlige kostnaden for å tilby tjenester til eneboliger normalt være høyere enn til boligsammenslutninger. Dette forholdet kan også forklare en noe høyere pris i individuelle avtaler enn kollektive avtaler. Lengre avtaleperioder samt større forhandlingsstyrke er også forhold som kan forklare en lavere pris i kollektive avtaler enn i individuelle avtaler. Nkom er likevel av den oppfatning at forskjellen i pris som vises i figuren mellom individuelle avtaler og kollektive avtaler, er så stor at den gir en indikasjon på større grad av konkurranse i segmentet for boligsammenslutninger med brukereide nett.

211. Telenor leverte ved utgangen av 2017 bredbånd over eget HFC-nett til om lag 114 000 kunder. Telenors HFC-nett er i hovedsak lokalisert i tettbygde villastrøk. Dette er etter Nkoms vurdering områder hvor det er attraktivt å bygge fiber. Det bygges i stadig økende grad fibernett i Norge, dette gjelder også for de områdene som er dekket av HFC-nett. Andre regionale og nasjonale fiberutbyggere enn Telenor står i hovedsak for utbyggingen i de områdene Telenor har eget HFC-nett. Telenor har imidlertid også i noen grad bygd fiber i områder hvor selskapet har eget HFC-nett. Telenor har i møte med Nkom bekreftet dette. Som nevnt ovenfor har Telenor fokus på å bygge fiber helt frem til sluttkunden, og Telenor oppgraderer i mindre grad sitt HFC-nett. Dette kan resultere i at HFC-nettet på sikt vil konkurrere dårligere med fibernett når sluttbrukernes krav til hastighet øker, som igjen vil øke Telenors og andre fibertilbyderes insentiver til å bygge fiber i områdene som i dag er dekket av Telenors HFC-nett. Nkom mener at det er grunn til å tro at antallet bredbåndskunder i Telenors HFC-nett vil falle i årene fremover.

212. Nkom gjennomfører jevnlig dekningsundersøkelser for fast bredbånd. Undersøkelsene måler dekningen for de ulike bredbåndsteknologiene basert på «Homes passed», det vil si antall husstander passert av en bredbåndsteknologi som er eller kan kobles til og er tilgjengelig for markedsføring. Dekningsundersøkelser gjennomført i 2018 viser at over 99 % av husstandene som er tilkoblet Telenors HFC-nett, hadde mulighet til å kjøpe bredbånd fra Telenor eller andre tilbydere med nedlastingshastighet på minimum 4 Mbit/s over kobbernettet. Videre viser undersøkelsen at omkring 52 % av husstandene som er tilkoblet Telenors HFC-nett, ble passert av en fiberkabel fra Telenor eller andre fibertilbydere som er eller kan kobles til og er tilgjengelig for markedsføring. Dekningsundersøkelsen viser således at det var et svært begrenset antall husstander som hadde Telenors HFC-nett som eneste aksessalternativ for bredbånd i 2018.

213. I utgangspunktet taler den teknologinøytrale markedsdefinisjonen i Marked 3b for at tilgangspliktene for Telenor bør omfatte alle teknologier som selskapet benytter for å tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet. På den annen side er det fortsatt slik at grossisttilgang til Telenors HFC-nett vil øke behovet for kapasitet i HFC-nettet og øke behovet for oppgradering av nettet, f.eks. i form av større segmentering av nettet. Slike oppgraderinger vil medføre behov for investeringer for Telenor.

214. Andelen av Telenors HFC-baserte bredbåndskunder som var tilknyttet via brukereide HFC-nett, var i 2017 på hele 60 %. Både kjøpere av grossisttilgang hos Telenor og andre tilbydere med egen infrastruktur har god mulighet til å konkurrere om denne delen av kundemassen. Telenor, andre infrastruktureiere og tilgangskjøpere i bredbåndsmarkedet har i møter med Nkom beskrevet konkurransen om kunder som er tilknyttet brukereide nett, som sterk. Figur 1, som viser gjennomsnittlig årlig sluttbrukerpris for kunder med bredbånd over HFC-nett med henholdsvis individuelle og kollektive avtaler, indikerer også at konkurransen om sluttbruker i brukereide nett er sterk.

215. På denne bakgrunn mener Nkom at det vil være uforholdsmessig å pålegge tilgangsplikt til Telenors HFC-baserte bredbåndskunder som er tilknyttet via brukereide HFC-nett. En eventuell tilgangsplikt for Telenor vil således etter Nkom vurdering kun være aktuelt i den delen av HFC-nettet hvor Telenor også er infrastruktureier.

216. Telenor leverte ved utgangen av 2017 bredbånd over eget HFC-nett til om lag 114 000 kunder. Dette utgjør omlag 5 % av totalt antall fast bredbåndskunder i Norge. Antall kunder som vil være omfattet av en eventuell tilgangsplikt for HFC-nett, vil således være forholdsvis begrenset. Nkom mener at det er grunn til å tro at antallet bredbåndskunder i Telenors HFC-nett i årene fremover vil falle ytterligere. Videre viser dekningsundersøkelser gjennomført av Nkom at over 99 % av husstandene som er tilkoblet Telenors HFC-nett, har anledning til å kjøpe bredbånd over kobber eller fiber fra Telenor eller andre tilbydere. Tilgangskjøpere vil således ha anledning til å tilby bredbåndstjenester til flesteparten av disse kundene via Telenors kobber- og fibernet.

217. Det vil være teknisk utfordrende for en tilgangskjøper å levere lineær-TV over HFC-nett. For en slik aktør vil det derfor være mest aktuelt å kun tilby bredbånd til kundene i Telenors HFC-nett. Potensiell kundemasse er således begrenset til de kundene i Telenors HFC-nett som kun ønsker en bredbåndsforbindelse og ikke lineær-TV. Antallet potensielle kunder for tilgangskjøperen er således betydelig lavere enn de 114 000 bredbåndskundene i Telenors HFC-nett. Nkoms statistikk viser at flertallet av de som kjøper bredbånd over Telenors HFC-nett også kjøper lineær-TV. I 2017 kjøpte mer enn 98 % av Telenors bredbåndskunder i HFC-nettet også linjær-TV over HFC-nettet. Noe av årsaken til den høye andelen kan være at bredbånd over Telenors HFC-nett som et «stand alone» produkt kun har vært tilgjengelig i sluttbrukermarkedet siden 1. januar 2017. Nkom mener derfor at det også er relevant å se hen til andelen av Telenors bredbåndskunder over fibernettet som kjøper lineær-TV. Denne andelen var i 2017 på i overkant av 81 %. Selv om andelen kan tenkes å synke noe i årene fremover som følge av overgang til strømmetjenester, forventer Nkom at en stor del av Telenors sluttkunder fremdeles vil ønske lineær-TV i tillegg til bredbåndstjenesten.

218. Oppsummert konstaterer Nkom at eventuell grossisttilgang til Telenors HFC-nett vil innebære behov for oppgradering av nettet med tilhørende investeringer for Telenor. Det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad Telenor vil oppgradere HFC-nettet. Sett i lys av at det bare er et forholdsvis begrenset antall aksesser som vil bli tilgjengelig og at Nkom forventer at dette antallet vil falle ytterligere i årene fremover, samt at de aller fleste av disse aksessene er dekket av andre aksessteknologier, har Nkom kommet til at det er grunnlag for å fastholde konklusjonen fra forrige vedtak i tidligere marked 5 om at det ikke er forholdsmessig å pålegge en tilgangsplikt for Telenors HFC-nett i Marked 3b.

7.2.6 Sentral tilgang til Telenors nett for fast radioaksess

7.2.6.1 WiMax-basert bredbånd

219. Forut for vedtaket i tidligere marked 5 i 2014 hadde Telenor bygget ut WiMax-basert bredbånd i noen områder, men kun i svært begrenset omfang. Nkom konkluderte i vedtaket i 2014 med at det ikke var grunnlag for å pålegge Telenor en tilgangsforpliktelse for Bredbåndsaksess i WiMax-baserte aksessnett. I begrunnelsen for dette fremhevet Nkom at en tilgangsplikt ville kunne virke negativt på Telenors insentiver til å bygge ut denne typen bredbånd i deler av landet som ellers kunne risikere å stå uten bredbåndsdekning.

220. Nkom vil i dette kapittelet vurdere hvorvidt det i Marked 3b er grunnlag for å fastholde konklusjonen fra vedtaket i tidligere marked 5.

221. Telenors tilbud av WiMax-basert bredbånd har fortsatt svært begrenset omfang. Antall abonnement ble redusert både i 2014 og 2015, og ved utgangen av 2015 hadde Telenor 864 slike abonnement. I første halvår 2016 økte imidlertid antall abonnement til 2 811 som følge av Telenors oppkjøp av selskapet Nordix Data AS. Etter dette oppkjøpet har antall WiMax-baserte abonnement hos Telenor igjen fortsatt å synke, og ved utgangen av 2017 hadde Telenor 1 850 abonnement på WiMax-basert bredbånd.

222. WiMax-basert bredbånd markedsføres ikke lenger på hjemmesidene til Telenor eller Nordix Data, og denne typen bredbånd synes ikke å være et satsningsområde for Telenor. Nkom forventer derfor at reduksjonen i antall abonnement vil fortsette.

223. På bakgrunn av dette mener Nkom at det ikke er forholdsmessig å pålegge Telenor en tilgangsforsikring for WiMax-basert bredbånd i Marked 3b.

7.2.6.2 Andre typer fast radioaksess

224. Nkom har mottatt informasjon fra Telenor om prosjektet «Fast mobilt bredbånd» der Telenor utvikler et produkt som en mulig erstatning for DSL-basert bredbånd. Produktet baseres på 4G-teknologi i Telenors mobilnett, og brukerutstyret består av en innendørs ruter og en utendørs antenne som er låst til 1-3 basestasjoner. I første omgang gjennomfører Telenor et pilotprosjekt i tre områder med et lite antall kunder for å samle erfaringer med et slikt produkt. Dersom erfaringene er positive, vil Telenor vurdere å tilby produktet til kunder som blir berørt av nedleggelse av DSL-basert bredbånd.

225. Siden «Fast mobilt bredbånd» foreløpig er på teststadiet, har Nkom ikke vurdert om et slikt produkt vil inngå i Marked 3b. Dette vil imidlertid være nødvendig å gjøre dersom Telenor tilbyr produktet på kommersiell basis. Det vil da også være nødvendig å vurdere om Telenor skal pålegges tilgangspåbud for et slikt produkt, bl.a. sett i lys av at produktet vil kunne erstatte kobberbaserte aksesser som per i dag er underlagt tilgangspåbud.

226. Telenor har også indikert at andre tekniske løsninger kan være aktuelle å tilby på et senere tidspunkt for større kundegrupper, herunder Fixed LTE og 5G Fixed Wireless Access. Det vil også være nødvendig å gjøre en særskilt vurdering av slike tjenester dersom Telenor velger å tilby disse.

7.2.7 Særlig om når tilgangspåbudet i Telenors systematisk utbygde fibernett gjelder

227. En særlig problemstilling i tilknytning tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett har vært når tilgangspåbudet gjelder fra og dermed også om tilgangskjøper og Telenors sluttbrukervirksomhet skal likestilles under etableringen av nye fiberaksessnett. Hvorvidt tilgangspåbudet gjelder i denne perioden er blant annet av betydning for om tilgangskjøper skal kunne etablere sluttbrukeravtaler i denne fasen, herunder om tilgangskjøper skal ha rett til opplysninger som vil være nødvendige for å kunne tilby bredbåndstjenester på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

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

«Departementet viser til at ikke-diskrimineringsforpliktelsen i utgangspunktet innebærer at Telenor ikke skal diskriminere mellom egen sluttbrukervirksomhet og andre tilbydere. Kjernen i spørsmålet her er, etter departementets vurdering, om ikke-diskrimineringsforpliktelsen innebærer at den samme informasjonen som tilflyter Telenors

egen sluttbrukervirksomhet forut for etablering av nye aksessnett, det vil si i planleggingsfasen og/eller salgsfasen, før nytt nett er etablert, også skal tilflytte Telenors grossistkunder.

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

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

Departementet har vurdert om et krav om ikke-diskriminering i forbindelse med salgsprosessen vil redusere insentivene til videre utbygging. Dersom et område vurderes som lønnsomt å bygge ut med et fiberaksessnett, og det legges planer om utbygging, kan det etter departementets oppfatning innebære økt risiko forbundet med prosjektet, dersom utbygger skal ha en plikt til å dele informasjon om disse planene med andre tilbydere i samme marked. Vi mener at en plikt for Telenor til å dele informasjon om utbyggingsplaner forut for etableringen av nye nett vil kunne innebære en risiko for lavere utbyggingsgrad i enkelte områder. Departementet har på denne bakgrunn konkludert med at en tilgangsplicht, og tilhørende ikke-diskrimineringsplicht, som inntreffer først etter at aksessnettet faktisk er etablert innebærer en formålstjenelig avveining mellom hensynet til å sikre investeringsinsentiver og å sikre tilstrekkelig konkurranse i nedstrømsmarkedet. Departementet er innforstått med at denne konklusjonen i praksis innebærer at Telenor vil få anledning til å knytte til seg nye abonnenter med bindingstid på normalt ett år for fiberaksessnett som Telenor bygger i geografiske områder hvor Telenor ikke allerede har etablert fiberaksessnett. Samtidig innebærer dette at selskapet må åpne for konkurranse etter at bindingstiden er gått ut eller dersom det ikke er inngått avtale om bindingstid.»

229. Departementet konkluderer drøftelsen slik:

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

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

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

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

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

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

234. Når Telenor etablerer systematisk utbygde fiberaksessnett, vil det som regel være noen potensielle kunder i det definerte geografiske utbyggingsområdet som velger å ikke tilknytte seg nettet i etableringsfasen. Slike potensielle kunder omtales ofte som "homes passed". For en utbygger av fiberaksessnett vil "homes passed" være potensielle fremtidige sluttbrukere, og det er vanlig med såkalt fortetningssalg rettet mot slike grupper. I de tilfeller noen "homes passed"-kunder ønsker fibertilgang, må det etableres en fiberforbindelse fra det eksisterende fibernettet i området frem til den aktuelle bygningen. Forbindelsen som knytter bygningen til det eksisterende fibernettet, omtales i det videre som stikkledning.

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

236. Nkom har i kapittel 7.2.7 ovenfor fastholdt konklusjonen departementet kom til, og har lagt avgjørende vekt på at likeverdig tilgang for tilgangskjøpere i etableringsfasen vil kunne begrense Telenors investeringsinsentiver i fiberaksessnett. Grunnene som tilsier at det ikke bør illegges tilgangsplikt i fiberaksessnett som ikke er etablerte, gjør seg imidlertid ikke gjeldende på samme måte for tilgang for å tilknytte «homes passed». Nkom viser til at i de

tilfeller hvor det er aktuelt å anmode om tilgang for å tilknytte «homes passed», så vil fiberaksessnettet som sådan allerede være etablert.

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

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

- Telenors utbygging av fibernett utføres i stor grad av entreprenører og installatører som ikke er eid av Telenor, og det er sannsynlig at det vil være geografiske variasjoner mht. valg av entreprenører/installatører. Både fra et kvalitets- og kostnadsperspektiv vil det være en fordel å unngå at mange ulike entreprenører/installatører involveres i samme utbyggingsprosjekt for fibernett.
- Til nå har aktuelle tilgangskjøpere vært tilbydere med begrenset egen infrastruktur. Transaksjonskostnaden det innebærer å identifisere og hyre entreprenører for graving og installatører for legging av stikkledning til et GPON-tre²², er sannsynligvis en vesentlig etableringsbarriere sammenlignet med å få tilgang til de samme tjenestene gjennom Telenors rammeavtaler i hvert enkelt utbyggingsområde.
- Risikoen knyttet til å investere i en stikkledning vil generelt være høyere for en tilgangskjøper enn for Telenor, særlig siden vanlig praksis i den norske markedet er at etableringsprisen i stor grad subsidieres av tilbyderen som etablerer aksessen, jf. kapittel 7.3.5. Dersom sluttbrukeren bestemmer seg for å si opp avtalen med tilgangskjøper, vil investeringen i stikkledningen i utgangspunktet være tapt. Telenor vil derimot fortsatt ha mulighet til å få inntekter fra aksessen gjennom salg av grossisttilgang dersom sluttbrukeren sier opp sin avtale med Telenor.

²² For en installatør vil det muligens bli krevet sikkerhetsklarering.

- Å tillate at en tilgangskjøper etablerer en stikkledning i GPON-nett som ellers opereres som ett nett, kan føre til en uklar fordeling av ansvar.

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

240. Nkom har også vurdert muligheten for at tilgangskjøpere inviteres til å bestille installasjon av stikkledning til deres sluttbrukere i forkant av at Telenor inngår avtaler med slutt kunder i et gitt område. Denne tilnærmingen ble foreslått av Kommisjonen som en mindre inngripende løsning i forbindelse med at Erhvervsstyrelsen i Danmark påla en lignende plikt på TDC²³. Nkom vil her vise til vår vurdering i kapittel 7.2.7 der det fremgår at tilgangsplikten til Telenors fiberbaserte aksessnett skal av hensyn til Telenors investeringsinsentiver gjelde fra fiberaksessnettet er etablert. Nkom anser derfor ikke en slik løsning for etablering av stikkledninger som aktuell.

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

242. Nkom har videre vurdert hvordan en plikt til å gi tilgang for tilknytning av "homes passed" bør innrettes. En mulighet som er benyttet av enkelte andre regulatører, er å knytteplikten opp mot en maksimal avstand fra det etablerte fiberaksessnettet til den aktuelle bygningen hvor stikkledning må etableres, eksempelvis 30 eller 50 meter. Nkom har kommet til at en slik avstandsbegrensning ikke er hensiktsmessig. Dette har sammenheng med at det i noen områder med systematisk utbygde fibernett kan være bygninger som ligger innenfor den valgte avstandsbegrensningen, enten denne er 30 eller 50 meter, som ikke ble ansett å være formålstjenlig å knytte til det aktuelle fiberaksessnettet da det ble planlagt og realisert. Høye kostnader knyttet til kryssing av vei eller lignende kan være grunner til bygninger relativt nært det etablerte fiberaksessnettet ikke ble ansett som aktuelle ved etableringen av nettet. I slike tilfeller vil det normalt ikke være etablert trekkør, skjøtepunkter etc. for å koble til den aktuelle bygningen, og etablering av stikkledning kan da kunne innebære omfattende tilpasninger med tilhørende betydelige kostnader.

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

²³ <https://circabc.europa.eu/ui/group/2328c58f-1fed-4402-a6cc-0f0237699dc3/library/0a8b8d46-ca2b-4479-952f-07ef8f14d98a/details>

eksempel være tilfelle i områder utenfor tettbygde strøk, hvor det er forholdsvis stor avstand mellom bygningene.

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

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

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

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

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

248. Telenor skal på denne bakgrunn imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang for tilknytning av "homes passed" i etablerte systematisk utbygde fiberaksessnett, med tilhørende

etablering av stikkledninger til aktuelle bygninger. Nkom presiserer at en anmodning om tilgang til "homes passed" normalt vil anses som rimelig i tilfeller hvor den aktuelle bygningen finnes på oppdatert HP-liste, samtidig som de øvrige forutsetningene og rammebetingelsene i Telenors regime for fortetningssalg, som gjelder for både tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet, er oppfylt.

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

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

251. Nkom kan ikke se at mindre inngripende virkemidler vil kunne bøte på de potensielle konkurranseproblemene som oppstår gjennom «first-mover»-fordelen Telenor har i utbyggingsprosjekter for fibernett. Samtidig mener Nkom at den valgte tilnærmingen, hvor tilgangskjøpere trer inn i samme regime for «homes passed» som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for Telenor. Telenor vil kun være pliktig å etablere ny infrastruktur på forespørsel fra tilgangskjøpere i de tilfeller hvor Telenor selv har identifisert lokasjonen som aktuell for fortetningssalg.

252. For prisreguleringen av tilgang til «homes passed», viser Nkom til kapittel 7.3.5 nedenfor.

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

“In this regard, the Authority invites NKOM to include additional proportionality considerations in its final measure, such as those set out in its reply to the Authority’s

second RFI, in order to show that the proposed obligation is based on the competition problems identified and is the least intrusive measure available.”

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

7.2.9 Tilgang til backhaul- / transporttjenester

255. Med utgangspunkt i markedsdefinisjonene i gjeldende vedtak i tidligere marked 4 og 5, herunder avgrensningen mellom disse to grossistmarkedene som i hovedsak var basert på et skille mellom fysisk og virtuell tilgang, inneholder det gjeldende vedtaket i tidligere marked 5 ingen spesifikk plikt for Telenor til å tilby backhaultjenester i dette grossistmarkedet.

256. I markedsavgrensningen mellom Marked 3a og 3b, som ligger til grunn for dette vedtaket, er det skillet mellom lokal og sentral tilgang i nettet som danner det overordnede utgangspunktet for avgrensningen mellom de to grossistmarkedene. Denne endringen i markedsavgrensningen gjør at Nkom har funnet grunn til å vurdere om Telenor bør pålegges en spesifikk plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til backhaultjenester også i Marked 3b, på samme måte som i Marked 3a.

257. Selv om tilgang til backhaultjenester ikke er nevnt spesifikt i gjeldende vedtak i tidligere marked 5, har det vært lagt til grunn at tilgangsplikten i dette markedet også omfatter eventuelle tilleggstjenester som er nødvendig for at tilgangskjøperne skal ha likeverdige muligheter til å konkurrere i sluttbrukermarkedet basert på tilgangsprodukter i dette grossistmarkedet.

258. Det følger av Telenors produktblad for DSL Bredbåndsaksess at kobberbasert Bredbåndsaksess kun kan leveres sammen med tilleggstjenesten E-line eller tilsvarende tjeneste. E-line er dermed en tjeneste som tilgangskjøper er tvunget til å kjøpe for å kunne tilby tjenester basert på kobberbasert Bredbåndsaksess til egne sluttkunder. Ettersom tjenesten E-line er en nødvendig tilleggstjeneste som det ikke eksisterer alternativer til for tilgangskjøper, mener Nkom det er nødvendig og forholdsmessig at Telenor pålegges en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til E-line og tilsvarende nødvendige tjenester for bruk av tilgangsprodukter i Marked 3b.

259. Det kan stilles spørsmål ved om det er riktig å definere E-line og tilsvarende nødvendige tjenester for bruk av tilgangsprodukter i Marked 3b som backhaultjenester. E-line kan også karakteriseres som en transporttjeneste. Slik Nkom vurderer det, er ikke begrepsbruken avgjørende i denne sammenheng. Det viktige er å tydeliggjøre at tilgangsplikten i Marked 3b også omfatter tilgang til E-line og tilsvarende nødvendige tjenester for tilgangskjøpernes bruk av tilgangsprodukter i Marked 3b.

260. Nkom mener en slik tydeliggjøring er i tråd med BERECs ”Common position on best practice in remedies on the market for wholesale broadband access (including bitstream access) imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant

market” fra 2010. Her vises det bl.a. til at det kan være et potensielt konkurranseproblem at tilbyder med sterk markedsstilling ikke tilbyr tilgang til nødvendige tilknytningstjenester på en måte som gjør at tilgangskjøpere kan tilby konkurransedyktige bredbåndstjenester i sluttbrukermarkedet:

”SMP operators do not provide suitable wholesale products to connect the bitstream access point (local, regional, national) to the operators infrastructure on terms which permit an efficient alternative provider to offer a competitive broadband service.

SMP operator put arbitrary restrictions on the points at which the SMP operator will provide connectivity.”

261. På denne bakgrunn beskriver BEREC ”best practice” knyttet til dette potensielle konkurranseproblemet på følgende måte i det samme dokumentet (BP6):

”NRAs should impose an obligation requiring that the bitstream access point can be reached with an appropriate remedy on regulated terms (although not necessarily covered by the same market review) unless the NRA is satisfied that such access products are available under competitive conditions on reasonable terms throughout the relevant geographic market.”

262. Slik Nkom vurderer det, vil en spesifikk plikt om å tilby backhaul-/transporttjenester i Marked 3b i form av tjenesten E-line og tilsvarende nødvendige tjenester for tilgangskjøpernes bruk av tilgangsprodukter i Marked 3b, ikke være særlig byrdefullt for Telenor ettersom dette er tjenester som Telenor allerede tilbyr tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet. Nkom mener derfor det er forholdsmessig å pålegge Telenor en slik plikt i Marked 3b.

263. I lys av at VUA fiber vil ha overleveringspunkt på BNG, anser Nkom at det ikke er behov for pålegge en plikt til å gi tilgang til backhaul/transport-tjenester for fiberbaserte tilgangsprodukter i dette markedet.

7.2.10 Tilgang til samlokalisering

264. Det følger av ekomloven § 4-4 fjerde ledd at Nkom kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samlokalisering innenfor det marked der tilbyderen har sterk markedsstilling, når dette er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det foretas en avveining i samsvar med § 4-1 annet ledd.

265. Av gjeldende vedtak i tidligere marked 5 fremgår det at i den grad tilgang til samlokalisering er nødvendig for at tilgang i dette grossistmarkedet skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, er det Nkoms oppfatning at plikten til samlokalisering må være omfattet av de særskilte forpliktelsene som pålegges Telenor, på samme måte som i tidligere marked 4.

266. Selv om tilgang til samlokalisering i utgangspunktet antas å være noe mindre aktuelt for tilgangskjøpere i Marked 3b enn i Marked 3a, er det Nkoms oppfatning at det er nødvendig å

videreføre plikten til tilgang til samlokalisering i Marked 3b. En plikt om samlokalisering vil kunne bidra til å effektivisere tilgangsplikten i dette grossistmarkedet og øke konkurransen i markedet, herunder gi tilgangskjøpere muligheter til å kjøpe tilhørende transporttjenester fra andre tilbydere enn Telenor.

267. Nkom mener videre det er forholdsmessig å pålegge Telenor en forpliktelse om tilgang til samlokalisering i Marked 3b. Plikten om slik tilgang er som nevnt en videreføring av gjeldende plikt i tidligere Marked 5, og det anses således å være lite byrdefullt for Telenor at dette plikten opprettholdes.

268. Nkom har i vedtaket i Marked 3a funnet det hensiktsmessig å presisere hva som normalt vil bli ansett som rimelige anmodninger om samlokalisering. Nkom mener i utgangspunktet at de samme presiseringene, med tilhørende begrunnelser, er relevante for samlokaliseringsplikten i Marked 3b. Nkom har på dette bakgrunn kommet til at det det er hensiktsmessig med følgende presiseringer knyttet til hva som normalt vil bli ansett som rimelige anmodninger om samlokalisering i dette grossistmarkedet:

- Telenors samlokaliseringsplikt omfatter i utgangspunktet alle lokasjoner i nettet med mulige tilknytningspunkter for Marked 3b-produkter.
- Selv om plikten til samlokalisering er begrenset til lokasjoner med mulige tilknytningspunkter for Marked 3b-tilgang, og samlokaliseringsplikten skal være innrettet mot å understøtte tilgangsplikten i dette relevante grossistmarkedet, kan tilgangskjøper likevel endre eller utvide bruken av lokasjonen så lenge dette skjer på en måte som ivaretar rimelige krav fra Telenor om bruken av lokasjonen, herunder rimelige sikkerhetskrav.
- Samlokaliseringsplikten i Marked 3b innebærer at tilgangskjøper gis mulighet til å la en tredjepart få adgang til å sette opp og vedlikeholde utstyr på den aktuelle lokasjonen så lenge dette er i samsvar med rimelige krav til sikkerhet etc. som Telenor stiller til alle tilbydere som er samlokalisert på denne lokasjonen.
- Samlokaliseringsplikten gjelder alle lokasjoner med mulige tilknytningspunkter for Marked 3b-tilgang som Telenor eier, leier eller på annen måte har rådighet over. Plikten er ikke begrenset til samlokaliseringsfasiliteter som Telenor selv bruker for å tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet.
- Det er opp til Telenor å velge hvordan en rimelig anmodning om samlokalisering skal realiseres. Det betyr bl.a. at Telenor kan velge om samlokaliseringsplikten i et konkret tilfelle skal oppfylles gjennom tilbud om innplassering av utstyr i eksisterende sentral/skap, ved utvidelse av eksisterende sentral/skap eller ved etablering av ny sentral eller nytt skap.
- Når det gjelder anmodninger om samlokalisering som krever nyetablering av lokasjoner, vil slike anmodninger i utgangspunktet ikke vil bli ansett som rimelige hvis

lokasjon for samlokalisering ikke eksisterer, eller ikke er planlagt, på det stedet i Telenors nett hvor tilgangskjøper anmoder om samlokalisering.

- Anmodninger om samlokalisering som krever kapasitetsutvidelser av eksisterende lokasjoner, kan bli ansett som rimelige ut fra en helhetsvurdering. En anmodning om samlokalisering som innebærer utbygging eller utvidelse av kapasiteten på eksisterende lokasjon, kan bli ansett som rimelig dersom andre momenter som inngår i rimelighetsvurderingen tillegges større vekt enn eksisterende tilgjengelig kapasitet i det konkrete tilfellet.
- Dersom det i konkrete tilfeller ikke anses forholdsmessig å oppfylle plikten til samlokalisering gjennom kapasitetsutvidelser av eksisterende samlokaliseringpunkter, skal plikten realiseres gjennom virtuell samlokalisering. Slik virtuell samlokalisering skal gjøre det mulig for tilgangskjøper å få den samme tilgangen, med den samme funksjonaliteten, som det er anmodet om, men på en annen lokasjon.
- Telenors tilbud om samlokalisering skal være tilpasset den enkelte tilgangskjøpers behov for samlokalisering. Dette innebærer bl.a. at tilgangskjøper i Marked 3b ikke skal måtte kjøpe samlokaliseringskapasitet ut over det de har behov for.
- Det inngår i samlokaliseringsplikten for Marked 3b at Telenor skal legge til rette for at tilgangskjøper kan knytte sammen samlokalisert utstyr på den aktuelle lokasjonen på en hensiktsmessig måte. Dette omfatter både internkabling mellom en tilgangskjøpers eget utstyr og mellom eget og tredjeparts utstyr på lokasjonen, herunder kabling for backhaul-formål.

7.2.11 Tilgang til informasjons- og støttesystemer

269. Nkom kan med hjemmel i ekomloven § 4-5 første ledd pålegge tilbyder med sterk markedsstilling en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å gi tilgang til informasjons- og støttesystemer, dersom slik tilgang er nødvendig for at anmoder skal kunne levere konkurrerende tjenester. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det foretas en avveining i samsvar med § 4-1 annet ledd.

270. Nkom mener tilgang til informasjons- og støttesystemer i Marked 3b er en nødvendighet for at Telenors konkurrenter som baserer seg på tilgangsprodukter i dette grossistmarkedet skal ha likeverdige muligheter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å konkurrere i nedstrømsmarkedet. Telenor pålegges derfor en plikt til å gi tilgang til informasjons- og støttesystemer i Marked 3b. Det følger av ekomforskriften § 2-5 første ledd at slik tilgang blant annet kan omfatte tilgang til systemer for driftsstøtte, databaser for innhenting av opplysninger før bestilling, levering, ordre, vedlikehold, feilbehandling og fakturering.

271. Anmodninger om tilgang til informasjons- og støttesystemer må være rimelige, på samme måte som for andre tilgangsforpliktelser i dette vedtaket. For å forsøke å begrense antall tvister om innholdet i plikten om tilgang til informasjons- og støttesystemer, samt øke

forutsigbarheten knyttet til rimelighetsvurderinger i tilfeller hvor tilbuds- og etterspørselssiden i Marked 3b har ulik oppfatning av hva forpliktelsen innebærer, har Nkom nedenfor foretatt noen presiseringer av innholdet i plikten om tilgang til informasjons- og støttesystemer i dette grossistmarkedet. Disse presiseringene er ikke uttømmende for innholdet i forpliktelsen, men anses å dekke sentrale problemstillinger knyttet til denne plikten i årene fremover.

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

- Telenor skal gi tilgang til informasjons- og støttesystemer iht. prinsippet om ikke-diskriminering. Dette betyr bl.a. at informasjonen som gis via systemene som Telenor tilbyr eksterne tilgangskjøpere, må være av likeverdig kvalitet som den informasjonen som Telenors egen sluttbrukervirksomhet får tilgang til, men ikke nødvendigvis identisk.
- Telenor skal gi eksterne tilgangskjøperne i dette grossistmarkedet all informasjon som er nødvendig for implementering, drift og bruk av informasjons- og støttesystemene. Telenor skal herunder gi informasjon om administrative rutiner for tilgang til informasjons- og støttesystemer som på en klar og tydelig måte beskriver bruken av systemene.
- Telenor skal sikre at informasjons- og støttesystemene som eksterne tilgangskjøperne gis tilgang til, er like driftssikre som de som benyttes av Telenors egen sluttbrukervirksomhet, samt legge til rette for at systemene kan brukes av eksterne tilgangskjøpere på en kostnadseffektiv måte.
- Telenor skal ved forbedringer av informasjons- og støttesystemer som brukes av intern sluttbrukervirksomhet, og som tilsvarer systemene som tilbys eksterne tilgangskjøpere, gjennomføre tilsvarende forbedringer i informasjons- og støttesystemene som eksterne tilgangskjøpere benytter.
- Telenor skal ved endringer og videreutvikling av informasjons- og støttesystemer som påvirker grensesnittet mot eksterne tilgangskjøperes virksomhet, hensynta tilgangskjøpernes behov og virkningene av endringene for tilgangskjøperen før slike endringer gjennomføres. Telenor skal ved endringer og videreutvikling av informasjons- og støttesystemer som innebærer at tilgangskjøperne må gjøre større endringer i egne grensesnitt, systemer eller rutiner, høre tilgangskjøperne mht. hvordan endringen kan gjennomføres på en formålstjenlig, funksjonell og driftssikker måte før slike endringer gjennomføres. Eksterne tilgangskjøperne skal i slike situasjoner få tilgang til all informasjon som er nødvendig for å gjøre egne endringer eller tilpasninger innen

rimelig tid og senest 90 dager før endringene gjennomføres. Eksterne tilgangskjøpere skal i tillegg kunne kreve rimelig testing av nye grensesnitt og systemer før de settes i drift. Iverksetting av endrede og nye informasjons- og støttesystemer kan ikke gjennomføres før testingen er slutført. Telenor kan stille rimelige krav til at tilgangskjøper bidrar til en effektiv testperiode.

- Telenor skal sørge for at informasjons- og støttesystemene til enhver tid er oppdaterte. Det innebærer bl.a. at Telenor kontinuerlig skal sørge for at systemene oppdateres med relevant informasjon, både informasjon som Telenor selv genererer og informasjon som Telenor mottar fra tredjepart. Dette innebærer også at Telenor må legge til rette for at eksterne tilgangskjøpere kan oppdatere informasjons- og støttesystemene med relevant informasjon.
- Telenor skal gjennom informasjons- og støttesystemer gi tilgang til opplysninger som understøtter eksterne tilgangskjøperes mulighet til å håndtere etablering, drift og avvikling av kundeforhold i det tilhørende sluttbrukermarkedet. Opplysningene skal være søkbare på grunnlag av indikatorer som sambandsnummer, telefonnummer og/eller adresseopplysninger.
- Telenor skal ved feil eller nedetid i informasjons- og støttesystemene som eksterne tilgangskjøperes tilbys, foreta alle rimelige tiltak for å utbedre feilen så raskt som mulig.

7.2.12 Forbud mot urimelige krav og urimelige avtalevilkår

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

274. Telenor vil som tilbyder med sterk markedsstilling kunne ha insentiv og mulighet til å stille urimelige krav i tilknytning til en rimelig anmodning om tilgang som omfattes av Telenors plikter til tilgang etter dette vedtaket. Slike vilkår vil kunne være egnet til å til undergrave en utvikling mot bærekraftig konkurranse. Urimelelige vilkår vil i noen tilfeller kunne rammes av øvrige forpliktelser, herunder kunne innebære brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen. For å gjøre tilgangsplikten tilstrekkelig effektiv, er det etter Nkoms vurdering nødvendig å pålegge Telenor en eksplisitt plikt til å ikke stille urimelige krav eller innta urimelelige avtalevilkår i tilknytning til imøtekommelse av en rimelig anmodning om tilgang²⁴.

275. Ved vurdering av om et vilkår er urimeleg, vil Nkom ta utgangspunkt i om det aktuelle vilkåret kan anses å være i samsvar med det som ville blitt tilbudt dersom markedet var preget av konkurranse, og om vilkår som innebærer begrensninger overfor tilgangskjøpere, kan anses å være begrunnet i beskyttelsesverdige interesser hos Telenor. Det forhold at vilkår

²⁴ I det videre stedvis omtalt som «forbud mot urimelelige vilkår»

ellers er utbredt i kommersiell praksis, vil etter Nkoms vurdering heve terskelen for å anse at vilkåret i denne sammenheng er i strid med forbudet mot urimelige vilkår.

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

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

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

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

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

280. Når det gjelder sammenhengen mellom krav om KPIer og SLAer, skal SLAer angi kvalitetsmål for grossistleveranser fra Telenor til tilgangskjøpere, mens KPIer skal måle ulike parametere som på forhånd er fastsatt i SLAer mellom Telenor og tilgangskjøpere. Formålet med måling og publisering av KPIer er å sikre at avtalte kvalitetsnivåer i SLAer etterleves, å legge til rette for åpenhet om faktiske kvalitetsnivåer og å styrke mulighet for å etterprøve og dokumentere kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet knyttet til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden. SLGer skal bidra til å gi Telenor insentiver for å sikre at faktiske kvalitetsnivåer ikke avviker fra avtalte nivåer i SLAer.

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

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

283. SLA-kravene i gjeldende vedtak for tidligere marked 5, jf. kapittel 7.5.5 i vedtak av 20. januar 2014, dekker ikke alle parameterne som inngår i KPI-kravet i kapittel 7.5.4.2 i dette vedtaket. På denne bakgrunn mener Nkom det er nødvendig å presisere hvilke nøkkelaktiviteter i leveransekjeden som SLAene skal relateres til. Telenor pålegges derfor å utarbeide SLAer for grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i dette markedet knyttet til følgende nøkkelaktiviteter:

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

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

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

- a) Systemtilgang
 - SLA for oppetid for Telenors bestillingssystemer med tilhørende støttesystemer, som stilles til rådighet for eksterne tilgangskjøpere og som er nødvendig for tilgangskjøpernes bestilling av grossistprodukter i Marked 3b. Slike SLAer skal angi et prosentmål for oppetid (for eksempel at systemene skal være tilgjengelige x % av tiden)
 - SLAer for svartid i Telenors bestillingssystemer med tilhørende støttesystemer, som stilles til rådighet for eksterne tilgangskjøpere og som er nødvendig for tilgangskjøpernes bestilling av grossistprodukter i Marked 3b. Slike SLAer skal angi mål for svartid for det enkelte grossistprodukt (for eksempel systemene svarer korrekt innen x sekunder)
- b) Leveranser
 - SLAer for leveranser av Telenors grossistprodukter i Marked 3b. Slike SLAer skal både angi mål for maksimal leveringstid for det enkelte grossistprodukt (for eksempel leveranse av grossistprodukt x skal skje innen y arbeidsdager) og mål om levering til avtalt tidspunkt.
- c) Feilhåndtering og feilrettingstider

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

d) Migrering mellom ulike tilgangsprodukter

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

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

287. Det er viktig at det etableres en kompensasjonsordning som gir Telenor insitament til å etterleve avtalte SLAer. For at SLGer skal ha tilstrekkelig insentivfremmende effekter for oppnåelse av SLA-mål, mener Nkom det er nødvendig at prinsipper for beregning av kompensasjon er avtalt på forhånd, at den avtalte kompensasjonen er stor nok til å ha den ønskede insentivfremmende effekten og at kompensasjonsutbetalingen skjer uten unødig forsinkelse. Nkom mener videre det er viktig at kompensasjonsordningen er så enkel og forutsigbar som mulig, slik at det ved avvik fra avtalte SLAer i størst mulig grad er klart for både Telenor og tilgangskjøpere hva kompensasjonen skal være.

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

289. Denne plikten innebærer at det må etableres en ny kompensasjonsordning i form av nye SLG-bestemmelser i Telenors standardavtaler for Marked 3b-produkter. For å sikre at denne kompensasjonsordningen blir så enkel og forutsigbar som mulig, og at det ved avvik fra

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

7.2.14 Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser

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

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

292. Telenor er i henhold til ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 sjette ledd forpliktet til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på tilgang og samlokalisering. I tillegg vil Telenor pålegges å ha standardtilbud, se kapittel 7.5. Krav til responstid kan uansett ikke anses for å være særlig tyngende sett i forhold til de konsekvensene en unødvendig forsinkelse vil ha for den annen part.

293. Bestemmelser for å motvirke uthalelsetaktikker kan utformes på forskjellige måter. Nkom finner det hensiktsmessig å videreføre gjeldende plikt fra tidligere marked 5 i Marked 3b om at avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. Nkom viderefører også Telenors plikt til å dokumentere tidsbruk i forbindelse med avtaler om tilgang, dersom konkurrerende tilbyder mener at det er brukt uforholdsmessig lang tid på avtaleforhandling og avtaleinngåelse. Dette gjelder likevel ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. Nkom skal motta kopi av dokumentasjon av tidsbruk. Tidsbruken ved kontraktsforhandlinger vil kunne variere alt etter hvilken tilgangsform det anmodes om. At avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold, gjelder uavhengig av hvordan Telenor velger å organisere sin saksbehandling internt. Dersom selskapet for eksempel ikke klarer å behandle et større antall anmodninger om tilgang samtidig

fordi oppgaven ikke prioriteres internt eller organiseres på en lite tilfredsstillende måte, vil Nkom kunne fatte vedtak om retting og også vurdere sanksjoner som blant annet tvangsmulkt.

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

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

295. Nkom mener også det er nødvendig å videreføre kravet om at levering skal skje uten ugrunnet opphold fra tidligere marked 5 til Marked 3b, samtidig som Telenors plikt til å tilby sine kunder entydige og forutsigbare leveransetider også videreføres. Plikten gjelder som i tidligere marked 5 for tilgang til Telenors kobberbaserte og fiberbaserte aksessnett. Det er også nødvendig at Telenor gir klar informasjon om leveransetider og eventuelle avvik i forbindelse med installasjon hos den annen parts kunder. SLA/SLG-forpliktelser om leveransetider og levering til avtalte tidspunkter fremgår også av kapittel 7.2.12 i dette vedtaket.

296. Bruk av uthalelestaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil imidlertid bare få virkning i tid fremover fra det tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. Nkom er av den oppfatning at behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler for at denne bestemmelsen i mindre grad enn et konkret pålegg vil være egnet til effektivt å hindre bruk av uthalelestaktikker.

7.2.15 Særskilte forpliktelser knyttet til tilgang

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

298. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til Bredbåndsaksess, i tråd med kapittel 7.2.3.1.

299. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om sentral, virtuell tilgang til kobberbasert aksessnett (VUA kobber), i tråd med

kapittel 7.2.3.2. Plikten er begrenset til de tilfellene der Telenors oppgradering av kobberaksessnett medfører at fysisk tilgang degraderes eller opphører.

300. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelige anmodning om sentral, virtuell tilgang til fiberbaserte PON-nett (VUA fiber), i tråd med kapittel 7.2.4.

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

302. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang for tilknytning av "homes passed" i etablerte, systematisk utbygde fiberaksessnett, med tilhørende etablering av stikkledninger til aktuelle bygninger, i tråd med kapittel 7.2.8. Telenor skal innen 3 måneder fra dette vedtaket trer i kraft ha etablert regimet for «homes passed».

303. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om backhaul-/transporttjenester til kobberbaserte aksessprodukter som inngår i Marked 3b, i tråd med kapittel 7.2.9.

304. Med hjemmel i ekomloven § 4-4 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering, i tråd med kapittel 7.2.10. Nkom har i samme kapittel foretatt noen presiseringer mht. hva som normalt vil bli ansett som rimelige anmodninger om samlokalisering i dette markedet.

305. Med hjemmel i ekomloven § 4-5 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til informasjons- og støttesystemer, i tråd med kapittel 7.2.11. Nkom har i samme kapittel presisert hvilke krav Telenor skal følge for å sikre effektiv og ikke-diskriminerende tilgang til informasjons- og støttesystemer.

306. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd, jf. § 3-4 tredje ledd, forbyr Nkom Telenor å stille urimelige krav eller innta urimelige avtalevilkår i tilknytning til imøtekommelse av en rimelig anmodning om tilgang, med de presiseringer som følger av kapittel 7.2.12.

307. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å ha servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer), i tråd med kapittel 7.2.13.

308. Med hjemmel i ekomloven § 4-1, jf. § 4-6, pålegger Nkom Telenor å gi tilgang til kobber- og fiberbaserte aksessnett, backhaultjenester, samlokalisering og informasjons- og støttesystemer uten ugrunnet opphold, noe som også innbefatter en plikt til å sluttforhandle nødvendige avtaler uten ugrunnet opphold, i tråd med kapittel 7.2.14. Med samme hjemmelsgrunnlag pålegger Nkom videre Telenor å dokumentere tidsbruken i tilknytning til å gi tilgang og sluttforhandling av avtaler. Telenor skal sende Nkom kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.

309. Med hjemmel i ekomloven § 4-1, jf. § 4-6, pålegger Nkom Telenor å tilby entydige og forutsigbare leveransetider, og det stilles krav om at levering skal skje uten ugrunnet opphold, i tråd med kapittel 7.2.14.

7.3 Pris- og regnskapsregulering

7.3.1 Regulatorisk grunnlag

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

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

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

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

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

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

314. I vedtaket av 20. januar 2014 i tidligere marked 5 konkluderte Nkom med at virkemidlene transparens og ikke-diskriminering ikke ville være tilstrekkelig effektive for å avbøte konkurranseproblemer knyttet til prissetting av kobberbasert tilgang i dette markedet. Telenor ble på denne bakgrunn pålagt en forpliktelse om kostnadsorienterte priser basert på fullfordelte, historiske kostnader som i utgangspunktet skulle gjelde på et overordnet nivå for Telenors til enhver tid gjeldende tilbud av kobberbasert tilgang i tidligere marked 5.

315. Når det gjelder fiberbasert tilgang i tidligere marked 5, konkluderte Nkom i vedtaket av 20. januar 2014 med at det på daværende tidspunktet verken var nødvendig eller forholdsmessig med prisregulering, men at forpliktelser om tilgang, transparens og ikke-diskriminering med tilhørende oppfølging i form av regnskapsmessig skille og marginskvistest var tilstrekkelig.

316. Nkom vil i det følgende vurdere behovet for prisregulering av Telenors grossisttilbud i Marked 3b de nærmeste årene. Nkom vil først vurdere om, og eventuelt hvordan, prisreguleringen for sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess skal videreføres. Deretter vurderes behovet for og eventuell utforming av prisregulering for sentral tilgang i form av VUA kobber. Videre vurderes behovet for og eventuell utforming av prisregulering for fiberbasert tilgang (VUA fiber) i dette grossistmarkedet, før Nkom til slutt vurderer prisregulering for samlokalisering, tilgang til informasjons- og støttesystemer og tilleggstjenester for transport / backhaul (E-line).

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

7.3.2 Sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess

7.3.2.1 Vurdering av behovet for prisregulering

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

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

320. Selv om kobberaksess utgjør en noe lavere prosentvis andel av aksessteknologiene som benyttes i sluttbrukermarkedet i dag enn i 2014, kan ikke Nkom se at det har skjedd vesentlige endringer når det gjelder potensielle konkurranseproblemer knyttet til prissettingen for Bredbåndsaksess siden vedtaket i tidligere marked 5 ble fattet.

321. I vedtaket fra 20. januar 2014 ble det vist til at det den siste tiden før dette vedtaket hadde vært en tendens til at antall aksesser som ble kjøpt fra Telenor i tidligere marked 5, relativt sett økte i forhold til utviklingen i tidligere marked 4. Dette ble underbygget med tall som viste at antall LLUB-baserte abonnement i sluttbrukermarkedet falt med om lag 13 000

(tilsvarende ca. 5,5 %) fra utgangen av 2011 til utgangen av 2012, mens antall abonnement basert på Bredbåndsaksess hadde vært tilnærmet stabilt i samme periode.

322. Ifølge Telenors egen statistikk for salg av Bredbåndsaksess og Operatøraksess, viser utviklingen fra 2013 til 2017 at denne tendensen har fortsatt. Fra utgangen av 2013 til utgangen av 2017 falt antall LLUB-baserte abonnement med om lag 98 000 (tilsvarende ca. 37,3 %). Antall abonnement basert på Bredbåndsaksess har også gått noe ned i denne perioden, med om lag 140 000 (tilsvarende ca. 24,2 %), men denne nedgangen er relativt sett mindre enn for LLUB-baserte abonnement.

323. Dette innebærer at Bredbåndsaksess utgjør en stadig større andel av Telenors samlede grossistsalg av kobberbasert tilgang. Nkom mener denne utviklingen tilsier at det i Marked 3b er behov for å videreføre prisreguleringen av kobberbasert tilgang i tidligere marked 5, samtidig som prisreguleringen av LLUB-tilgang i tidligere marked 4 videreføres i Marked 3a.

324. På denne bakgrunn, og med utgangspunkt i markedsanalysen, jf. vedlegg 1, samt de konkurranseproblemene som det er redegjort for i kapittel 5 i dette vedtaket, har Nkom konkludert med at det er nødvendig å videreføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess i Marked 3b.

7.3.2.2 Utforming av prisreguleringen

325. Nkom har vurdert ulike metoder for prisregulering av Telenors tilbud om Bredbåndsaksess, herunder pristak, kostnadsorienterte priser, benchmarking og såkalt pris-minus-regulering. Basert på internasjonal praksis og tidligere erfaringer med prisregulering, anser Nkom pristak og kostnadsorienterte priser som de mest aktuelle alternativene for denne typen tilgang.

326. Ved kostnadsorientert prisregulering basert på historiske kostnader knyttes prisene til kostnadsinformasjon hentet fra kostnadsregnskap. Å fordele kostnader til spesifikke produkter og tjenester er en kompleks oppgave som kan løses på ulike måter. En fordel med kostnadsorientering er at prisene tar utgangspunkt i den regulerte tilbyderens faktiske produksjonskostnader ved å gi tilgangen eller produsere tjenesten. Ved en kostnadsorientert pris tillates den regulerte tilbyderen kun en normalavkastning i tillegg til dekning av faktiske eller modellerte kostnader.

327. En ulempe ved kostnadsorientering er at det kan være svært krevende å beregne kostnadsgrunnlaget ved ulike tilgangsformer og produkter, spesielt fordi elektronisk kommunikasjon har store innslag av faste og felles kostnader. En annen ulempe oppstår spesielt dersom prisene knyttes direkte opp mot et kostnadsgrunnlag, for eksempel i form av avkastningsregulering. Slik regulering kan gi liten forutberegnelighet for aktørene. Dette skyldes at forutsetningene for beregning av gjennomsnittskostnad, som for eksempel volumutvikling og investeringsnivå, endres over tid. Dessuten kan pålegg om kostnadsorienterte priser gi begrensede insentiver til effektivisering hos den regulerte

tilbyderen ettersom eventuelle effektiviseringsgevinster i utgangspunktet vil kunne resultere i et pålegg om reduksjon i kostnadsorientert pris.

328. Flere av disse ulempene knyttet til kostnadsorientering vil ikke være gjeldende dersom prisreguleringen baserer seg på pristak. Bruk av pristak vil gi forutsigbare priser for alle aktører i den perioden reguleringen gjelder for. Videre gir pristak insentiver til å redusere kostnadene og drive effektivt siden den regulerte tilbyderen selv får beholde gevinsten så lenge man holder seg innenfor pristaket. En hovedutfordring ved utforming av en langsiktig pristaksregulering er dog å ta hensyn til usikkerhet om fremtidig utvikling i salgsvolum og kostnadsnivå. Videre kan det være en utfordring å fastsette eventuelle krav til forventede effektivitetsforbedringer.

329. I vedtaket av 20. januar 2014 i tidligere marked 5 ble det vist til at Nkom ser mange fordeler med et pristak for Telenors tilbud om kobberbasert Bredbåndsaksess. Det ble påpekt at en slik prisregulering vil gi forutsigbarhet for aktørene, gi klare insentiver til kostnadseffektivitet og også lette Nkoms oppfølging i vedtaksperioden. Samtidig fremgår det av vedtaket av 20. januar 2014 at det på dette tidspunktet ikke var utviklet en LRIC-modell som kunne benyttes for å modellere et pristak for bitstrømtilgang. Det er i vedtaket vist til at fastsettelse av pristak i tidligere marked 5 basert på LRIC-modellen for aksessnett vil kreve ytterligere modellutvikling.

330. På denne bakgrunn valgte Nkom i 2014-vedtaket i tidligere marked 5 å pålegge kostnadsorienterte priser basert på fullfordelte, historiske kostnader for kobberbasert Bredbåndsaksess, i stedet for pristak.

331. Nkom har etter 2014-vedtaket videreutviklet LRIC-modellen for aksessnett. Denne modellen er dog først og fremst utviklet for å beregne relevante kostnader for lokal, fysisk tilgang til Telenors aksessnett i Marked 3a og kan således ikke alene danne grunnlag for å modellere kostnader for grossistprodukter i Marked 3b. Nkom har imidlertid også justert LRIC-modellen for Telenors kjernenett²⁵ etter 2014-vedtaket. Dette innebærer at det nå er mulig for Nkom å modellere kostnader for Basis-variantene av Telenors Bredbåndsaksess-produkter i Marked 3b ved å kombinere beregninger fra de videreutviklede aksessnett- og kjernenettmodellene.

332. Det er modellmessig noen utfordringer knyttet til LRIC-beregning av kostnader for Telenors Bredbåndsaksess-produkter med utvidet tjenestekvalitet (QoS), det vil si Premium- og Proff-variantene. Disse parameterne er ikke en del av LRIC-modellene. Inkludering av tjenestekvalitet av denne typen vil ikke være trivielt og vil innebære en betydelig kostnad å få modellert. Nkom mener det derfor er mer hensiktsmessig med en enklere kostnadsberegning for Premium- og Proff-variantene. Dette er nærmere beskrevet og drøftet i kapittel 7.3.2.3 nedenfor. Basis-produktene utgjør totalt ca. 76 % av Telenors salg av Bredbåndsaksess, mens Premium og Proff utgjør den resterende andelen. Nkom har etter en helhetsvurdering kommet

²⁵ Se vedlegg 4 og vedlegg 5.

til at en forenklet kostnadsberegning for Premium og Proff mer enn oppveies av fordelene som en pristaksregulering for tilgang til kobberbasert Bredbåndsaksess gir.

333. Nkom har lagt vekt på at en pristaksregulering for Telenors kobberbaserte Bredbåndsaksess-produkter både vil gi økt forutsigbarhet for aktørene, gi klarere insentiver til kostnadseffektivitet og vil lette Nkoms oppfølging av prisreguleringen for Bredbåndsaksess i Marked 3b i vedtaksperioden. Dessuten vil en overgang fra kostnadsorienterte priser med oppfølging via kostnadsregnskap til pristak basert på modellerte kostnader for kobberbasert Bredbåndsaksess, innebære at det metodiske grunnlaget for prisreguleringen av lokal, fysisk tilgang og sentral tilgang i form av Bredbåndsaksess harmoniseres. Slik Nkom vurderer det, vil dette bidra til at prisreguleringen av kobberbasert tilgang på lokalt og sentralt nivå i nettet blir mer konsistent, samt sikre at det ikke oppstår utilsiktede effekter som følge av ulik metodisk tilnærming til prisreguleringen av eksisterende kobberaksessprodukter i de to grossistmarkedene.

7.3.2.3 Nærmere om kostnadsgrunnlag og metode for fastsettelse av pristak

334. I vedtaket av 20. januar 2014 i tidligere marked 5 vurderte Nkom hva som var hensiktsmessig detaljeringsgrad for prisreguleringen av kobberbasert Bredbåndsaksess. Det ble vist til at en slik forpliktelse kan tenkes å bli ilagt på helt overordnet nivå for markedet, eller det kan tenkes ulike grader av detaljering for forpliktelsen på produkter og tjenester som tilbys i dette markedet. Nkom la den gang vekt på at høyt detaljeringsnivå ville være ressurskrevende som følge av at det er relativt mange produkter i dette grossistmarkedet, i tillegg til at høyt detaljeringsnivå ble ansett å kunne medføre en mindre robust kostnadsfordeling. Samtidig ble det i 2014-vedtaket understreket at dersom LRIC-modellen i tidligere marked 4 videreutvikles, i tråd med Kommissjonens anbefaling, vil det kunne være aktuelt å utvide modellen slik at kostnader på produktnivå i tidligere marked 5 også kan modelleres. Det vises i 2014-vedtaket til at utvikling av en slik modell vil kreve mye tid og ressurser, og at det derfor ikke vil bli aktuelt å benytte en slik modell som grunnlag for prisregulering i dette grossistmarkedet før i neste runde med analyse og vedtak i bredbåndsmarkedene.

335. Som nevnt ovenfor, har Nkom nå utviklet en modell som kan danne grunnlag for beregning av pristak for Bredbåndsaksess i Marked 3b. Denne modellen kombinerer beregninger fra Nkoms LRIC-modeller for Telenors faste aksessnett og kjernenett, som begge er videreutviklet etter vedtaket i tidligere marked 4 og 5 i 2014. For en nærmere beskrivelse av hvordan de videreutviklede LRIC-modellene nå kan benyttes for å beregne pristak for sentral kobberbasert tilgang i Marked 3b, vises det til Annex F i "Documentation of Nkom's vAcc2.2 model", og selve modellen²⁶. Disse dokumentene inngår i vedlegg 5.

336. Det fremgår av Annex F i "Documentation of Nkom's vAcc2.2 model" at det kun er kostnader knyttet til Basis-variantene av Telenors kobberbaserte Bredbåndsaksess-produkter

²⁶ Vedlegg 5: Documentation of Nkom's vAcc2.2 model, Marked.xls, Network Design-BSA.xls, Service Costing – BSA.xls og PUBLIC Pricing.xls.

som kan beregnes gjennom denne modellen. Ettersom modellen i sin nåværende form ikke gir grunnlag for å modellere QoS-elementer som er nødvendig for å beregne kostnader for Proff- og Premium-variantene av Telenors kobberbaserte Bredbåndsaksess-produkter, har Nkom kommet til at pristaket for Proff- og Premium-variantene av Bredbåndsaksess ADSL og VDSL kan modelleres ved å ta utgangspunkt i den prosentvise forskjellen mellom Telenors gjeldende priser for henholdsvis Basis- og Proff-variantene, og Basis- og Premium-variantene. Denne tilnærmingen er basert på forskjellene i estimerte kostnader knyttet til kjernenettet. Disse kostnadene er estimert ved å ta utgangspunkt i prisene uten telefoni, fratrukket dagens pris for produktet Operatøraksess (85 kroner). Den prosentvise forskjellen mellom Proff/Premium-prisen og ekvivalente Basis-prisen legges til den modellerte kjernekostnaden. Kostnaden for aksessdelen er så lagt til for å finne kostnaden for tjenesten uten telefoni. Et eksempel er vist i tabell 1 nedenfor.

		ADSL Proff 6080/640 kbit/s	ADSL Basis 160-7200/128-736 kbit/s
Månedlig pris uten telefoni	NOK	359	222
Månedlig pris uten telefoni, fratrukket LLUB	NOK	274 (359-85)	137 (222-85)
Ratio	#	2.00 (274/137)	
Kostnad fra kjernemodell	NOK	204 (102×2.00)	102
Kostnad inkludert aksess	NOK	278 (204+74)	176 (102+74)

Tabell 1: Eksempel på estimering av kostnad for ADSL Proff på grunnlag av beregnet kostnad for ADSL basis.

337. En slik tilnærming til fastsettelse av pristak for Proff- og Premium-variantene av Bredbåndsaksess ADSL og VDSL vil sikre at dagens relative prisforskjeller mellom disse variantene og Basis-variantene av de samme grossistproduktene videreføres. Nkom mener at dette er den mest hensiktsmessige måten å modellere pristak for Proff- og Premium-variantene av Bredbåndsaksess ADSL og VDSL i kommende reguleringsperiode.

338. Ettersom modellen som er utviklet for å beregne pristak for Telenors kobberbaserte Bredbåndsaksess-produkter, ikke gir grunnlag for å modellere QoS-elementer, kan modellen ikke benyttes til å beregne pristak for SHDSL Bredbåndsaksess da dette grossistproduktet kun finnes i Proff- og Premium-varianter og man her ikke har en Basis-pris å ta utgangspunkt i. SHDSL utgjorde kun 7,5 prosent av Telenors samlede salg av Bredbåndsaksess-produkter første halvår 2018, og SHDSL-andelen har vært synkende de siste årene. Nkom forventer at denne utviklingen vil fortsette også i kommende reguleringsperiode.

339. Nkom har på denne bakgrunn kommet til at det ikke er grunnlag for å modellere et pristak for SHDSL Bredbåndsaksess på samme måte som for ADSL og VDSL Bredbåndsaksess. Nkom har videre kommet til at det er lite hensiktsmessig å videreføre en egen prisregulering for SHDSL Bredbåndsaksess basert på kostnadsorientering ettersom dette

grossistproduktet utgjør en liten del av den samlede Bredbåndsaksess-omsetningen, og denne andelen er synkende²⁷. Samtidig mener Nkom at det ikke er grunnlag for å fjerne prisreguleringen av SHDSL Bredbåndsaksess da det kan gi utilsiktede konkurransemessige effekter. Nkom vil derfor for kommende reguleringsperiode pålegge Telenor å fastsette priser for SHDSL Bredbåndsaksessprodukter som i det alt vesentlige ikke avviker fra dagens nivå. Eventuelle prisendringer vil bli vurdert fra sak til sak. Ved behov skal Telenor dokumentere og rettferdiggjøre prisendringer basert på objektive kriterier. Endringer i underliggende, relevante kostnader vil være sentralt i en slik vurdering.

7.3.2.4 Fastsettelse av pristak for Bredbåndsaksess

340. Nkom beregnet modellerte kostnader per måned for ADSL og VDSL Bredbåndsaksess i henhold til de forutsetninger og prinsipper som er beskrevet over. De modellerte kostnadene er økende de neste tre årene. Nkom har på denne bakgrunn vurdert om pristakene for Bredbåndsaksess skal justeres årlig i kommende reguleringsperiode, eller om det skal fastsettes pristak for hele reguleringsperioden som reflekterer gjennomsnittlig prisnivå for den aktuelle perioden.

341. Ettersom det i dette vedtaket er modellerte kostnader som danner grunnlaget for fastsettelsen av pristak, og de modellerte kostnadene øker de nærmeste årene, har Nkom kommet til at det er mest hensiktsmessig at pristakene for kommende reguleringsperiode reflekterer den årlige modellerte kostnadsøkningen. Nkom legger til grunn samme prinsipp for pristaket for lokal, fysisk tilgang i Marked 3a.

342. På bakgrunn av dette fastsettes maksimalpriser for ADSL og VDSL Bredbåndsaksess som vist i tabell 2 til tabell 7 for perioden 2019 til 2021. Av praktiske hensyn settes dato for innføring av pristak til 1. februar 2019. Maksimalprisene er priser for full tilgang, dvs. uten at telefoni tilbys via den samme aksesslinjen.

²⁷ Telenors grossistsalg av SHDSL har sunket med 20% fra utgangen av 1. halvår 2017 til utgangen av 1. halvår 2018. I samme periode har SHDSL sin andel av Telenors totale grossistsalg av Bredbåndsaksess falt fra 8,3% til 7,5%.

ADSL Basis		ADSL Premium		ADSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
7200-24000/480-1728	227	7200-24000/480-1728	281	19200/864	367
160-7200/128-736	176	160-7200/128-736	209	14432 / 800	356
		160-2464/128-448	209	9600 / 800	350
				7232 / 704	338
				6080 / 640	278
				4864 / 640	269
				3616 / 512	261
				2464 / 448	244
				1856 / 448	244
				1248 / 384	244
				864 / 2562	227
				480 / 256	227
				RA 864-160 / RA 256- 128	227

Tabell 2: Pristak, uten telefoni, for ADSL Basis, ADSL Premium og ADSL Proff. Fra 1. februar 2019 til 31. desember 2019.

VDSL Basis		VDSL Premium		VDSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
32000-63500	296	32000-63500	366	52544/12544	433
22016-36000	250	22016-36000	306	40000/10048	429
12960-27008	235	12960-27008	279	30016/10048	367
				25024/5056	351
				20000/1000	351

Tabell 3: Pristak, uten telefoni, for VDSL Basis, VDSL Premium og VDSL Proff. Fra 1. februar 2019 til 31. desember 2019.

ADSL Basis		ADSL Premium		ADSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
7200-24000/480-1728	229	7200-24000/480-1728	283	19200/864	369
160-7200/128-736	178	160-7200/128-736	211	14432 / 800	358
		160-2464/128-448	211	9600 / 800	352
				7232 / 704	340
				6080 / 640	280
				4864 / 640	271
				3616 / 512	263
				2464 / 448	246
				1856 / 448	246
				1248 / 384	246
				864 / 2562	229
				480 / 256	229
				RA 864-160 / RA 256- 128	229

Tabell 4: Pristak, uten telefoni, for ADSL Basis, ADSL Premium og ADSL Proff. 2020.

VDSL Basis		VDSL Premium		VDSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
32000-63500	298	32000-63500	368	52544/12544	435
22016-36000	252	22016-36000	308	40000/10048	431
12960-27008	237	12960-27008	281	30016/10048	369
				25024/5056	353
				20000/1000	353

Tabell 5: Pristak, uten telefoni, for VDSL Basis, VDSL Premium og VDSL Proff. 2020.

ADSL Basis		ADSL Premium		ADSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
7200-24000/480-1728	231	7200-24000/480-1728	285	19200/864	371
160-7200/128-736	180	160-7200/128-736	213	14432 / 800	360
		160-2464/128-448	213	9600 / 800	354
				7232 / 704	342
				6080 / 640	282
				4864 / 640	273
				3616 / 512	265
				2464 / 448	248
				1856 / 448	248
				1248 / 384	248
				864 / 2562	231
				480 / 256	231
				RA 864-160 / RA 256- 128	231

Tabell 6: Pristak, uten telefoni, for ADSL Basis, ADSL Premium og ADSL Proff. 2021.

VDSL Basis		VDSL Premium		VDSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
32000-63500	300	32000-63500	370	52544/12544	437
22016-36000	254	22016-36000	310	40000/10048	433
12960-27008	239	12960-27008	283	30016/10048	371
				25024/5056	355
				20000/1000	355

Tabell 7: Pristak, uten telefoni, for VDSL Basis, VDSL Premium og VDSL Proff. 2021.

343. Priser for etablering, samlokalisering og tilgang til informasjons- og støttesystemer, er ikke omfattet av denne pristaksreguleringen, jf. kapittel 7.3.5 nedenfor.

7.3.2.5 Regel for prising av delt tilgang

344. De modellerte pristakene som fremgår av kapittel 7.3.2.4, er basert på beregninger av kostnader for tilgang til Telenors Bredbåndsaksess-produkter når det ikke tilbys telefoni via den samme aksesslinjen, dvs. full tilgang. På samme måte som for lokal, fysisk tilgang i Marked 3a, og med samme begrunnelse, mener det Nkom det bør være ulike pristak for henholdsvis full og delt tilgang til Bredbåndsaksess-produktene i Marked 3b.

345. I tidligere vedtak om lokal tilgang til Telenors aksessnett (vedtak om LLUB-tilgang i henholdsvis 2002, 2006, 2009 og 2014) har prinsippet for fordeling av aksesslinjens kostnader mellom telefoni- og bredbåndstjenesten i de tilfellene begge tjenester benytter samme

aksesslinje vært basert på en 50/50-delingsregel med korreksjon for særkostnader. For en nærmere begrunnelse for dette, henvises det til disse vedtakene. Det fremgår av vedtak i Marked 3a at Nkom ikke kan se at det er noe i begrunnelsen for denne prisingsregelen som har endret seg siden de forrige vedtakene, og det samme prinsippet anses derfor også hensiktsmessig fremover for de produktvariantene som kan betegnes som delt tilgang i Marked 3a. Dette innebærer at grossistkunder fortsatt betaler en lavere pris for delt tilgang enn for full tilgang i dette markedet. Hvis sluttbrukeren derimot sier opp telefontjenesten, vil tilgangsformen bli konvertert til full tilgang med tilhørende høyere pris.

346. Nkom har på denne bakgrunn vurdert om pristaket for henholdsvis full og delt tilgang til Bredbåndsaksess-produkter i Marked 3b bør følge den samme 50/50-delingsregelen som i Marked 3a. Etersom prisreguleringen av Bredbåndsaksess-produktene i gjeldende vedtak i tidligere marked 5 fra 2014 ikke er basert på pristak, ble det ikke tatt stilling til forholdet mellom prisingen av full og delt tilgang i det vedtaket. Nkom registrerer at forskjellen mellom Telenors priser for henholdsvis full og delt tilgang til Bredbåndsaksess-produktene de senere årene avviker noe fra forskjellen som Telenor har beregnet for full og delt tilgang for LLUB-produktene på grunnlag av 50/50-delingsregelen som er fastsatt i vedtaket i tidligere marked 4. Nkom mener det er naturlig å se hen til 50/50-delingsregelen fra Marked 3a når det i dette Marked 3b-vedtaket skal fastsettes en ny regel for forholdet mellom pristakene for full og delt tilgang til Bredbåndsaksess.

347. Med dette som utgangspunkt har Nkom kommet til at det for kommende reguleringsperiode er formålstjenlig at pristakene for de ulike produktvariantene for delt tilgang til Bredbåndsaksess i Marked 3b beregnes ved å ta utgangspunkt i de modellerte pristakene for full tilgang, jf. kapittel 7.3.2.4 ovenfor, og at det trekkes fra et beløp som tilsvarer forskjellen mellom full og delt tilgang for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a.

7.3.2.6 ESAs kommentarer

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

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

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

7.3.3 Sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av VUA kobber

7.3.3.1 Vurdering av behovet for prisregulering

350. Nkom har i kapittel 7.3.2 vist til at prissettingen for sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess fortsatt er av stor betydning for konkurransesituasjonen i det tilhørende sluttbrukermarkedet og har konkludert med at det er nødvendig å videreføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av slik tilgang i Marked 3b.

351. I områder der kobbernettet oppgraderes, vil tilbydere som benytter lokal, fysisk tilgang til kobbernettet, kunne bli tvunget til å kjøpe et erstatningsprodukt, f.eks. sentral tilgang i form av VUA kobber. Tilbydere som benytter Bredbåndsaksess, vil også kunne bli berørt. Også i forbindelse med oppgradering vil prissettingen av grossistproduktet være av stor betydning for konkurransesituasjonen i det tilhørende sluttbrukermarkedet.

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

353. Nkom vil i det følgende vurdere hvilken metode som skal legges til grunn for prisregulering av VUA kobber i Marked 3b.

7.3.3.2 Valg av prisreguleringsmetode

354. VUA kobber skal som et minimum tilbys i de delene av kobbernettet som Telenor oppgrader for å kunne tilby betydelig høyere overføringskapasitet til sluttbrukere, mens Bredbåndsaksess skal tilbys i de resterende delene av kobbernettet. Et oppgradert kobbernett krever betydelige investeringer, bl.a. som følge av fremføring av fiber, og har potensiale for betydelig høyere kapasitet. Utgangspunktet for valg av prisreguleringsmetode er derfor forskjellig for tradisjonell Bredbåndsaksess og VUA kobber. I lys av en teknologinøytral markedsdefinisjon, mener Nkom det derfor er hensiktsmessig å se hen til i reguleringen av andre typer NGA-nett ved fastsettelse av metode for prisregulering av VUA kobber.

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

356. En streng prisregulering i form av kostnadsorienterte priser og pristak vil innebære at tilgangen prises til et nivå som tilsvarer Telenors langsiktige marginalkostnader og derigjennom understøtte tjenestekonkurransen på aksessen. Samtidig vil en slik prisregulering kunne påvirke Telenors investeringsinsentiver negativt og føre til at omfanget av oppgradering

av kobbernettet reduseres. En slik sammenheng har også vært fremholdt av Telenor i Bredbåndsforum. Nkom ser det som formålstjenlig å pålegge prisforpliktelser som i størst mulig grad er investeringsnøytrale. Valget av prisreguleringsmetode for VUA kobber bør derfor ikke i seg selv påvirke Telenors insentiver i valget mellom å tilby NGA i form av et oppgradert kobbernett eller via annen infrastruktur som fiber. Målet om investeringsnøytral prisregulering taler for at VUA kobber følger samme prinsipper som reguleringen av Telenors fibernet.

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

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

359. En slik disiplinerende effekt vil i noen grad også utøves fra økt konkurranse om å tilby innhold og tilknyttede tjenester over internettforbindelsen. Fremveksten av OTT-aktører representerer en form for konkurranse på tjenestesiden i bredbåndsmarkedet og medfører at aksesseiernes tilbud av innhold og øvrige tjenester over bredbåndsforbindingen er mer konkurranseutsatt enn tidligere. I praksis gjelder dette særlig tilbud av TV-tjenester, men også bredbåndstelefon. Bruk av bredbåndsforbindingen til TV-tjenester forutsetter at bredbåndsforbindingen har forholdsvis høy kapasitet. Det er derfor grunn til å anta at trusselen fra sluttbrukers mulighet til å flytte deler av sitt kjøp av innhold og tilknyttede tjenester til én eller flere OTT-aktører, i større grad virker disiplinerende på prissettingen av slike tjenester i et oppgradert kobbernett.

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

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

kobbernettet også i mer sentrale områder hvor konkurransen fra alternative infrastrukturer er sterkere.

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

363. Kommisjonen har i sin anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetodologier²⁸ fremholdt at et krav om kostnadsorienterte priser for tilgang til NGA-nett under visse forutsetninger ikke er nødvendig. Forutsetningen er at forpliktelsen til ikke-diskriminering er tilstrekkelig effektiv, og innebærer at tilgangskjøperne må sikres såkalt «Equivalence of Access».²⁹ Dette kan ifølge Kommisjonen oppnås ved å stille krav om både en økonomisk replikerbarhetstest og en teknisk replikerbarhetstest. En slik regulering er ifølge denne anbefalingen egnet til å balansere hensynet til å gi insentiver til investeringer i høykapasitetsbredbånd og hensynet til å sikre tjenestekonkurranse til beste for sluttbrukerne.

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

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

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

²⁸ Jf. kapittel 7.1

²⁹ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:251:0013:0032:En:PDF>, punkt 58.

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

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

7.3.4 Sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett (VUA fiber)

7.3.4.1 Vurdering av behovet for prisregulering

369. Nkom har vurdert nødvendigheten og forholdsmessigheten av prisregulering for sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett i Marked 3b, i lys av tilsynets tilnærming til reguleringsprinsipp for Marked 3b, jf. kapittel 6.1.

370. I gjeldende vedtak i tidligere marked 5 har Nkom ikke pålagt prisregulering for fiberbasert Bredbåndsaksess. I stedet ble Telenor underlagt en forpliktelse om regnskapsmessig skille som skulle bidra til å sikre oppfølging av kravet om ikke-diskriminering. I tillegg fattet Nkom i august 2015 vedtak om bruk av marginskvistest som verktøy i oppfølgingen av kravet til ikke-diskriminering med hensyn til pris for fiberbasert Bredbåndsaksess.

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

372. Nkom vil i det følgende vurdere hvilken metode som skal legges til grunn for prisreguleringen av VUA fiber i Marked 3b.

7.3.4.2 Valg av prisreguleringsmetode

373. Mens prisregulering av sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess innebærer prisregulering av tilgang til et ferdig utbygd landsdekkende

aksessnett, vil en eventuell prisregulering av sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett innebære prisregulering av tilgang til et aksessnett som er under utbygging. Utgangspunktet for valg av prisreguleringsmetode er derfor forskjellig for sentral tilgang i form av Bredbåndsaksess og sentral tilgang i form av VUA fiber. I lys av en teknologinøytral markedsdefinisjon, mener Nkom det derfor er hensiktsmessig å se hen til reguleringen av andre typer NGA-nett ved fastsettelse av metode for prisregulering av VUA fiber.

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

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

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

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

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

379. På denne bakgrunn fremstår overprising i sluttbrukermarkedet som et mindre potensielt konkurranseproblem for VUA fiber enn for sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess i Marked 3b.

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

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

382. Kommisjonen har i sin anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetodologier³⁰ fremholdt at et krav om kostnadsorienterte priser for tilgang til NGA-nett under visse forutsetninger ikke er nødvendig. Forutsetningen er at forpliktelsen til ikke-diskriminering er tilstrekkelig effektiv, og innebærer at tilgangskjøperne må sikres såkalt «Equivalence of Access».³¹ Dette kan ifølge Kommisjonen oppnås ved å stille krav om både en økonomisk replikerbarhetstest og en teknisk replikerbarhetstest. En slik regulering er ifølge denne anbefalingen egnet til å balansere hensynet til å gi insentiver til investeringer i høykapasitetsbredbånd og hensynet til å sikre tjenestekonkurranse til beste for sluttbrukerne.

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

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

³⁰ Jf. kapittel 7.1

³¹ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:251:0013:0032:En:PDF>, punkt 58.

385. For å sikre at forbudet mot marginskvis for sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett i Marked 3b overholdes, vil Nkom derfor gjennomføre marginskvistester og bruttomargintester, se kapittel 7.3.4.3 nedenfor.

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

387. Det fremgår av kapittel 2 i vedlegg 3 at en marginskvistest er bestått dersom sluttbrukerinntektene er større eller lik summen av grossistkostnadene og nedstrømskostnadene. Hvorvidt det eksisterer marginskvis vil dermed avhenge av det relative forholdet mellom inntekter og kostnader i marginskvismodellen. Det er således nødvendig å ta stilling til hvilke priser Telenor skal kunne justere dersom marginskvistestene ikke er bestått. Konkret blir spørsmålet om Telenor skal innrømmes rett til å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe en konstatert marginskvis.

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

389. Nkom har i markedsanalysen vist at Telenor har tilnærmet 100 % markedsandel i Marked 3b målt på salg av tilgang til eksterne, se kapittel 3.3.3 i vedlegg 1. Telenor har således ingen konkurrenter i denne delen av tilgangsmarkedet. Dersom Telenor tillates å øke sluttbrukerprisene, vil det isolert sett bidra til at Telenor vil kunne bestå marginskvistesten. Å tillate en slik adferd, vil etter Nkoms vurdering imidlertid ikke rette seg mot det underliggende konkurranseproblemet i grossistmarkedet. Nkom viser til at både vertikal overføring av markedsrett, herunder gjennom prissettingen, og enkeltmarkedsdominans, herunder utnyttende adferd, er identifisert som aktuelle konkurranseproblemer i grossistmarkedet, jf. kapittel 5.2 og 5.3. Behovet for at håndhevingen av et eventuelt brudd på kravene i marginskvisreguleringen skal avhjelpe konkurranseproblemene i grossistmarkedet, taler etter Nkoms vurdering for at Telenor skal pålegges å rette en marginskvis ved å redusere grossistprisene.

390. Nkom har i vedlegg 3 begrunnet valget av flaggskipprodukter og aggregeringsnivået som vil være grunnlag for marginskvistestene. Dersom marginskvistestene viser at reguleringens krav ikke er oppfylt, er det viktig at denne situasjonen kan avhjelpes effektivt. Dersom Telenor i en slik situasjon skal kunne oppfylle kravet til å bestå marginskvistest ved å

øke sluttbrukerprisene, så vil slik retting bare kunne få effekt ved å øke sluttbrukerprisene på ett eller flere av de produkter som omfattes av marginskvistesten. Innenfor de produktene som omfattes av testen, vil det være en andel sluttbrukere som er i bindingstid med en avtalt pris. Videre stiller ekomloven § 2-4 krav om at endring i eller opphør av avtale om kjøp av elektronisk kommunikasjonstjeneste tidligst kan tre i kraft én måned etter at varsel er sendt sluttbruker. Bestemmelsen gir også sluttbruker som ikke godtar de nye avtalevilkårene, rett til heve avtalen uten ekstra kostnader. Samlet sett mener Nkom at disse forholdene trekker i retning av at å tillate Telenor å rette ved å øke sluttbrukerprisene, ikke vil gi en tilstrekkelig effektiv prisregulering.

391. Marginskvisreguleringen av Telenor innebærer at Nkom periodisk gjennomfører marginskvistest. Testen gjennomføres i etterkant av hver periode og har således et begrenset tilbakeskuende perspektiv. En mer inngripende form for marginskvisregulering er å stille krav om at marginskvistest skal være bestått før sluttbrukerprodukter kan tilbys i markedet. Dersom regulatøren ved en slik marginskvistest finner at det aktuelle marginkravet ikke er oppfylt, er det ingen sluttbrukere som vil bli direkte berørt dersom den regulerte tilbyderen tillates å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe marginskvisituasjonen. Ved marginskvistest av produkter som sluttbrukere allerede har inngått avtale om kjøp av, gjør dette seg imidlertid ikke gjeldende. Nkom anser at hensynet til sluttbrukerne trekker i retning av at Telenor ikke skal innrømmes rett til å øke sluttbrukerprisene for å avhjelpe en konstatert marginskvis.

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

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

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

395. Porteføljetilnærmingen til gjennomføring av marginskvistest innebærer at en pålagt reduksjon av grossistkostnader vil kunne fordeles på flere tilgangsprodukter. En problemstilling

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

396. Ved et konstatert brudd på marginskvisreguleringen ser Nkom det som viktig at grossistprisene reduseres til et riktig nivå så raskt som mulig for å gjenopprette tilgangskjøpernes mulighet til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet. På den annen side er det rimelig å innrømme Telenor noe tid til å vurdere hvordan selskapet vil gjennomføre den pålagte rettingen. Erfaringer fra tidligere pålegg om retting ved konstatert brudd på marginskvisregulering, har dessuten vist at det i slike saker vil være behov for å ta stilling til anmodning om at pålegget om retting skal gis utsatt iverksettelse. Etter en konkret helhetsvurdering legger Nkom til grunn at et pålegg om retting som følge av konstatert brudd på marginskvisreguleringen normalt vil tre i kraft 15 virkedager etter vedtaket ble fattet.

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

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

399. Dersom marginskvis- og/eller bruttomargintestene ikke består og tilgangskjøpere således har betalt for høy pris i forhold til prisforpliktelsen, kan tilgangskjøpere kreve overprisen tilbakebetalt, jf. ekomloven § 10-12. Etter anmodning vil Nkom i hvert enkelt tilfelle gjøre en konkret vurdering av om det bør fattes enkeltvedtak om tilbakebetaling av overprisen.

For å beregne tilbakebetalingsbeløpets størrelse, vil Nkom måtte ta stilling til hvilken periode det er tatt en overpris samt hvor høy overprisen har vært i denne perioden. Dataene som er samlet inn i tilknytning til gjennomføring av en marginskvistest vil være noe eldre enn tidspunktet for et eventuelt pålegg om retting. Dersom disse dataene ikke er endret i perioden frem til vedtaket om pålegg om retting ble truffet, vil Nkom ta utgangspunkt i at marginskvisen har eksistert senest fra det tidspunktet dataene ble innhentet.

400. Marginskvistesten i medhold av vedtaket i tidligere marked 5 fra 20. januar 2014 er hjemlet i ekomloven § 4-7 om ikke-diskriminering. Telenor har over tid fremholdt at ikke-diskrimineringsbestemmelsen ikke gir hjemmel for den aktuelle innretningen på marginskvistesten i 2014-reguleringen. Telenor har videre fremholdt at Telenor som følge av at marginskvismodellen er hjemlet i ikke-diskriminering, står fritt til å velge å gjennomføre et eventuelt krav om retting, helt eller delvis ved å øke sluttbrukerprisene. Samferdselsdepartementet har i sitt klagevedtak 25. oktober 2017 ikke gitt Telenor medhold i disse vurderingene, men har fastholdt Nkoms vurderinger av hjemmelsspørsmålet og rettingskompetanse. Ekomloven § 4-9 gir grunnlag for å pålegge «bestemte metoder for prisregulering», herunder krav til marginskvistest. Nkom fastholder at marginskvistesten i 2014-reguleringen er tilstrekkelig hjemlet, men har etter en helhetsvurdering funnet det hensiktsmessig å pålegge Telenor å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis, i medhold av ekomloven § 4-9.

7.3.4.3 Nærmere om gjennomføring av marginskvistester og bruttomargintester

401. Som det fremgår av Nkoms vedtak av 20. januar 2014 i tidligere marked 5, så Nkom behov for å utvikle en marginskvistest for fiberbasert Bredbåndsaksess for å følge opp ikke-diskrimineringsforpliktelsen på pris mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Etter utvikling av testen fattet Nkom vedtak 27. august 2015 om oppfølging av kravet til ikke-diskriminering ved bruk av marginskvistester for fiberbasert Bredbåndsaksess. Nkom har også gjennomført marginskvistester og pålagt retting av Telenors fiberbaserte grossistpriser i vedtak av 9. mai 2016, vedtak av 21. februar 2017 og vedtak av 20. april 2018.

402. Nkom har tatt utgangspunkt i prinsippene og marginskvistesten som fremgår av vedtak 27. august 2015. Basert på erfaring med gjennomføring av marginskvistesten, mener Nkom imidlertid at det er behov for å gjøre enkelte justeringer av prinsippene for å sikre en mer effektiv og forutsigbar gjennomføring av marginskvistestene. De oppdaterte prinsippene fremgår av vedlegg 3.

403. Nkom vil som hovedregel gjennomføre marginskvistester to ganger i året. Nkom vil imidlertid også kunne gjennomføre marginskvistester på eget initiativ dersom det er hensiktsmessig, for eksempel dersom det innføres nye grossistprodukter i Marked 3b. Forbudet mot å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper settes i marginskvis, vil imidlertid være et løpende krav og således ikke være begrenset til tidspunktene hvor marginskvistestene gjennomføres.

404. Nkom vil i forbindelse med marginskvistestene innhente relevant informasjon fra Telenor og relevante alternative tilbydere. Det vises til ekomlovens § 10-3 om opplysningsplikt. Nkom vil normalt gi en frist på to måneder vedrørende innsendelse av forespurt informasjon.

405. Marginskvistest vil bli gjennomført snarest mulig etter mottak av forespurt informasjon og normalt innen 30 dager. Nkom vil behandle resultatet av en marginskvistest uten ugrunnet opphold. Almennelige prinsipper for saksbehandling vil være førende. Nkom legger til grunn at vurderingen av resultatene som fremkommer ved marginskvistest, normalt vil kunne ferdigstilles innen slike tidsrammer som følger av ekomloven § 11-2.

406. Marginskvistesten skal sikre at en effektiv, alternativ tilbyder kan replikere en portefølje med Telenors kommersielt mest attraktive fiberbaserte sluttbrukerprodukter. Porteføljetilnærmingen gir Telenor fleksibilitet i fastsettelsen av prisene for sluttbruker- og grossistprodukter. Dette innebærer at Telenor i ytterste konsekvens vil kunne sette enkelte grossistpriser slik at tilgangskjøperne ikke får dekke grossistkostnadene. Dette vil særlig være aktuelt for de fiberbaserte sluttbrukerproduktene som ikke inngår i marginskvistesten, men en porteføljetilnærming innebærer at dette også vil kunne være tilfellet for fiberbaserte sluttbrukerprodukter som inngår i marginskvistesten.

407. For å sikre at tilgangskjøpere ikke ekskluderes fra deler av sluttbrukermarkedet, mener Nkom det er nødvendig å sette krav til positiv bruttomargin for alle Telenors enkeltstående fiberprodukter som er i salg i sluttbrukermarkedet. Det innebærer at Telenors totale månedlige inntekter knyttet til hvert enkeltstående fiberprodukt i sluttbrukermarkedet til enhver tid må være større eller lik de tilhørende totale månedlige grossistkostnadene. Telenor må oppfylle en bruttomargintest for alle enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet. Enkeltstående fiberprodukter skal forstås som alle Telenors sluttbrukerprodukter hvor kunden kun kjøper bredbånd, med andre ord ikke produkter som inkluderer TV eller bredbåndstelefoner.

408. Nkom vil be Telenor dokumentere at bruttomargintesten er oppfylt i forbindelse med innhenting av data til marginskvistesten, dvs. normalt to ganger i året. Telenor skal ved gjennomføring av bruttomargintestene beregne inntektene for hvert enkeltstående fiberprodukt på tilsvarende måte som inntektene beregnes for flaggskipproduktene i marginskvistesten. Månedlige abonnementsinntekter samt en andel av engangsinntekter skal inkluderes. Videre skal kampanjer og rabatter hensyntas på tilsvarende måte som i marginskvistesten. Telenor skal ved beregning av grossistkostnadene for hvert enkeltstående fiberprodukt legge til grunn samme metodikk som i marginskvistesten. Det betyr at både månedlige grossistkostnader samt en andel av engangskostnadene skal inkluderes. Videre skal Telenor legge til grunn samme volumrabatt som ved forrige marginskvistest.

409. Bruttomargintesten skal også inkludere ODP-relaterte grossistkostnader. Disse kostnadene vil være avhengig av pris per ODP, hastighet per ODP samt antallet ODP-er. Telenor skal i bruttomargintestene legge til et prosentvis påslag på resterende grossistkostnader for å hensynta ODP-relaterte kostnader. Det prosentvise påslaget skal

beregnes ut ifra hvor mye ODP-relaterte grossistkostnader utgjorde av de totale grossistkostnadene ved forrige marginskvistest.

410. Brudd på forbudet mot marginskvis ved at Telenor eventuelt ikke skulle bestå marginskvistesten eller bruttomargintesten vil etter Nkoms syn kunne være en indikasjon på at den vedtatte reguleringen ikke er tilstrekkelig effektiv til å ivareta formålet. Et slikt utfall vil dermed gjøre det aktuelt å endre reguleringen og eventuelt å pålegge Telenor krav om kostnadsorienterte priser.

7.3.5 Homes passed

411. Nkom har i kapittel 7.2 pålagt Telenor å gi tilgang til «homes passed». Problemstillingen Nkom skal ta stilling til her, er om det er behov for prisregulering knyttet til slik tilgang, og i så fall hvordan prisreguleringen skal innrettes.

412. Tilknytning av «homes passed» innebærer en utvidelse av Telenors fiberaksessnett. Utvidelsen vil på lik linje med den initielle etableringen av det aktuelle fiberaksessnettet innebære kostnader for Telenor, blant annet til gravearbeid, å legge rør, blåse fiber og oppkobling av endeutstyr. Kostnadene dette medfører vil typisk dekkes inn gjennom etableringsgebyrer og salg av sluttbrukertjenester eller grossisttilgang. Perioden for inndecking av disse kostnadene vil sammenfalle med fibernetts levetid.

413. Nkom kan ikke se at det skulle være grunnlag for å avkreve tilgangskjøper høyere månedlig tilgangspris for kjøp av tilgang til en aksess som tidligere har vært «homes passed». Problemstillingen blir om, og eventuelt i hvilket omfang, Telenor skal kunne avkreve vederlag fra tilgangskjøper for etablering av stikkledninger til «homes passed». Nkom vil i det følgende vurdere ulike potensielle metoder for prisregulering av stikkledning til «homes passed».

414. Nkom vurderer først om kostnadsorientering er en egnet metode for prisregulering av etablering av stikkledninger til «homes passed». En kostnadsorientert prisregulering innebærer i sin natur at tilgangsprisen skal gi kostnadsdekning. En slik metode for prisregulering vil derfor være egnet til å ivareta hensynet til kostnadsdekning for Telenor.

415. Prissettingen av etablering av fiberaksesser i sluttbrukermarkedet vil være påvirket av konkurransen om etablering av slik infrastruktur. Markedsprisen for etablering i det norske markedet har vært på et nivå som innebærer at etableringsprisen for sluttbruker normalt er lavere enn kostnaden for etablering av den enkelte fiberaksessen. Etableringsprisen har således i stor grad vært subsidiert av tilbyderer som etablerer aksessen. For Telenor som eier av infrastrukturen, vil kostnaden for etableringen kunne dekkes av etableringsinntekter og månedlige inntekter fra salg av sluttbruker- eller grossisttjenester over fiberens levetid.

416. Markedsprisen for etablering av infrastruktur vil også være førende for hvilken pris en tilgangskjøper vil kunne ta for etablering av en stikkledning til «homes passed». Tilgangskjøper vil ikke kunne videreføre en kostnadsorientert etableringspris for stikkledning fullt ut til sluttbruker dersom det innebærer en etableringspris som er høyere enn markedsprisen. En

kostnadsorientert grossistpris for etablering av stikkledning vil dermed kunne innebære at tilgangskjøper må subsidiere etableringsprisen.

417. Tilgangskjøper vil kunne dekke grossistkostnadene for etablering gjennom etableringsinntekter og salg av sluttbrukertjenester. Ettersom sluttbrukerinntekten for tilgangskjøper har grunnlag i tjenester produsert over en infrastruktur med konkurranse og tilgangskjøperen ikke vil oppnå grossistinntekter i tilfeller hvor denne ikke oppnår sluttbrukerinntekter, vil det være en mulighet for at tilgangskjøper ikke vil kunne gjenvinne grossistkostnaden knyttet til etableringen av stikkledning. Tilgangskjøper vil således løpe en høyere risiko for at kostnaden knyttet til subsidieringen ikke vil kunne gjenvinnnes, enn tilfellet er for Telenor. Jo høyere graden av subsidiering er, desto høyere må risikoen anses for å være. Valg av kostnadsorientering som prisreguleringsmetode for tilgang til etablering av «homes passed», innebærer etter Nkoms vurdering således en fare for at tilgangsplikten ikke vil bli effektiv.

418. Nkom mener på bakgrunn av dette at en prisregulering av stikkledninger til «homes passed» i form av kostnadsorientering ikke vil være hensiktsmessig og ikke egnet til å oppnå formålet med tilgangsplikten.

419. En alternativ form for prisregulering kan være å ikke tillate Telenor å ta en høyere grossistpris for etablering av «homes passed» enn etableringsprisen Telenor ellers tar på grossistnivå i tilfeller hvor sluttkunden allerede er tilkoblet Telenors fiberaksessnett. En slik etableringsavgift gjør seg ikke gjeldende for tilgang til aksesser som allerede er etablert. Prisen kan således anses for å være satt til kroner null. En slik metode for prisregulering vil ivareta tilgangskjøpers behov for å kunne konkurrere med Telenor om etablering av stikkledning til husstander som er omfattet av tilgangsplikten for «homes passed».

420. Tilknytning av «homes passed» vil imidlertid på lik linje med den initielle etableringen av det aktuelle fiberaksessnettet, innebære kostnader for Telenor. Når tilgangskjøper benytter tilgangsplikt til etablering av stikkledninger til «homes passed», vil Telenor ikke ha mulighet til å videreføre denne kostnaden overfor sluttbrukeren. Dersom Telenor heller ikke kan ta en høyere pris for etablering av en stikkledning til «homes passed» enn den ordinære etableringsprisen tilgangskjøper betaler for en aksess som allerede er etablert, vil disse kostnadene måtte dekkes gjennom salg av sluttbruker- eller grossisttjenester. Dette kan isolert sett tilsa en høyere månedlig pris for grossisttilgang til stikkledninger som er etablert på inititiv av eksterne tilgangskjøpere, enn for øvrige fiberaksesser. Nkom kan ikke se at en slik prisstruktur vil være formålstjenlig og mener prisreguleringen bør åpne for at Telenor kan dekke inn en andel av kostnaden for etablering av stikkledning til «homes passed» i form av en etableringsavgift på grossistnivå.

421. Prisreguleringen av tilgang til Telenors fiberaksessnett er utformet på bakgrunn av prinsippet om å sikre tilgangskjøpere økonomisk replikerbarhet, jf. kapittel 7.3.4. Reguleringen er således ikke kostnadsbasert, men innrettet mot å sikre at marginen mellom Telenors

sluttbrukerpriser og grossistpriser er tilstrekkelig til å dekke relevante nedstrømskostnader. Prisreguleringen legger dermed opp til økt prisfleksibilitet for Telenor.

422. Etter Nkoms vurdering vil det være formålstjenelig å ta utgangspunkt i samme prisreguleringsprisipp ved prisregulering av samme infrastruktur, uavhengig av hvordan infrastrukturen ble etablert. Dette taler for at prisregulering av tilgangsplikt for etablering av stikkledning til «homes passed» også bør ta utgangspunkt i å sikre tilgangskjøpere økonomisk replikerparhet. Hensynet til ikke-diskriminering mellom tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet tilsier at vederlaget tilgangskjøper eventuelt skal betale for tilknytning av "homes passed"-husstander, ikke skal overstige prisen Telenors egen sluttbrukervirksomhet står overfor i samme situasjoner. Telenor opererer imidlertid ikke med noen intern avregningspris mellom sin grossistvirksomhet og sluttbrukervirksomhet, og det er derfor ikke mulig å ta utgangspunkt i en konkret avregningspris.

423. Ved siden av kostnadsdekning for Telenor, mener Nkom at det også er nødvendig at prisreguleringen innrettes slik at den ikke motvirker formålet med tilgangsplikten til «homes passed». Stikkledninger som etableres ved tilknytning av «homes passed», er Telenors eiendom. Nkom har ovenfor vist til at Telenor vil kunne ha inntekter fra etableringen gjennom salg av sluttbrukertjenester eller grossisttjenester over fiberaksessenes levetid, mens en tilgangskjøper som selger tilknytning til et «homes passed» kun vil oppnå inntekter fra salg av sluttbrukertjenester i kundeforholdets levetid. Dersom etableringsprisen settes høyt og tilgangskjøper ikke kan videreføre den høye etableringsprisen til sluttbruker, vil det innebære økt mulighet for at tilgangskjøperen ikke vil kunne gjenvinne kostnadene knyttet til etableringen av kundeforholdet, og dermed økt risiko for tilgangskjøper.

424. En prisregulering med et pristak som avhenger av Telenors sluttbrukerpris, er etter Nkoms oppfatning sammenligbar med prisregulering i form av marginskvistest og pris-minus, som også er former for prisregulering hvor grossistprisen er direkte knyttet opp mot sluttbrukerprisen til den regulerte tilbyderen. En tilbyder som er pålagt en slik prisregulering, vil ved en reduksjon av sluttbrukerprisene også måtte redusere den korresponderende grossistprisen. Hensynet til å ivareta tilgangskjøpers mulighet til å konkurrere med Telenor om etablering av stikkledning til husstander som er omfattet av tilgangsplikten for «homes passed», vil derfor være ivaretatt.

425. Som vist til ovenfor vil Telenors prissetting av etablering av stikkledninger til «homes passed» være påvirket av konkurransen i sluttbrukermarkedet om etablering av relevant infrastruktur. Det er således ikke gitt at prisen Telenor tar for etablering av tilgang til «homes passed» vil gi kostnadsdekning for etableringen. Nkom kan ikke se at en prisregulering av etablering av stikkledninger til «homes passed» som innebærer likebehandling av Telenors egens sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang, i seg selv vil innebære en uforholdsmessig begrensning av Telenors mulighet til å oppnå kostnadsdekning ved slik tilgang.

426. Nkom har vurdert hvordan en pristaksregulering av stikkledninger til «homes passed» som er knyttet til Telenors sluttbrukerpriser for tilgang til etablering, eventuelt vil kunne påvirke prisingsfleksibilitet i sluttbrukermarkedet. En slik prisregulering vil innebære at Telenor skal reflektere den prisen de selv tar i sluttbrukermarkedet, i sin grossistpris. Nkom kan ikke se at dette i seg selv begrenser Telenors handlingsrom ved fastsettelse av priser i sluttbrukermarkedet. Nkom kan videre ikke se at en slik prisregulering i større grad enn andre former for prisregulering hvor grossistprisen er knyttet opp mot sluttbrukerprisen, skulle ha en slik virkning. Nkom kan heller ikke se at en slik form for prisregulering reelt sett vil begrense tilgangskjøpers prisfleksibilitet i sluttbrukermarkedet i større grad enn andre relevante metoder for prisregulering, så som kostnadsorientering. Nkom viser her også til at tilgangskjøper som oppnår likeverdig tilgang til etablering av stikkledninger til «homes passed», i stor grad vil kunne velge hvilken sluttbrukerpris de setter for slik etablering. Hva gjelder prisingsfleksibilitet for bredbåndstilbydere som ikke tilbyr bredbåndstjenester over Telenors infrastruktur, kan Nkom ikke se at den aktuelle prisreguleringsmetoden skulle begrense disse tilbydernes prisfleksibilitet i sluttbrukermarkedet eller mulighet for å konkurrere med Telenor om etablering av ny infrastruktur.

427. Nkom konkluderer etter dette med at tilgang til etablering av stikkledninger til «homes passed» skal baseres på et pristak ut i fra hvilken pris Telenor tar for slik etablering for egen sluttbrukervirksomhet.

428. Telenor opererer på sine nettsider med en fast etableringspris for fiber (i det videre omtalt som listepriis). Prisen er for tiden kroner 4 990 (inkl. mva). Nkom anser at Telenors faste etableringspris kan benyttes som et estimat for Telenors interne avregningspris og ser det som formålstjenlig å ta utgangspunkt i denne prisen ved fastsettelse av prisregulering for «homes passed». Den faste etableringsprisen (eks. mva) vil i utgangspunktet være å anse som et pristak for hvilken pris Telenor kan avkreve tilgangskjøper for etablering av stikkledninger til «homes passed».

429. Selv om Telenor som nevnt ovenfor opererer med et fast tilbud om etableringspris på sine hjemmesider, kan det ikke utelukkes at Telenor i noen tilfeller vil kunne ta en høyere etableringspris. For tilgangskjøper vil forutsigbarhet om kostnadene knyttet til etableringen av stikkledninger til «homes passed» være nødvendig for å kunne ta stilling til om han ønsker å benytte seg av tilgangen. Det er derfor nødvendig at det er transparens om priser for etablering.

430. Telenor er i tilgangsreguleringen pålagt å holde oppdaterte, transparente og lett tilgjengelige opplysninger om husstander som omfattes av Telenors liste over «homes passed». For å sikre transparens og notoritet rundt gjeldende etableringspriser, skal listene over «homes passed» til enhver tid være oppdatert med den gjeldende etableringspris som Telenors egen sluttbrukervirksomhet vil avkreve ved et eventuelt fortetningssalg.

431. Den gjeldende etableringspris for den aktuelle tilknytningen vil i utgangspunktet være Telenors listepriis for tilknytning av «homes passed», jf. ovenfor. Dersom Telenors sluttbrukervirksomhet for noen potensielle kunder kan tilby tilknytning til «homes passed» til lavere pris enn listepriisen, så skal dette fremgå av «homes passed»-listen. Dersom noen potensielle kunder vil avkreves en høyere pris enn listepriisen, så skal dette også fremgå av den nevnte listen. Nkom vil i slike tilfeller kunne be Telenor om å begrunne og dokumentere den høyere etableringspriisen. Nkom vil også kunne be Telenor om å begrunne og dokumentere eventuelle økninger i etableringspriisen for konkrete potensielle tilknytninger.

432. For å bidra til økt klarhet om innholdet i prisreguleringen av tilgang til «homes passed», klargjør Nkom at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke har anledning til å utføre fortetningssalg med tilbud om lavere etableringspris enn den som fremgår av «homes passed»-listen på det tidspunktet sluttbrukeren får tilbud om tilknytning. Slik adferd vil anses som brudd på denne prisreguleringen.

433. Telenor vil kunne ha insentiv til selv å gjøre fortetningssalg i områder hvor en tilgangskjøper allerede utfører fortetningssalg. Dersom Telenor har mulighet til å redusere priisen for etablering i denne fasen, vil Telenor i og for seg ikke tilby lavere etableringspris enn hva som fremgår av «homes passed-listen». En slik adferd vil likevel føre til at konkurransevilkårene for tilgangskjøper og Telenors sluttbrukervirksomhet blir ulike. Dette potensielle konkurranseproblemet vil kunne avhjelpes ved å stille krav om at prisendringer skal varsles med en viss frist.

434. Telenor vil videre kunne ha insentiv til å redusere prisene i «homes passed»-listen kort tid før Telenor selv gjennomfører fortetningssalg i området som er berørt av prisreduksjonen. Systematisk fortetningssalg forutsetter at man har tilstrekkelig tid til å gjennomføre nødvendige forberedelser. Telenor vil på den måten dermed effektivt kunne forhindre at tilgangskjøper kan gjøre fortetningssalg på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Også dette potensielle konkurranseproblemet vil kunne avhjelpes å stille krav om at prisendringer skal varsles med en viss frist.

435. Nkom mener i lys av punktene over at det er nødvendig å stille krav til varsling av endringer i etableringspriisen for «homes passed», og viser til kapittel 7.5.5.4 nedenfor. For å bidra til økt klarhet om innholdet i prisreguleringen av tilgang til «homes passed», klargjør Nkom at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke har anledning til å utføre fortetningssalg i varslingsperioden med tilbud om den varslede lavere etableringspriisen. Slik adferd vil anses som brudd på denne prisreguleringen.

436. ESA har i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i Marked 3a og 3b bedt Nkom om å revurdere foreslått prisregulering for etablering av stikkledninger til «homes passed». ESA mener blant annet at det er en fare for at den foreslåtte tilnærmingen kan begrense prisfleksibiliteten i sluttbrukermarkedet. ESA uttaler bl.a. følgende:

“The Authority invites Nkom to reconsider its proposal to set its proposed wholesale price cap for the establishment of the drop cable to homes passed based on Telenor’s own retail charge for this component. The Authority has concerns that the proposed approach risks limiting retail pricing flexibility, as well as potentially reducing overall competitive uncertainty and tension on an important cost factor in the retail market. The Authority therefore asks Nkom to assess if alternative wholesale pricing mechanisms may be more appropriate and justified in that regard.”

437. På bakgrunn av ESAs kommentar har Nkom ovenfor gjort en fornyet vurdering av andre mulige former for prisregulering av stikkledning til «homes passed». Nkom har etter den fornyede vurderingen opprettholdt konklusjonen om at en pristaksregulering av stikkledning til «homes passed» basert på Telenors sluttbrukerpriser for etablering, best vil ivareta hensynet til kostnadsdekning for Telenor og samtidig bidra til at tilgangsplikten til «homes passed» vil kunne benyttes av tilgangskjøper. Som redegjort for ovenfor, kan Nkom ikke se at denne prisreguleringen i vesentlig grad påvirker andre bredbåndstilbyderes prisfleksibilitet i sluttbrukermarkedet. Prisreguleringen er dermed heller ikke egnet til å redusere konkurransepresset knyttet til etableringspris i sluttbrukermarkedet. Nkom mener således at prisreguleringen er egnet, men ikke går lenger enn formålet tilsier. Nkom kan videre ikke se at formålet som søkes oppnådd kan oppnås på en mindre inngripende måte, og konkluderer med at prisreguleringen er forholdsmessig.

7.3.6 Etablering, tilgang til informasjons- og støttesystemer og samlokalisering

438. Selv om Telenors priser for etablering av tilgang til aksesslinjer, tilgang til informasjons- og støttesystemer og samlokalisering (telelosji) normalt ikke utgjør den største andelen av totalkostnaden for kjøpere av grossistprodukter i Marked 3b, er disse prisene likevel av vesentlig betydning. Etter Nkoms mening kan disse priselementene gi opphav til potensielle konkurranseproblemer, spesielt relatert til overprising. Prisene kan for eksempel økes betydelig og dermed høyne kostnadene for tilbydere som ønsker tilgang.

439. Etableringskostnadene for kobberbasert Bredbåndsaksess er ikke omfattet av kostnadene som beregnes innenfor Nkoms LRIC-modell, og dermed heller ikke av pristaksreguleringen. Etter Nkoms mening er det dermed nødvendig med regulering av prisene for etablering av kobberbasert Bredbåndsaksess og andre relevante tilleggstjenester. Telenor pålegges et krav om at disse prisene, herunder tilgang til informasjons og støttesystemer, skal være kostnadsorienterte basert på fullfordelte, historiske kostnader.

440. I og med at Nkom nå pålegger tilgangsplikt for sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av VUA kobber, er det nødvendig å vurdere om tilhørende tjenester for VUA kobber som etablering og tilgang til informasjons og støttesystemer skal underlegges særskilt prisregulering.

441. Marginskvistesten for VUA fiber omfatter kostnader til etablering og andre relevante priselementer. Det vil derfor ikke være behov for ytterligere prisregulering av etablering, tilgang til informasjons og støttesystemer, mv.

442. VUA kobber vil også bli omfattet av en marginskvistest, jf. kapittel 7.3.3, og det er naturlig at etableringspriser og andre relevante priselementer vil inngå i denne testen, på tilsvarende måte som for VUA fiber. Nkom mener det derfor ikke er behov for ytterligere prisregulering av etablering, tilgang til informasjons og støttesystemer mv.

443. Kjøp av grossistprodukter i Marked 3b forutsetter i mange tilfeller samlokalisering (telelosji) i Telenors nett. Nkom mener at det fortsatt er nødvendig med prisregulering av samlokalisering som etterspørres i tilknytning til kjøp av tilgangsprodukter i Marked 3b. Samlokalisering vil ikke være omfattet av pristaksreguleringen for kobberbasert Bredbåndsaksess og heller ikke av marginskvisvurderingene for VUA kobber.

444. Prisingen av samlokalisering skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering. Siden samlokalisering er en tjeneste som benyttes på tvers av ulike markeder og som i stor grad er felles både for kobber- og fiberbasert tilgang, mener Nkom kravet om kostnadsorientering for samlokalisering skal gjelde i tilknytning til både kobber- og fiberbaserte aksessnett. I oppfølgingen av kostnadsorienteringskravet for samlokalisering vil Nkom legge vekt på kostnadsregnskapet for samlokalisering fra Telenor. Det vil også kunne være aktuelt å be om særrapportering i forbindelse med konkrete saker.

7.3.7 Tilleggstjenester for backhaul / transport

445. Det følger av Telenors produktblad for DSL Bredbåndsaksess at kobberbasert Bredbåndsaksess kun kan leveres sammen med tilleggstjenesten E-line eller tilsvarende tjeneste. E-line er dermed en tjeneste som tilgangskjøper er tvunget til å kjøpe for å kunne tilby tjenester basert på kobberbasert Bredbåndsaksess til egne sluttkunder. E-line prises separat fra Bredbåndsaksess, og prisene er inndelt i etablering og abonnement. På samme måte som for andre nødvendige tilleggstjenester, kan prising av E-line eller tilsvarende tjeneste gi opphav til potensielle konkurranseproblemer, spesielt relatert til overprising. Prisene kan for eksempel økes betydelig og dermed høyne kostnadene for tilbydere som ønsker tilgang.

446. Nkom mener det derfor er nødvendig med prisregulering av E-line eller tilsvarende tjeneste på linje med abonnement og etablering av kobberbasert Bredbåndsaksess. Slike tilleggstjenester er ikke modellert innenfor Nkoms LRIC-modeller, og Nkom mener derfor det er formålstjenlig at prisingen av slike tjenester skal være kostnadsorientert basert på fullfordelte, historiske kostnader.

7.3.8 Kostnadsregnskap

447. Nkom kan i henhold til ekomloven § 4-9 pålegge tilbyder med sterk markedsstilling bruk av bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap. Bestemmelsen oppgir følgende forpliktelser i forbindelse med kostnadsregnskap:

"Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. Bekreftelse på at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap skal utarbeides av ekstern revisor, og offentliggjøres årlig."

448. Av NGA-anbefalingen Annex 1 fremgår det:

"In order to enforce cost-orientation obligations, NRAs should impose accounting separation pursuant to Article 11 of Directive 2002/19/EC. Separated accounts for the NGA infrastructure and/or service elements to which access is mandated should be set up in such a manner that the NRA can (i) identify the cost of all relevant assets for the determination of access prices (including depreciation and valuation changes) and (ii) monitor effectively whether the SMP operator grants access under the same conditions and prices to other market participants as to its own downstream arm. Such monitoring should include the performance of margin-squeeze tests. Costs should be allocated on the basis of objective criteria amongst the various wholesale and retail products which rely on such inputs, to avoid double counting."

449. Nkom har gjennom flere år lagt til grunn at hovedformålet med regnskapsmessig skille som oftest vil være å følge opp et krav om ikke-diskriminering. Videre har Nkom lagt til grunn at hovedformålet med kostnadsregnskap som oftest vil være oppfølging av et krav om kostnadsorienterte priser. Det er en del fellestrekk mellom regnskapsmessig skille og kostnadsregnskap, men også en del ulikheter, som er omtalt i Nkoms virkemiddeldokument.

450. Pristaket for kobberbasert Bredbåndsaksess er med dette vedtaket basert på modellerte kostnader fra Nkoms LRIC-modell. Tidligere var kobberbasert Bredbåndsaksess underlagt krav om kostnadsorientering med oppfølging basert på kostnadsregnskap. Selv om metoden for prisreguleringen nå er endret, vil informasjonen som et kostnadsregnskap gir, være viktig for Nkom når det om noen år skal gjennomføres en oppdatert markedsanalyse med eventuell tilhørende vurdering av særskilte forpliktelser i dette relevante markedet.

451. Andre priselementer enn månedsprisene for kobberbasert Bredbåndsaksess underlegges krav om kostnadsorientering. Kostnader knyttet til etablering for kobberbasert Bredbåndsaksess er ikke omfattet av de modelerte kostnadene fra Nkoms LRIC-modell. Nkom anser det derfor som nødvendig at Telenor utarbeider kostnadsregnskap for kobberbasert Bredbåndsaksess. Videre anser Nkom det som nødvendig at Telenor leverer en tilleggsrapport til kostnadsregnskapet med splitt mellom abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester for kobberbasert Bredbåndsaksess.

452. For VUA kobber har Nkom kommet til at det er nødvendig med prisregulering i form av en marginskvistest for Telenor. Kostnader knyttet til abonnement og etablering vil inngå i denne marginskvistesten. Nkom mener det ikke vil være behov for å pålegge kostnadsregnskap for VUA kobber.

453. Tilsvarende har Nkom kommet til at det er nødvendig med en prisregulering i form av en marginskvistest for VUA fiber. Kostnader knyttet til abonnement og etablering vil også her være omfattet av beregningene. Nkom mener derfor det ikke vil være behov for å pålegge kostnadsregnskap for VUA fiber.

454. Nkom mener det er nødvendig at Telenor fortsatt utarbeider kostnadsregnskap for samlokalisering i fastnett (telelosji), i tråd med gjeldende praksis. Samlokalisering knyttet til både kobber- og fiberbasert tilgang i Marked 3b skal inngå i det samlede kostnadsregnskapet for samlokalisering i fastnett.

455. For å gi Nkom et grunnlag for en effektiv oppfølging av prisregulering for E-line eller tilsvarende tjeneste, er det nødvendig at Telenor også utarbeider kostnadsregnskap for denne tjenesten basert på fullfordelte, historiske kostnader.

456. Telenor skal i forbindelse med rapporteringen av kostnadsregnskap redegjøre for eventuelle vesentlige endringer i rapporterte tall sammenlignet med forrige rapporterte kostnadsregnskap.

7.3.9 Forholdsmessighet

457. Nkom mener at det i dette tilfellet ikke finnes noe fullgodt alternativ til prisregulering av sentral tilgang til kobber- og fiberbaserte aksessnett for å løse eventuelle problemer knyttet til overprising i dette markedet.

458. Prisregulering regnes i utgangspunktet for å være en byrdefull forpliktelse. I praksis har Nkom stått overfor et valg mellom bruk av kostnadsorientering eller pristaksregulering for kobberbasert Bredbåndsaksess. Det kan være ressurskrevende å fastsette et pristak. Når pristaket er fastsatt, vil imidlertid pristaksregulering som metode generelt sett være lite ressurskrevende for den regulerte tilbyderen å overholde og lite ressurskrevende for myndigheten å føre tilsyn med. Slik sett vil pristaksregulering fremstå som mindre byrdefullt, både for den regulerte tilbyderen og for tilsynsmyndigheten, enn et krav om kostnadsorientering.

459. Nkom har kommet til at det er nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å oppfylle en marginskvistest for VUA kobber. Nkom mener et slikt krav er forholdsmessig ved at testen i tilstrekkelig grad ivaretar Telenors insentiver til å investere i et oppgradert kobbernett, samtidig som den ivaretar tilgangskjøper gjennom å hindre marginskvis. Nkom anser at fordelene samlet sett overstiger ulempene dette pålegget påfører Telenor.

460. Tilsvarende gjelder også for VUA fiber, der prisreguleringen i form av marginskvistest i praksis er en videreføring av marginskvistesten som har vært benyttet i tidligere marked 5.

461. Nkom har kommet til at Telenor skal tilby etablering av stikkledninger til «homes passed»-husstander som omfattes av tilgangsplikten i dette vedtaket. Prisen for slik etablering skal fastettes etter prinsippene som fremgår av kapittel 7.3.5. Nkom mener at denne

forpliktelsen er nødvendig og forholdsmessig for å sikre at også tilgangskjøpere har tilgang til å gjøre fortetningssalg i etablerte fiberaksessnett.

462. Videre mener Nkom at krav om kostnadsorientering for etablering, tilgang til informasjons og støttesystemer og andre tilleggstjenester knyttet til Bredbåndsaksess, er nødvendig og forholdsmessig.

463. Tilsvarende mener Nkom at kostnadsorientering av samlokalisering er nødvendig og forholdsmessig. Dette er en videreføring av reguleringen i tidligere marked 5.

464. Siden tjenesten E-line er en nødvendig tilleggstjeneste som det ikke eksisterer alternativer til for tilgangskjøpere, mener Nkom det er nødvendig og forholdsmessig at Telenor pålegges krav om kostnadsorientering for denne tjenesten.

465. For at Nkom skal kunne følge opp kravet om kostnadsorienterte priser, er det nødvendig å ilegge en forpliktelse om føring av kostnadsregnskap. Forpliktelsen om føring av kostnadsregnskap er i hovedsak en videreføring av eksisterende forpliktelse i tidligere marked 5, og er derfor en mindre byrdefull forpliktelse enn hvis Telenor måtte utviklet et system for føring av kostnadsregnskap for de aktuelle produktene. Krav om kostnadsregnskap for E-line er nytt, men anses å være forholdsvis lite byrdefullt for Telenor i lys av at selskapet allerede har et opplegg for føring av kostnadsregnskap for tilgrensende tjenester.

466. På denne bakgrunn mener Nkom at de foreslåtte forpliktelser for Telenor om kostnadsorientering og kostnadsregnskap er forholdsmessige. Det vises i denne sammenheng også til vurderingen i kapittel 7.7.

7.3.10 Særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskap

467. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til pris og regnskap Telenor skal pålegges i Marked 3b. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapitlet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapitlet.

468. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å fastsette priser per måned for kobberbasert Bredbåndsaksess i tråd med pristakene fastsatt i kapittel 7.3.2.4. Pristakene for perioden 2019 til 2021 fremgår av tabell 8 til og med 13 nedenfor. Dersom Nkom ikke fatter nytt vedtak i dette markedet innen 31. desember 2021, vil pristakene som er fastsatt for 2021, gjelde inntil videre.

ADSL Basis		ADSL Premium		ADSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
7200-24000/480-1728	227	7200-24000/480-1728	281	19200/864	367
160-7200/128-736	176	160-7200/128-736	209	14432 / 800	356
		160-2464/128-448	209	9600 / 800	350
				7232 / 704	338
				6080 / 640	278
				4864 / 640	269
				3616 / 512	261
				2464 / 448	244
				1856 / 448	244
				1248 / 384	244
				864 / 2562	227
				480 / 256	227
				RA 864-160 / RA 256- 128	227

Tabell 8: Pristak, uten telefoni, for ADSL Basis, ADSL Premium og ADSL Proff. Fra 1. februar 2019 til 31. desember 2019.

VDSL Basis		VDSL Premium		VDSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
32000-63500	296	32000-63500	366	52544/12544	433
22016-36000	250	22016-36000	306	40000/10048	429
12960-27008	235	12960-27008	279	30016/10048	367
				25024/5056	351
				20000/1000	351

Tabell 9: Pristak, uten telefoni, for VDSL Basis, VDSL Premium og VDSL Proff. Fra 1. februar 2019 til 31. desember 2019.

ADSL Basis		ADSL Premium		ADSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
7200-24000/480-1728	229	7200-24000/480-1728	283	19200/864	369
160-7200/128-736	178	160-7200/128-736	211	14432 / 800	358
		160-2464/128-448	211	9600 / 800	352
				7232 / 704	340
				6080 / 640	280
				4864 / 640	271
				3616 / 512	263
				2464 / 448	246
				1856 / 448	246
				1248 / 384	246
				864 / 2562	229
				480 / 256	229
				RA 864-160 / RA 256- 128	229

Tabell 10: Pristak, uten telefoni, for ADSL Basis, ADSL Premium og ADSL Proff. 2020.

VDSL Basis		VDSL Premium		VDSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
32000-63500	298	32000-63500	368	52544/12544	435
22016-36000	252	22016-36000	308	40000/10048	431
12960-27008	237	12960-27008	281	30016/10048	369
				25024/5056	353
				20000/1000	353

Tabell 11: Pristak, uten telefoni, for VDSL Basis, VDSL Premium og VDSL Proff. 2020.

ADSL Basis		ADSL Premium		ADSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
7200-24000/480-1728	231	7200-24000/480-1728	285	19200/864	371
160-7200/128-736	180	160-7200/128-736	213	14432 / 800	360
		160-2464/128-448	213	9600 / 800	354
				7232 / 704	342
				6080 / 640	282
				4864 / 640	273
				3616 / 512	365
				2464 / 448	248
				1856 / 448	248
				1248 / 384	248
				864 / 2562	231
				480 / 256	231
				RA 864-160 / RA 256- 128	231

Tabell 12: Pristak, uten telefoni, for ADSL Basis, ADSL Premium og ADSL Proff. 2021.

VDSL Basis		VDSL Premium		VDSL Proff	
Produkt	Pristak	Produkt	Pristak	Produkt	Pristak
32000-63500	300	32000-63500	370	52544/12544	437
22016-36000	254	22016-36000	310	40000/10048	433
12960-27008	239	12960-27008	283	30016/10048	371
				25024/5056	355
				20000/1000	355

Tabell 13: Pristak, uten telefoni, for VDSL Basis, VDSL Premium og VDSL Proff. 2021.

469. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor at prisene for delt tilgang skal fastsettes ved å ta utgangspunkt i de modellerte prisene for full tilgang, jf. kapittel 7.3.2.5 og 7.3.2.4, og at det trekkes fra et beløp som tilsvarende forskjellen mellom full og delt tilgang for lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett i Marked 3a.

470. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å fastsette priser for SHDSL Bredbåndsaksess-produkter som i det alt vesentlige ikke avviker fra dagens nivå.

471. Med hjemmel i ekomloven § 4-9, pålegger Nkom Telenor å tilby etablering av avtale om tilgang til kobberbasert Bredbåndsaksess, forvaltning av avtale om tilgang til kobberbasert Bredbåndsaksess, operatørbytte, tilgang til informasjons- og støttesystemer og andre relevante tjenester i tilknytning til sentral tilgang til det kobberbaserte aksessnettet til kostnadsorienterte priser. Kostnadsorienteringen skal baseres på fullfordelte, historiske kostnader.

472. Med hjemmel i ekomloven § 4-9, pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang til VUA kobber til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis, i tråd med kapittel 7.3.3. Telenor skal bestå en marginskvistest for VUA kobber. Nkom vil så langt det er mulig legge til grunn de samme prinsippene som gjelder for marginskvistesten for VUA fiber i vedlegg 3, men vil fatte eget vedtak om den konkrete utformingen av marginskvistesten på et senere tidspunkt.

473. Med hjemmel i ekomloven § 4-9, pålegger Nkom Telenor å tilby tilgang til VUA fiber til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis, i tråd med kapittel 7.3.4. Telenor skal bestå en porteføljebasert marginskvistest av fiberbaserte sluttbrukerproduktene og en bruttomargintest av enkeltstående, fiberbaserte sluttbrukerprodukter, i tråd med kapittel 7.3.4.3 og vedlegg 3.

474. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor pristak for tilgang til etablering av stikkledninger til «homes passed» basert på hvilken pris Telenor kan anses å ta fra egen sluttbrukervirksomhet for slik slik etablering, jf. kapittel 7.3.5. Pristaket gjelder på aksessnivå, og prisene skal til enhver tid være oppdaterte. Tilhørende krav om transparans fremgår av kapittel 7.5.4.1.

475. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby samlokalisering (telelosji) i tilknytning til kobberbasert og fiberbasert Bredbåndsaksess i Marked 3b til kostnadsorienterte priser, jf. kapittel 7.3.6. Kostnadsorienteringen skal baseres på fullfordelte, historiske kostnader. Kostnadsorienteringskravet skal gjelde i tilknytning til både kobber- og fiberbaserte aksessnett. Oppfølgingen av kostnadsorienteringskravet vil legge vekt på kostnadsregnskapet, og eventuelt særreportering.

476. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å tilby tilleggstjenesten E-line eller tilsvarende tjeneste for backhaul og transport til kostnadsorienterte priser, basert på fullfordelte historiske kostnader, jf. kapittel 7.3.7.

477. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å føre kostnadsregnskap for kobberbasert Bredbåndsaksess basert på fullfordelte, historiske kostnader, på aggregert nivå, jf. kapittel 7.3.8. Telenor skal utarbeide en tilleggsrapport til kostnadsregnskapet som viser kostnadsregnskap for henholdsvis abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester hver for seg.

478. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å føre kostnadsregnskap for samlokalisering basert på fullfordelte historiske kostnader, jf. kapittel 7.3.8. Det samlede kostnadsregnskapet for samlokalisering i fastnett skal omfatte både kobber- og fiberbasert Bredbåndsaksess.

479. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å føre kostnadregnskap for E-line eller tilsvarende tjeneste basert på fullfordelte, historiske kostnader, jf. kapittel 7.3.8.

480. Telenors plikt om å føre kostnadsregnskap basert på fullfordelte historiske kostnader, omfatter kobberbasert Bredbåndsaksess, samlokalisering og backhaultjenester i form av E-line

eller tilsvarende tjeneste. Nkom legger i dette vedtaket samme prinsipper som ble lagt til grunn i vedtak 21. desember 2006 om utdyping og presisering av prinsipper for føring av kostnadsregnskap.

481. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger Nkom Telenor å føre kostnadsregnskap i henhold til følgende prinsipper:

- Driftsinntekter, driftskostnader (inkludert avskrivninger), kalkulatoriske rentekostnader og anvendt kapital for kobberbasert Bredbåndsaksess i Marked 3b skal skilles fra øvrig virksomhet og fremgå som egen resultatenheter.
- Kostnader/anvendt kapital som ikke er direkte henførbare skal fordeles til resultatenheter ut fra analyse av årsakssammenheng så langt dette er mulig. Resterende kostnader/anvendt kapital skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader/anvendt kapital.
- Kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av finanspostene som skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt bokført kapital. Kalkulatoriske rentekostnader skal bestå av et veid gjennomsnitt av gjeldsrenten og rimelig avkastning på egenkapital multiplisert med anvendt bokført kapital. Rimelig avkastning på kapital tilsvarer i utgangspunktet det nivå som forventes ved tilsvarende investeringer. Telenor skal benytte den til enhver tid gjeldende rentesats fastsatt av Nkom for fastnettmarkedene. Anvendt bokført kapital er det samme som eiendelenes bokførte verdi fratrukket rentefri gjeld. Kostnadsregnskapet skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.
- Kostnadsregnskapet skal være gjennomgått av revisor etter standarden for begrenset revisjon. Revisor skal blant annet utarbeide bekreftelse om at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap, herunder kontrollere avstemmingen mot revidert finansregnskap. Det skal i tillegg utføres kontroll av at utvalgte fordelingsnøkler tilfredsstillende kravene til årsakssammenheng. Revisor skal gis tilgang til all relevant dokumentasjon for å kunne uttale seg om kostnadsregnskapet.

482. Det følger direkte av ekomloven § 4-9 tredje ledd at Telenor skal offentliggjøre en beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes.

483. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å rapportere ovennevnte kostnadsregnskap til Nkom innen 1. juli det påfølgende året. Første rapportering etter dette vedtaket skal være for regnskapsåret 2019, og sendes Nkom innen 1. juli 2020. Telenor skal i forbindelse med rapporteringen av kostnadsregnskap redegjøre for eventuelle vesentlige endringer i rapporterte tall sammenlignet med forrige rapporterte kostnadsregnskap.

484. Nkom kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre kostnadsregnskap i særskilt vedtak, jf. også Nkoms vedtak av 21. desember 2006 om utdyping og presisering av prinsipper for føring av kostnadsregnskap.

7.4 Ikke-diskriminering

7.4.1 Regulatorisk grunnlag

485. I kapittel 5 er det pekt på som et potensielt konkurranseproblem at Telenor kan diskriminere mellom ulike tilbydere når det gjelder pris eller øvrige vilkår.

486. Krav om ikke-diskriminering omtales også i NGA-anbefalingen. Når det gjelder ikke-diskriminering basert på pris, står det blant annet i Annex I at:

"Under the principle of non-discrimination, the price charged to the SMP operator's downstream arm should be the same as the price charged to third parties."

487. anbefalingen omtaler i fortalen også ikke-diskriminering mer generelt:

"(17.) [...] non-discrimination obligations are required to ensure the effectiveness of access to the terminating segment."

488. Ekomloven § 4-7 hjemler Nkoms mulighet til å pålegge krav om ikke-diskriminering. Bestemmelsens første ledd hjemler adgang til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å behandle eksterne brukere likt. Bestemmelsens annet ledd hjemler adgang til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samme eller likeverdige kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbydere som til egen eller tilknyttede virksomheter.

489. Ikke-diskriminering innebærer ikke nødvendigvis at alle virksomheter skal gis identiske vilkår, men at eventuelle forskjeller i de vilkår som gis er basert på objektive kriterier. Hovedpoenget med ikke-diskriminering er at tilbydere med sterk markedsstilling skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder.

7.4.2 Vurdering av behov for krav om ikke-diskriminering

490. Til en viss grad vil diskriminerende adferd kunne avhjelpes gjennom prisreguleringsforpliktelser og/eller transparensforpliktelser. For eksempel vil krav om kostnadsorienterte priser gjøre det vanskeligere å diskriminere på pris. Krav om transparens kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis blant annet siden slik adferd blir mer synlig. Nkom mener likevel fortsatt at prisregulering og transparensforpliktelser i seg selv ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering og annen diskriminerende adferd mellom selskapsinterne og eksterne tilbydere.

491. Et krav om ikke-diskriminering vil kunne forhindre overføring av markedsrett fra grossist- til sluttbrukermarkedet ettersom muligheten til å kunne utvise ekskluderende adferd

reduseres. Med ekskluderende adferd menes i denne sammenheng forsøk på å forhindre tilgang og stenge ute konkurrenter fra markeder gjennom å operere med priser, kvalitetsforskjeller eller vilkår for tilgang som favoriserer egen virksomhet.

492. I vedtaket 20. januar 2014 i tidligere marked 5 ble Telenor pålagt en plikt til ikke-diskriminering for tilgang til både kobber- og fiberbaserte aksessnett, samt for etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester, jf. ekomloven § 4-7.

493. I kapittel 5 er det pekt på muligheten for forskjellige former for differensiering av priser og/eller prisstrukturer mellom ulike kundegrupper, og mellom interne og eksterne tilgangskjøpere. Også annen forskjellsbehandling mellom egen sluttbrukervirksomhet og eksternt tilbud, for eksempel knyttet til uthalelsestaktikk, utilbørlige krav og kvalitetsdiskriminering, kan medføre overføring av markedsmakt fra grossist- til sluttbrukermarkedet, se kapittel 5.

494. Videre vil Telenor kunne ha insentiv til å forskjellsbehandle eksterne virksomheter med hensyn til pris og øvrige vilkår. For eksempel kan det tenkes at Telenor vil gi dårligere vilkår til tilbydere som utgjør den største konkurransemessige trusselen for Telenor i tilhørende sluttbrukermarkeder.

495. Nkom mener derfor at Telenor skal ilegges en forpliktelse om ikke-diskriminering for tilgang i Marked 3b. Kravet om ikke-diskriminering skal gjelde mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Ut fra drøftingen av konkurranseproblemer for ulike aksessformer i kapittel 5 og utformingen av tilgangs- og prisregulering ovenfor, skal forpliktelsen gjelde for grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett. Videre mener Nkom at Telenor fortsatt skal ilegges forpliktelse om ikke-diskriminering for samlokalisering, mv., i tilknytning til grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett.

7.4.3 Vurdering av om ikke-diskrimineringsforpliktelser skal baseres på EoI eller EoO

496. Ikke-diskrimineringsforpliktelser kan utformes på ulike måter. Det har i tidligere vedtak i grossistmarkedene for bredbåndstilgang ikke vært vanlig at ikke-diskrimineringsforpliktelser har inneholdt spesifikke krav til Telenors bruk av systemer og leveransekjeder for henholdsvis selskapsintern sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere, basert på en vurdering av EoI- eller EoO-tilnærming. På bakgrunn av Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder fra 2013 er det imidlertid naturlig å vurdere om ikke-diskrimineringsforpliktelser skal utformes i henhold til et EoI- eller EoO-regime.

497. I Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmetoder fra 2013 (2013-anbefalingen) er EoI og EoO definert på følgende måte:

“Equivalence of Inputs (EoI) means the provision of services and information to internal and third-party access seekers on the same terms and conditions, including price and quality of service levels, within the same time scales using the same systems and

processes, and with the same degree of reliability and performance. Eol as defined here may apply to the access products and associated and ancillary services necessary for providing the 'wholesale inputs' to internal and third-party access seekers.

Equivalence of Output (EoO) means the provision to access seekers of wholesale inputs comparable, in terms of functionality and price, to those the SMP operator provides internally to its own downstream businesses albeit using potentially different systems and processes."

498. Dette betyr at Eol innebærer at de samme produktene, prisene, systemene og prosessene som benyttes mot den regulerte tilbyders interne sluttbrukervirksomhet også skal tilbys til eksterne tilgangskjøpere, mens EoO innebærer at grossisttilbudet til eksterne tilgangskjøpere er sammenlignbart med leveransen til den regulerte tilbyders interne sluttbrukervirksomhet mht. funksjonalitet og pris, selv om ulike systemer og prosesser kan benyttes.

499. Målet med Kommisjonens 2013-anbefaling er å fremme økt konkurranse, styrke det indre markedet for ekomnett og -tjenester, samt fremme investeringer i NGA-nett. Kommisjonen anser det som viktig at ikke-diskrimineringsforpliktelser utformes slik at de sikrer like konkurransevilkår, og har i 2013-anbefalingen beskrevet følgende momenter som bør hensyntas i utformingen av ikke-diskrimineringsforpliktelser:

- Sikre likeverdig tilgang gjennom krav til Eol eller EoO
- Sikre teknisk replikerbarhet for tilgangskjøpere når den regulerte tilbyderen lanserer nye sluttbrukerprodukter
- Sikre at den regulerte tilbyderen etterlever ikke-diskrimineringsforpliktelser gjennom overvåkning og oppfølging av KPIer med tilhørende SLAer (Service Level Agreements) og kompensasjonsordninger (Service Level Guarantees, SLGer)

500. Kommisjonen mener i utgangspunktet at Eol er den mest effektive tilnærmingen for å sikre ikke-diskriminering. Samtidig påpeker Kommisjonen at det basert på nasjonale vurderinger kan være uforholdsmessig å pålegge et Eol-krav. Dersom Eol ikke anses forholdsmessig ut fra en kost-/nyttevurdering, bør regulatøren sikre at den regulerte tilbyderen tilbyr tilgangsprodukter basert på en EoO-tilnærming. Regulatøren må i så fall sikre at ikke-diskrimineringsforpliktelsen innebærer at tilgangskjøpere kan bruke systemer og prosesser med samme grad av pålitelighet og kvalitet/ytelse som systemer og prosesser som brukes av den regulerte tilbyders interne sluttbrukervirksomhet.

501. Dersom EoO velges, påpeker Kommisjonen at det er særlig viktig å legge til rette for like konkurransevilkår for tilgangskjøpere gjennom krav til teknisk replikerbarhet med tilhørende tester. For å skape økt transparens og tillit i grossistmarkedet, og for å sikre at tilbyder med sterk markedsstilling etterlever ikke-diskrimineringsforpliktelser i et EoO-regime,

mener Kommisjonen videre at overvåkning og oppfølging av KPIer, med tilhørende SLAer og SLGer, bør inngå som en del av ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

502. Nkom har på denne bakgrunn vurdert om Telenor skal pålegges krav om ikke-diskriminering basert på Eol i Marked 3b. I henhold til 2013-anbefalingen bør en forholdsmessighetsvurdering av pålegg om Eol baseres på en kost-/nyttevurdering, hvor den regulerte tilbyderens kostnader knyttet til etterlevelse av et Eol-krav, herunder kostnader knyttet til system- og prosessendringer i eksisterende IT-systemer og leveransekjeder, veies opp mot konkurransemessige fordeler som Eol gir. Vurderingen må samtidig hensynta 2013-anbefalingens vektlegging av at reguleringen skal fremme investeringer i NGA-nett.

503. I vedlagte markedsanalyse er det vist til klagesaker som Nkom har hatt til behandling de senere årene knyttet til ikke-diskrimineringsforpliktelsen i tidligere marked 4 og 5. Erfaringene fra disse klagesakene trekker i retning av at det kan være behov for å pålegge Eol for å forhindre diskriminering mellom Telenors interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere i Marked 3b i årene fremover. Eol vil begrense Telenors mulighet til å utøve diskriminerende adferd og på den måten kunne bidra til økt tillit blant tilgangskjøperne i dette markedet.

504. Samtidig kan et krav om Eol innebære betydelige utviklings-/endringskostnader for Telenor. Slike kostnader må veies opp mot potensielle positive effekter for innovasjon og konkurranse i sluttbrukermarkedet som følge av et pålegg om Eol. I den sammenheng mener Nkom at det også må vurderes om positive konkurransemessige effekter ved et Eol-regime også kan oppnås gjennom å tydeliggjøre og skjerpe kravene til ikke-diskriminering i et EoO-regime.

505. I 2013-anbefalingen legger Kommisjonen til grunn at ikke-diskrimineringsforpliktelser i Marked 3b basert på Eol vil ha betydelige positive effekter for NGA-konkurransen og innovasjonen knyttet til NGA-tjenester. Nkom mener også at krav som effektivt sikrer ikke-diskriminering i Marked 3b, er viktig for NGA-konkurransen i Norge, men er samtidig av den oppfatning at forholdsvis høy grad av infrastrukturkonkurranse i det norske bredbånds-markedet tilsier at krav om Eol ikke er like viktig for innovasjonen knyttet til NGA-tjenester i Norge som i land hvor infrastrukturkonkurransen er svakere. Grad av infrastrukturkonkurranse omtales også av Kommisjonen som et moment som bør hensyntas når fordelene/nyttene av Eol skal vurderes.

506. Informasjon som Nkom har innhentet fra Telenor om systemer og leveransekjeder for henholdsvis interne og eksterne salgskanaler, indikerer dessuten at det allerede er stor grad av felles systemer og leveransekjeder som benyttes, samt at planlagte systemforbedringer både omfatter interne og eksterne systemer. Dette tilsier at det er elementer av Eol i Telenors grossisttilbud, noe som også ble påpekt i vedtak i tidligere marked 5 fra 2014. Dette trekker i retning av at det ikke vil være forholdsmessig å pålegge Eol.

507. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at det ut fra en kost-/nyttevurdering ikke er nødvendig og forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på EoI i Marked 3b. Erfaringene fra ovennevnte klagesaker knyttet til ikke-diskrimineringsforpliktelsen i tidligere marked 4 og 5, gjør imidlertid at Nkom mener det er nødvendig å tydeliggjøre, og til dels skjerpe, kravene til å dokumentere ikke-diskriminering i et EoO-regime i Marked 3b. En slik tydeliggjøring og innskjerpelse av dokumentasjonskrav vil gjøre det enklere både for Nkom og eksterne tilgangskjøpere å vurdere om Telenors forpliktelse om ikke-diskriminering i dette markedet etterleves.

7.4.4 Nærmere om ikke-diskriminering basert på EoO

508. Ikke-diskriminering basert på EoO innebærer at Telenors grossistvirksomhet fortsatt kan benytte ulike systemer og prosesser for leveranser til henholdsvis intern sluttbrukervirksomhet og salg til eksterne tilgangskjøpere. I henhold til Kommisjonens 2013-anbefaling bør likevel ikke-diskrimineringsforpliktelser i et EoO-regime utformes slik at de systemer og prosesser som brukes for de eksterne tilgangskjøperne, har samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse som systemene og prosessene som brukes for den regulerte tilbyders interne sluttbrukervirksomhet.

509. ESA påpekte i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i tidligere marked 4 og 5, forut for gjeldende vedtak av 20. januar 2014, betydningen av at tilgangskjøpere sikres likeverdige innsatsfaktorer som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. ESA uttalte bl.a. følgende:

“Against this background, the Authority invites the NPT to ensure that access seekers can use the wholesale access systems and processes relevant to markets and with the same degree of reliability and performance as Telenor’s own downstream retail arm. This includes ensuring effective access to the same technical and commercial wholesale information, as well as to ordering, delivery and repair inputs necessary for an efficient operator to develop or adapt its own systems and processes, in sufficient time to compete with the corresponding retail offers of the SMP operator.”

510. Med dette som utgangspunkt har Nkom foretatt en helhetlig vurdering av hvilke forpliktelser som bør inngå i et krav til ikke-diskriminering basert på EoO i Marked 3b. Ettersom Nkom har konkludert med at EoI ikke er nødvendig og forholdsmessig i dette markedet, er Nkom opptatt av at summen av forpliktelser i et EoO-regime må være egnet til å sikre like konkurransevilkår og ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

511. Et sentralt element i et ikke-diskrimineringskrav er at tilgangskjøpere skal være i stand til å tilby tilsvarende produkter som Telenor i sluttbrukermarkedet, herunder at nye produkter skal kunne lanseres på samme tidspunkt som Telenor. For å sikre at dette er mulig, har Nkom nedenfor konkludert med at det er nødvendig å pålegge Telenor å gjennomføre tekniske replikerbarhetstester som en del av ikke-diskrimineringsforpliktelsen i Marked 3b.

512. I tillegg anser Nkom utarbeidelse og offentliggjøring av KPIer relatert til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden som et viktig virkemiddel for å avdekke potensiell diskriminerende adferd. KPIer har som formål å måle ulike parametere som på forhånd er fastlagt i en SLA mellom den regulerte tilbyderen og tilgangskjøpere. Nkom mener derfor at det også er nødvendig for et effektivt EoO-regime å pålegge Telenor SLA-krav som kan danne basis for vurderinger og oppfølging av publiserte KPIer. I tillegg mener Nkom det er nødvendig at SLAer inkluderer tilhørende SLGer ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå for å sikre ikke-diskriminering basert på EoO i Marked 3b.

513. Kravet om tekniske replikerbarhetstester inngår som en del av ikke-diskrimineringsforpliktelsen og er nærmere begrunnet og beskrevet nedenfor. Når det gjelder kravet om å utarbeide og offentliggjøre KPIer relatert til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden, samt krav til SLAer/SLGer som relaterer seg til de samme kvalitetsparameterne som KPIene, har det vært en del av forpliktelsen om transparens og standardtilbud i gjeldende vedtak i tidligere marked 5. I dette vedtaket er kravene til SLAer/SLGer beskrevet i kapittel 7.2.13, mens beskrivelsen av kravene til KPIer er i kapittel 7.5.4.

7.4.5 Nærmere om innholdet i ikke-diskrimineringsforpliktelsen

514. Forpliktelsen om ikke-diskriminering gjelder for alle grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i Marked 3b, jf. kapittel 7.2 ovenfor.

515. Ikke-diskrimineringsforpliktelsen gjelder både for Telenors tilbud til ulike eksterne tilgangskjøpere og mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

516. Ikke-diskriminering mellom ulike eksterne tilgangskjøpere innebærer at Telenor skal tilby samme vilkår, funksjonalitet og priser til alle eksterne tilgangskjøpere som etterspør grossistprodukter i Marked 3b, med mindre avviket kan begrunnes med objektive kriterier. Eksempler på vilkår hvor det ikke skal være forskjellsbehandling mellom eksterne tilgangskjøpere, er systemtilgang, levering, feilretting og migrering.

517. I vedtak i klagesak 9. mars 2018 om Nkoms vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15), har Samferdselsdepartementet bl.a. utdypet innholdet i kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og hvordan det vil bli fulgt opp. Departementet skriver følgende i kapittel 6.4.6:

«For å kontrollere om kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere er overholdt, vil Nkom foreta en sammenligning av de ulike avtalene. Dersom avtalene ikke kan sammenlignes direkte, kan Nkom gjøre forutsetninger som gjør det mulig å sammenligne avtalene. Det kan ikke på forhånd angis konkret hvilke forutsetninger som vil bli tatt i den enkelte sak, fordi dette vil avhenge av avtalenes struktur og utforming. Forutsetningene skal være realistiske for tilgangskjøperne som

sammenlignes og egnet for formålet. Ved tvil om hvordan forpliktelsen skal etterleves, vil Telenor kunne henvende seg til Nkom for å få ytterligere veiledning.

Departementet viser til at blant annet volumrabatt, volumforpliktelse og bindingstid kan være objektive grunner til ulik pris. Om slike vilkår utgjør en objektiv grunn må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Det vises til avsnitt 237 og Nkoms utdypning av at når en konkurrerende tilbyder oppnår bedre vilkår, skal tilsvarende vilkår tilbys andre konkurrerende tilbydere. Dette medfører at vilkåret må kunne resultere i lavere pris for alle tilgangskjøpere for at det skal kunne anses for en objektiv grunn til ulik pris.

Det at et vilkår har en verdi for Telenor vil ikke nødvendigvis medføre at det utgjør en objektiv grunn til ulik pris. Det er reelle kostnadsbesparelser som er sentrale for vurderingen av hva som ansees som objektiv grunn. Kostnadsbesparelsen må kunne dokumenteres og til en viss grad kvantifiseres for å utgjøre en objektiv grunn til ulik pris. Dette er i tråd med ekomlovens forarbeider som setter krav til at vilkårene skal være oversiktlige og etterprøvbare slik at det er mulig å kontrollere etterlevelsen.»

518. Nkom mener Samferdselsdepartementets vurdering er relevant også i denne sammenheng, og gjør vurderingene gjeldende for innholdet i ikke-diskrimineringskravet i dette vedtaket.

519. Ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet innebærer at Telenor skal tilby grossistprodukter til eksterne tilgangskjøpere til slike priser og vilkår, og med samme funksjonalitet som gjelder for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Eksempler på vilkår hvor det ikke skal være forskjellsbehandling mellom Telenor og eksterne tilgangskjøpere, er systemtilgang, levering, feilretting og migrering.

520. ESA har i sine kommentarer til Nkoms notifikasjon av utkast til vedtak i Marked 3a og 3b anerkjent Nkoms vurdering om at det ikke er forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på EoI. Samtidig fremholder ESA viktigheten av at Nkom sikrer at ikke-diskrimineringsplikten fungerer effektivt, og skriver bl.a.:

«The Authority acknowledge NKOM's view that the imposition of EoI in the Norwegian context would be disproportionate. At the same time, NKOM's reply to the Authority's first RFI demonstrates that, even in the presence of existing non-discrimination and KPI reporting obligations, the assessment of Telenor's systems and routines in 2017 indicated that its channels/interfaces still had more full-handeling functionality and were more automated than those available to access buyers. In this regard, the Authority invites Nkom to make sure that the appropriate safeguards and monitoring processes are in place to confirm an effective operation of the non-discrimination obligation (and that Nkom acts swiftly in the event of any disputes) such that technical replicability of Telenor's offers is ensured for the forthcoming regulatory period.»

521. For å sikre at ikke-diskrimineringsforpliktelsen skal fungere effektivt, har Nkom gjort flere presiseringer og endringer sammenlignet med markedsvedtakene fra 2014. Nkom viser blant annet til at det fremgår ovenfor at Telenor skal tilby grossistprodukter til eksterne tilgangskjøpere til slike priser og vilkår, og med samme funksjonalitet, som gjelder for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Nkom viser videre til at Telenor skal utarbeide mer detaljerte servicenivåavtaler (SLAer) med tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer) og nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer), jf. kapittel 7.2.15 og 7.5.4.2. Nkom har i tillegg pålagt Telenor å gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest før selskapet lanserer nye eller endrede sluttbrukerprodukter, jf. kapittel 7.4.5.1 nedenfor. Dette vil bidra til en effektiv overvåking av ikke-diskrimineringsforpliktelsen for å sikre teknisk replikerbarhet av Telenors sluttbrukertilbud.

522. Dersom det på tross av disse presiseringene og endringene skulle vise seg at ikke-diskrimineringsforpliktelsen likevel ikke fungerer tilstrekkelig effektivt, vil det gi grunnlag for å foreta en fornyet vurdering av om det er forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på Eol.

523. Kravet om at tilgangskjøpere skal få tilgang til den samme funksjonaliteten som Telenors interne sluttbrukervirksomhet, innebærer at det må gjøres tilpasninger i flere av Telenors systemer. Nkom pålegger derfor Telenor innen utgangen av første kvartal 2019 å oversende Nkom en oversikt som viser hvilke områder/systemer hvor Telenors interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere har lik funksjonalitet, og hvilke områder/systemer hvor funksjonaliteten er ulik. På hvert av områdene/systemene hvor funksjonaliteten er ulik, ber Nkom i tillegg om en detaljert beskrivelse av hva som må til for at funksjonaliteten skal bli lik, samt en estimert tidsplan for dette arbeidet.

524. Nkom mener det er hensiktsmessig at eksterne tilgangskjøpere gis mulighet til å kommentere på en slik oversikt. I den grad Telenors beskrivelse av oversikten omfatter forretningshemmeligheter, ber Nkom derfor om at Telenor også oversender en offentlig versjon av oversikten og sørger for at den offentlige versjonen så langt som mulig er egnet for formålet.

525. Innenfor et EoO-regime er det ikke avgjørende for forpliktelsen om ikke-diskriminering hvordan Telenor definerer, strukturerer og organiserer forholdet mellom egen sluttbruker- og grossistvirksomhet, herunder hvilke systemer og prosesser som brukes mellom sluttbruker- og grossistvirksomheten. Systemene og prosessene som brukes av eksterne tilgangskjøpere, skal imidlertid ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse som systemene og prosessene som brukes av Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Siden fremtidige endringer i Telenors IT-systemer og leveransekjeder vil kunne ha betydning for ikke-diskrimineringsforpliktelsen basert på EoO, blir Telenor i kapittel 7.5.5 pålagt å varsle Nkom så tidlig som mulig om større endringer i IT-systemer og leveransekjeder.

526. Kravet om ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet innebærer videre at alle grossistprodukter som er omfattet av

tilgangsplikten i Marked 3b, skal stilles til rådighet for tilgangskjøperne innen rimelig tid og på en måte som gir tilgangskjøperne mulighet til å tilby sluttbrukerprodukter som tilsvarer Telenors sluttbrukerprodukter (teknisk replikerbarhet).

527. Telenor skal videre stille alle grossistprodukter som omfattes av tilgangsplikten til rådighet for tilgangskjøper innen rimelig tid. Kravet innebærer bl.a. at Telenor skal sikre at tilgangskjøperne gis tilstrekkelig tid til å utvikle og tilpasse sine IT-systemer og prosesser med hensyn til å kunne lansere tilsvarende sluttbrukerprodukter til samme tid som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, uavhengig av om sluttbrukerproduktene er basert på nye eller endrede grossistprodukter. Telenor kan derfor ikke stille nye eller endrede grossistprodukter til rådighet for eksterne tilgangskjøpere på et senere tidspunkt enn overfor selskapets interne sluttbrukervirksomhet.

528. Kravet om teknisk replikerbarhet relaterer seg til nye og endrede sluttbrukerprodukter som Telenor lanserer. Kravet innebærer bl.a. en plikt for Telenor til innen rimelig tid å gi eksterne tilgangskjøpere tilgang til den samme tekniske og kommersielle informasjonen vedrørende relevante grossistprodukter og prosesser som Telenors interne sluttbrukervirksomhet får tilgang til. Dette betyr bl.a. at Telenors skal tilby samme SLAer eksternt som internt for eksempelvis systemtilgang, leveranser, feilhåndtering/feilrettingstider og migrering, samt samme vilkår for tilgang til relevante grossistprodukter.

529. Forpliktelsen om å tilby grossistprodukter til slike vilkår, og med samme funksjonalitet som Telenor benytter internt, innebærer også at de systemer som Telenor stiller til rådighet for eksterne tilgangskjøpere skal være anvendelige og tilstrekkelige for å sikre ikke-diskriminering knyttet til bl.a. bestillings- og ordrehåndteringsprosesser. Dette betyr eksempelvis at dersom det gjennomføres systemendringer/-oppdateringer i Telenors interne bestillingssystemer for å forbedre eller effektivisere ordreflyten, må tilsvarende systemendringer/-oppdateringer gjennomføres i Telenors bestillingssystemer for eksterne tilgangskjøpere.

530. Tilgangsavtaler inneholder ofte bestemmelser om volumrabatter. Volumrabattene er ofte inndelt i trinn slik at rabatten øker med økt volum. Virksomheter med høyt volum får således en fordel i forhold til tilbydere med lavere volum. For å sikre at volumrabattene er ikke-diskriminerende, skal de ulike trinnene i rabattskalaen kunne begrunnes objektivt.

531. Klausuler i standard tilgangsavtaler som gir Telenor rett til ubetinget og ensidig endringsadgang, skaper en uforutsigbarhet for en tilgangskjøper som ikke på tilsvarende vis gjør seg gjeldende for Telenors interne sluttbrukervirksomhet. Nkom mener derfor at en slik endringsrett for Telenor innebærer en favorisering av Telenors egen sluttbrukervirksomhet og dermed er egnet til å skape ulike konkurransemuligheter for tilgangskjøper og Telenors egen virksomhet. Ikke-diskrimineringskravet innebærer at vilkår om ensidig og ubetinget endringsadgang ikke kan inngå i avtaler om regulert tilgang. Det vises til kapittel 7.5.3.2 om forbud mot ensidig og ubetinget endringsadgang i standardavtaler.

7.4.5.1 Nærmere om teknisk replikerbarhetstest

532. Plikten til ikke-diskriminering i Marked 3b innebærer bl.a. at de regulerte tilgangsproduktene skal gi tilgangskjøper likeverdig mulighet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å tilby nye og endrede sluttbrukerprodukter. Telenor vil kunne ha insentiv og mulighet til å favorisere sin egen sluttbrukervirksomhet gjennom den tekniske utformingen av tilgangsproduktene. Det er derfor nødvendig å vurdere plikter som sikrer at denne siden ved kravet til ikke-diskriminering blir effektivt.

533. Å stille krav om at Telenor selv skal kontrollere at tilgangsproduktene gir likeverdige muligheter til å utvikle og tilby tilsvarende sluttbrukerprodukter som selskapes egen sluttbrukervirksomhet, vil etter Nkoms vurdering være formålstjenlig for å understøtte ikke-diskrimineringskravet. En slik kontroll kan betegnes som en teknisk replikerbarhetstest. For at et krav om teknisk replikerbarhetstest skal være effektivt, mener Nkom at det vil være nødvendig å stille et supplerende krav om å dokumentere at testen er gjennomført og bestått.

534. Nkom konkluderer med at det er nødvendig å pålegge Telenor å gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest for å understøtte plikten til ikke-diskriminering. Nkom kan ikke se at det finnes mindre inngripende alternativer for å oppnå at ikke-diskrimineringsplikten blir tilstrekkelig effektiv. De nærmere kravene til innholdet mv. i den tekniske replikerbarhetstesten fremgår av kapittel 7.4.5.1.1, mens kravene til frister for oversendelse mv. fremgår av kapittel 7.4.5.1.2.

7.4.5.1.1 Testens innhold og krav til dokumentasjon

535. Før Telenor lanserer nye eller endrede sluttbrukerprodukter som helt eller delvis er basert på grossistprodukter som er omfattet av tilgangsforpliktelsen i Marked 3b, skal Telenor gjennomføre en test i tråd med kravene som fremgår av dette kapittelet. Dette kravet innebærer at Telenor ikke skal lansere slike sluttbrukerprodukter før de frister som følger av kapittel 7.4.5.1.2 har utløpt, med mindre Nkom på et tidligere tidspunkt skriftlig har gitt uttrykk for at den tekniske replikerbarhetstesten er bestått.

536. Formålet med testen er å understøtte kravet til ikke-diskriminering ved å sikre at tilgangsproduktene Telenor tilbyr gir tilgangskjøper mulighet til teknisk å replikere sluttbrukerproduktene Telenor selv tilbyr i sluttbrukermarkedet. For å understøtte dette formålet, skal Telenor ha dialog med tilgangskjøpere i produktutviklingsprosesser som utløser krav om tekniske replikerbarhetstester. Innholdet i denne dialogen skal dokumenteres som en del av testen som oversendes Nkom.

537. For å kunne vurdere om kravet til teknisk replikerbarhet er oppfylt, skal den tekniske replikerbarhetstesten i tillegg som et minimum omfatte følgende opplysninger:

- a) Beskrivelse av sluttbrukerproduktet/ene som replikerbarhetstesten er gjennomført for. Beskrivelsen skal inneholde samme informasjon som vil inngå i Telenors salgs- og markedsføringsmateriell i forbindelse med lanseringen av det nye/endrede

sluttbrukerproduktet. Beskrivelsen skal i tillegg omfatte eventuell annen informasjon som er relevant for spørsmålet om teknisk replikerbarhet. Beskrivelsen skal også omfatte planlagt lanseringsdato for sluttbrukerproduktet.

- b) Spesifisering av hvilke grossistprodukter i Marked 3b, herunder deelementer av relevante grossistprodukter, som er nødvendig for å utvikle og tilby et sluttbrukerprodukt som tilsvarer det aktuelle sluttbrukerproduktet som Telenor planlegger å lansere.
- c) Dokumentasjon som viser at dersom noen av grossistproduktene som er spesifisert i pkt. b) enten er et nytt produkt eller et produkt som er endret i løpet av de siste 6 månedene før fristen for innsending av replikerbarhetstesten, jf. kapittel 7.4.5.1.2, så har endringene blitt varslet og nye/endrede grossistprodukter blitt stilt til rådighet for eksterne tilgangskjøpere innen rimelig tid og med tilstrekkelige opplysninger om tekniske og kommersielle forhold til å sikre at tilgangskjøper kan replikere det aktuelle sluttbrukerproduktet.
- d) Dokumentasjon som viser at det er etablert tilgang til bestillings-/ordresystemer for de nye/endrede grossistproduktene som muliggjør replikerbarhet av det aktuelle sluttbrukerproduktet, og at tilgangen er i samsvar med kravet til ikke-diskriminering mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet tilgangskjøpere. I tillegg skal det dokumenteres at tilgangskjøpere har hatt mulighet til å teste disse bestillings-/ordresystemene.

7.4.5.1.2 Frist for innsending og vurdering av dokumentasjon knyttet til teknisk replikerbarhet

538. For at den tekniske replikerbarhetstesten skal fylle sitt formål, mener Nkom det er nødvendig å fastsette en frist for når testen skal oversendes Nkom. Fristen bør balansere hensynet til at Nkom skal kunne vurdere om kravet til teknisk replikerbarhet er oppfylt før nye/endrede sluttbrukerprodukter lanseres og Telenors potensielle behov for å kunne gjøre endringer og tilpasninger i produktene som inngår i testen. Nkom konkluderer med at 20 arbeidsdager er en hensiktsmessig balansering av disse hensynene. Telenor skal således oversende Nkom den tekniske replikerbarhetstesten 20 dager før den dato Telenor planlegger å lansere et sluttbrukerprodukt som utløser krav til å gjennomføre teknisk replikerbarhetstest, jf. ekomloven § 10-3.

539. Nkom vil foreta en vurdering av sluttbrukerproduktets tekniske replikerbarhet basert på dokumentasjonen som Telenor har oversendt. Hvis Nkom kommer til at den oversendte dokumentasjon ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om kravet til teknisk replikerbarhet er oppfylt, vil Nkom informere Telenor om dette uten ugrunnet opphold. Fristen på 20 arbeidsdager vil forlenges tilsvarende som antall arbeidsdager fra Nkom har informert Telenor om den utilstrekkelige dokumentasjonen til Nkom har mottatt tilstrekkelig dokumentasjon.

540. Telenor skal ikke lansere nye eller endrede sluttbrukerprodukter som helt eller delvis er basert på grossistprodukter som er omfattet av tilgangsforpliktelsen i Marked 3b før de frister

som følger av dette kapitlet har utløpt, med mindre Nkom på et tidligere tidspunkt skriftlig har gitt uttrykk for at den tekniske replikerbarhetstesten er bestått.

541. Dersom Nkom konkluderer med at replikerbarhetstesten ikke er bestått, vil Nkom kunne pålegge Telenor å rette forholdet ved å tilby et grossistprodukt som er i samsvar med ikke-diskrimineringskravet og gi tilgangskjøper opplysninger som er nødvendige og tilstrekkelige til å replikere Telenors sluttbrukerprodukt. Forholdet vil også kunne bli rettet ved at Telenor utsetter eller avstår fra å tilby det aktuelle sluttbrukerproduktet. I tillegg vil det være aktuelt å sanksjonere manglende etterlevelse av kravet til ikke-diskriminering gjennom ovetredelsesgebyr etter ekomloven § 10-13.

7.4.6 Forholdsmessighet

542. Nkom anser at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor i Marked 3b er forholdsmessig. Nkom mener at ikke-diskriminering er en relativt lite byrdefull forpliktelse i seg selv. Plikten til ikke-diskriminering er i hovedsak en videreføring av reguleringen i tidligere marked 5, med unntak av at Nkom pålegger en ny forpliktelse om gjennomføring av teknisk replikerbarhetstest, jf. kapittel 7.4.5.1. En slik test er viktig for å sikre at tilgangskjøpere får mulighet til å tilby sluttbrukerprodukter som tilsvarer Telenors sluttbrukerprodukter, og at produktene kan tilbys fra samme tidspunkt. Nkom anser at testen ikke er særlig byrdefull å gjennomføre for Telenor og at kravet til dokumentasjon er overkommelig.

543. Nkom anser at fordelene for konkurransen ved et krav om ikke-diskriminering klart overstiger ulempene for Telenor. Nkom kan dessuten ikke se at det finnes andre virkemidler som på en tilfredsstillende måte er egnet til å bøte på konkurranseproblemene som er blitt påpekt knyttet til prisdiskriminering og diskriminering ved hjelp av andre variabler enn pris.

544. Nkom konkluderer på denne bakgrunn med at de ovennevnte ikke-diskrimineringsforpliktelsene er forholdsmessige.

7.4.7 Særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering

545. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til ikke-diskriminering Telenor skal pålegges i Marked 3b. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapitlet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapitlet.

546. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom Telenor å gi tilgang som angitt i kapittel 7.2, på ikke-diskriminerende vilkår, i tråd med kapittel 7.4.2. Kravet om ikke-diskriminering gjelder mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Forpliktelsen gjelder for grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett.

547. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom Telenor en forpliktelse om ikke-diskriminering for samlokalisering og andre lignende tjenester som skal legge til rette for tilgang, i tilknytning til grossistprodukter basert på både kobber og fiber i Telenors aksessnett, i tråd med kapittel 7.4.2.

548. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom at Telenors plikt til ikke å diskriminere skal være basert på «Equivalence of Output», i tråd med kapittel 7.4.3, 7.4.4 og 7.4.5.

549. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor innen utgangen av første kvartal 2019 å oversende Nkom en oversikt som viser hvilke områder/systemer hvor Telenors interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere har lik funksjonalitet, og hvilke områder/systemer hvor funksjonaliteten er ulik. På hvert av områdene/systemene hvor funksjonaliteten er ulik, skal Telenor i tillegg gi en detaljert beskrivelse av hva som må til for at funksjonaliteten skal bli lik, samt en estimert tidsplan for dette arbeidet. Oversikten skal sendes til Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

550. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegger Nkom at Telenor skal gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest før lansering av nye eller endrede sluttbrukerprodukter, og sende Nkom dokumentasjon på at produktet er teknisk repliserbart for eksterne tilgangskjøpere, i tråd med kapittel 7.4.5.1.

7.5 Offentliggjøring og standardtilbud

7.5.1 Regulatorisk grunnlag

551. Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 første ledd pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å offentliggjøre spesifisert informasjon eller å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste.

552. Det følger videre av § 4-6 første ledd at plikten til å offentliggjøre spesifisert informasjon blant annet kan omfatte regnskapsinformasjon, tekniske spesifikasjoner, nettverksegenskaper og andre vilkår og betingelser for levering og bruk.

553. Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 annet ledd kreve at tilbud etter første ledd er tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at bruker ikke må akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om.

554. Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 fjerde ledd fastsette hvor, hvordan og på hvilke vilkår den spesifiserte informasjon og standardavtalen skal gjøres offentlig tilgjengelig. Nkom kan i medhold av samme bestemmelse pålegge endringer i tilbudet samt i medhold av ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, på forhånd stille krav til innholdet i standardavtalene.

555. Forpliktelser knyttet til offentliggjøring av spesifisert informasjon og standardavtale, er også omtalt i Kommisjonens NGA-anbefaling og anbefalingen om ikke-diskriminering og kostnadsmetodologi. I sistnevnte fremgår det blant annet at nøkkelindikatorer, eller såkalte Key Performance Indicators (KPI), er egnet til å øke transparensen om kvalitet og leveranse på den regulerte tilbydernes grossistprodukter. Det fremgår videre at KPIer er de mest

hensiktsmessige verktøy for å påvise diskriminerende adferd og at offentliggjøring av slike indikatorer anses som nødvendig for å understøtte reell tilgang på ikke-diskriminerende vilkår.

556. Forpliktelser for tilbyder med sterk markedsstilling til å offentliggjøre spesifisert informasjon og standardavtale, er i det videre stedvis omtalt som transparensforpliktelser.

557. Nkom kan i medhold av ekomloven § 10-3 kreve opplysninger som er nødvendige for blant annet gjennomføring av ekomloven og vedtak gitt i medhold av loven. Tilbyder skal på forespørsel fra myndigheten gi opplysninger, herunder sikkerhetsgraderte opplysninger om elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, tilhørende fasiliteter og om infrastruktur knyttet til drifts- og styringssystemene. Dette omfatter også opplysninger om fremtidige endringer i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester som kan ha betydning for tjenester som tilbys konkurrenter.

7.5.2 Generelt om transparensforpliktelser

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

559. Nkom har ovenfor pålagt Telenor tilgangsplikt og stilt krav om ikke-diskriminering. Det er således aktuelt å pålegge forholdsmessige transparensforpliktelser for å understøtte disse forpliktelsene.

7.5.3 Standardtilbud

7.5.3.1 Krav om utarbeidelse og offentliggjøring av standardtilbud med tilhørende standardavtaler

560. Nkom mener det er nødvendig å stille krav om at Telenor skal utarbeide og offentliggjøre standardtilbud med tilhørende standardavtaler for de grossistprodukter som omfattes av tilgangsplikten etter dette vedtaket. Nkom mener at standardavtaler som er tilgjengelige for alle tilgangskjøpere som fremsetter en rimelig anmodning, er viktig for å effektivisere tilgangsplikten og kravet til ikke-diskriminering i Marked 3b.

561. Nkom anser at byrden for Telenor av å bli pålagt å utarbeide og oppdatere standardtilbud er relativt begrenset. Videre mener Nkom at fordelene for konkurransen ved å stille krav om standardavtaler vil overstige ulempene et slikt krav måtte ha for Telenor. Nkom

mener således at det er forholdsmessig å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler for produkter som omfattes av tilgangsplikten i dette grossistmarkedet.

562. Telenors standardavtaler skal gi tilgang til grossistprodukter i Marked 3b på ikke-diskriminerende vilkår. Det innebærer blant annet at Telenors standardavtale skal være i tråd med kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet, jf. kapittel 7.4.

563. Offentliggjøring av standardtilbud med tilhørende standardavtaler på Telenors hjemmeside anses som tilfredsstillende måte for offentliggjøring. For å forenkle forhandlingsprosesser og forhindre at slike prosesser treneres, er det nødvendig at Telenors standardtilbud i størst mulig grad utgjør underlag for en komplett avtale.

564. Telenor skal innen 3 måneder fra dette vedtaket tre i kraft offentliggjøre på selskapets hjemmeside oppdaterte standardavtaler som er i samsvar med dette vedtakets krav. Telenor skal samtidig oversende de oppdaterte standardavtalene til Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

7.5.3.2 Krav til innhold i standardavtaler

565. Nkom kan etter ekomloven § 4-6 første ledd stille krav til innhold og offentliggjøring av standardavtaler for tilbydere med sterk markedsstilling i et relevant marked.

566. I vedtak i Marked 3a er det vist til at det for dette grossistmarkedet følger visse krav til innhold i offentliggjorte standardavtaler direkte av ekomloven og ekomforskriften. Tilsvarende transparensforpliktelser følger ikke direkte av lov og forskrift for Marked 3b. Ettersom konkurranseproblemene som begrunner pålegg om transparensforpliktelser i disse to grossistmarkedene i hovedsak er de samme, mener Nkom det både er nødvendig og forholdsmessig å pålegge de samme kravene til innhold i standardavtaler som følger av lov og forskrift for Marked 3a, som en del av transparensforpliktelsen i dette Marked 3b-vedtaket.

567. På denne bakgrunn pålegger Nkom at offentliggjort standardtilbud i Marked 3b blant annet skal omfatte følgende punkter som for Marked 3a følger direkte av ekomforskriften § 2-5 første ledd:

- a. opplysninger om infrastruktur og tilhørende fasiliteter som det er relevant å tilby tilgang til
- b. informasjon om lokalisering hvor tilgang etter nr. 1 kan tilbys
- c. tekniske vilkår for tilgang til og bruk av fast aksessnett
- d. prosedyrer for ordre og effektivering
- e. informasjon om bruksrestriksjoner
- f. leveringsvilkår for full og delt tilgang til fast aksessnett, herunder:
 - i. leveringstid

- ii. kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid
- iii. servicenivå
- iv. feilbehandlingsrutiner
- v. kvalitetsparametere
- vi. standard kontraktsvilkår
- vii. priser for hver tjeneste, funksjon, infrastruktur og øvrige forhold som omfattes av tilbudet.

568. Det følger videre av ekomforskriften § 2-5 annet ledd at tilbyder med sterk markedsstilling i Marked 3a skal offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang til informasjons- og støttesystemer etter ekomforskriften § 2-4. Ut fra samme begrunnelse som ovenfor, pålegger Nkom en tilsvarende plikt for Marked 3b som en del av dette vedtaket.

569. Når det gjelder plikten om tilgang til samlokalisering, inneholder ekomforskriften § 2-6 visse krav til informasjonen som skal offentliggjøres i Marked 3a. Nkom mener det er nødvendig og forholdsmessig å pålegge de samme kravene til informasjon om samlokalisering som skal offentliggjøres i Marked 3b. Det betyr at følgende informasjon skal offentliggjøres:

- hvor samlokalisering kan tilbys og om praktisk mulig om ledig kapasitet
- hvilken form for samlokalisering som kan tilbys herunder:
 - a) fysisk samlokalisering
 - b) samlokalisering i nærliggende bygg
 - c) virtuell samlokalisering
- eventuelle restriksjoner på utstyr som kan samlokaliseres
- sikringsrutiner
- adgangskontrollrutiner for representanter for konkurrerende tilbydere
- sikkerhetsstandarder
- retningslinjer for fordeling av plass, dersom plass er et begrenset gode
- betingelser for avtalepartens rett til å besiktige lokaler, dersom det er anmodet om samlokalisering.

570. Av vedtak i Marked 3a fremgår det at Nkom mener det på noen områder er behov for å presisere kravet til innhold i standardavtalene, ut over det som følger av ovennevnte bestemmelser i lov og forskrift for Marked 3a, for å sikre at transparensforpliktelsen bidrar til å effektivisere og sikre etterlevelse av forpliktelsene om tilgang og ikke-diskriminering. Nkom mener, med samme begrunnelse, at tilsvarende presiseringer også er nødvendig og forholdsmessig i dette Marked 3b-vedtaket.

571. Nkom har på denne bakgrunn funnet det nødvendig å foreta følgende presiseringer av kravet til innhold i standardavtaler i dette vedtaket:

1. Utgangspunktet for pålegget av særskilte forpliktelser er at Telenor har sterk markedsstilling i det relevante markedet og dermed i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter og kunder. For at reguleringen skal virke etter sitt formål, mener Nkom det er sentralt at den avhjelper det asymmetriske styrkeforholdet mellom Telenor og de eksterne tilgangskjøperne ved å legge til rette for at tilgangsavtalene er av en slik art som en ville kunne forvente å finne dersom markedet var preget av konkurranse. Det innebærer at standardavtalene i rimelig grad bør balansere interessene til Telenor og kjøpere av tilgang. Nkom mener det på denne bakgrunn er behov for å presisere at standardavtaler ikke skal omfatte vilkår som er urimelige, jf. kapittel 7.2.12 hvor Nkom konkluderte med at det er forbudt for Telenor å stille urimelige krav eller innta urimelige avtalevilkår i tilknytning til imøtekommelse av en rimelig anmodning om tilgang. Nkom pålegger derfor Telenor en generell plikt til ikke å innta urimelige vilkår i sine standardavtaler.
2. En ubetinget rett for Telenor til ensidig å gjennomføre endringer av selskapets standardavtaler, vil etter Nkoms vurdering være egnet til å skape en klar uforutsigbarhet for en tilgangskjøper sammenlignet med Telenors interne sluttbrukervirksomhet. En slik kommersiell usikkerhet er etter Nkoms vurdering å anse som en kostnad som tilgangskjøperen vil måtte ta i betraktning når han skal prise sine tjenester i konkurranse med Telenor. Ettersom tilsvarende uforutsigbarhet ikke gjør seg gjeldende for Telenor, mener Nkom at en slik bestemmelse er egnet til å begrense tilgangskjøperes mulighet til å konkurrere med Telenor på likeverdige vilkår, og dermed egnet til å favorisere Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Nkom mener således at bestemmelser som gir Telenor en ubetinget og ensidig endringsadgang, er et urimelig og diskriminerende avtalevilkår. Slike bestemmelser kan derfor ikke inntas i standardavtalene. Nkom viser til drøftelsen i kapittel 7.4.5.
3. Standardavtaler skal inneholde detaljerte og oversiktlige beskrivelser av alle grossistprodukter som Telenor er pålagt å gi tilgang til i henhold til dette vedtaket, med tilhørende prisoversikt for alle tilgangsprodukter i dette grossistmarkedet.
4. Når det gjelder tekniske vilkår for tilgang til og bruk av grossistprodukter i dette markedet, skal standardtilbudet bl.a. inneholde tekniske spesifikasjoner for mulige tilknytningspunkter i nettet. I tillegg skal Telenor som en del av standardtilbudet i Marked 3b gi tilgangskjøperne informasjon om utstyr som kan benyttes i nettet, herunder sluttbrukerutstyr i forbindelse med den kommende moderniseringen av kobbernettet. Telenor vil gjennom sitt eierskap til kobbernettet ha bedre innsikt enn tilgangskjøperne i hvilket sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med Telenors nettverksutstyr. Dette er egnet til å gi Telenor en fordel ved at selskapet har bedre forutsetninger til å planlegge innkjøp av sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med vektoring/G.fast i Telenors

kobbernett, enn tilgangskjøpere uten tilsvarende kunnskap. For å sikre at Telenor og tilgangskjøpere har likeverdige forutsetninger for å konkurrere i sluttbrukermarkedet, mener Nkom på denne bakgrunn at det er nødvendig å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre en liste ("vectoring whitelist") over sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med vektoring/G.fast i Telenors kobbernett. Listen skal som et minimum inneholde alt relevant utstyr som Telenor selv bruker, planlegger å bruke eller som Telenor på annen måte har kunnskap om at er kompatibelt med Telenors eget nettverksutstyr, knyttet til oppgradering av kobbernettet. Listen skal til enhver tid være oppdatert og hensynta relevant teknologisk utvikling.

5. Informasjon om særlige vilkår for tilgang til samlokalisering skal fremgå av standardtilbudet, herunder bl.a. opplysninger om valgmuligheter for samlokalisering på ulike lokasjoner, hvilket utstyr som kan samlokaliseres, regler for allokering av plass hvis samlokaliseringsarealet er begrenset, adgangsvilkår og sikkerhetskrav.
6. Bestillingsprosedyrer for alle grossistprodukter som inngår i tilgangsplikten i henhold til dette vedtaket, skal inngå i standardavtaler. Det samme skal betalingsbetingelser, herunder faktureringsprosedyrer.
7. Standardavtaler skal også inneholde vilkår og prosedyrer for:
 - Leveranser, med tilhørende servicenivåavtaler (SLAer)
 - Feilretting, med tilhørende servicenivåavtaler (SLAer)
 - Migrering, med tilhørende servicenivåavtaler (SLAer)
 - Kompensasjonsordninger (SLGer) ved avvik fra avtale. Nkom presiserer at Telenor skal gi rimelig kompensasjon både ved avvik fra avtalt kvalitetsnivå og avtalte leveringstider i SLAer.

For en nærmere detaljering av SLA- og SLG-krav i dette vedtaket vises det til kapittel 7.2.12.

7. Standardavtaler skal dessuten inneholde bestemmelser om:
 - Avtaleperiode, reforhandling og oppsigelse
 - Prisforhandlinger under avtaleperioden
 - Konsekvenser ved mislighold av avtale
 - Tvisteløsningsordning
8. Eventuelle krav i Telenors standardavtaler om sikkerhetsstillelse skal være forholdsmessige. Nkom vil presisere at dette blant annet innebærer at Telenor ikke skal kunne stille krav om sikkerhetsstillelse som går utover den forretningsmessige risikoen selskapet utsettes for ved å gi den konkrete tilgangen. Vilkår om at selskap som

anmoder om tilgang både skal betale forskudd for leie og stille bankgarantier, vil etter Nkoms vurdering normalt ikke være et forholdsmessig krav.

9. Standardavtaler skal inneholde retningslinjer og vilkår for sameksistens i nettet, som bl.a. sikrer at avtalt kvalitet opprettholdes.
10. Standardavtaler skal inneholde datoer for når avtalen sist ble endret og datoer for eventuelle øvrige endringer innenfor gjeldende vedtaksperiode.

7.5.3.3 *Prosess ved utarbeidelse av, og større endringer i, standardavtaler*

572. Avtaler om tilgang i dette relevante markedet vil i all hovedsak samsvare med Telenors standardavtaler. Standardavtaler har således en helt sentral rolle ved at de i praksis nærmest uttømmende definerer vilkårene i tilgangsavtalene. På denne bakgrunn blir det særlig viktig at det ved eventuell utarbeidelse av nye standardavtaler, samt ved større endringer i Telenors eksisterende standardavtaler, gjennomføres transparente prosesser som involverer tilgangskjøpere og hensyntar tilgangskjøpernes behov, før slike større endringer implementeres. Med større endringer menes i denne sammenheng eksempelvis endringer som i vesentlig grad vil kunne påvirke tilgangskjøpernes investeringer og/eller valg av forretningsmodell, som tilgangskjøperne har foretatt i henhold til Telenors gjeldende standardavtaler for tilgang i dette grossistmarkedet. Endringer i standardavtalen som reduserer tilgangskjøpernes rett til å få utført feilretting i aksessnettet på Telenors regning, jf. kapittel 7.5.5.3, vil også anses som en større endring som innebærer at Telenor må involvere tilgangskjøperne.

573. Nkom ser det som formålstjenlig at Telenor ved eventuelle større endringer i sine standardavtaler innhenter synspunkter fra tilgangskjøperne og involverer tilgangskjøperne i endringsprosessen. Nkom viser i den forbindelse til at det gjennom etableringen av Bredbåndsforum, er etablert et forum som er egnet for formålet. Nkom mener på denne bakgrunn at eventuelle større endringer som planlegges gjennomført i Telenors standardavtaler, bør drøftes med tilgangskjøperne i Bredbåndsforum i rimelig tid før slike eventuelle større endringer implementeres.

7.5.4 Tilgang til spesifisert informasjon

574. I tillegg til krav om utarbeidelse og offentliggjøring av standardavtaler, mener Nkom det er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor plikt til å gi tilgang til spesifisert informasjon som en del av transparensforpliktelsen i dette vedtaket.

575. Plikten til å gi tilgang til spesifisert informasjon gjelder i utgangspunktet alle opplysninger som er relevante og nødvendige i forbindelse med tilgang i dette grossistmarkedet, og som ikke er lett tilgjengelig på annen måte. Informasjonen skal være oversiktlig og gis på en måte som er egnet og hensiktsmessig for formålet med informasjonsutvekslingen. Telenor kan ikke avslå å gi tilgang til slike opplysninger ut fra en

begrunnelse om at den aktuelle informasjonen i utgangspunktet ikke er systematisert på en måte som kan videreformidles til tilgangskjøperne.

576. Nkom presiserer at det ikke er en forutsetning for plikten til å gi tilgang til spesifisert informasjon at Telenors interne sluttbrukervirksomhet bruker den aktuelle informasjonen, dersom informasjonen er å anse som nødvendig for at tilgangskjøperne på en hensiktsmessig måte skal kunne nyttiggjøre seg av Telenors tilgangsplikt i det relevante grossistmarkedet.

577. Nkom har nedenfor funnet det hensiktsmessig å presisere plikten til spesifisert informasjon knyttet til to områder, henholdsvis informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten, og nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer).

7.5.4.1 Tilgang til informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten

578. Telenor skal gi tilgangskjøperne tilgang til følgende informasjon om selskapets infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten i dette vedtaket:

1. Geografisk dekning for den aktuelle infrastrukturen, herunder opplysninger om hvor infrastrukturen befinner seg, basert på lokasjonsdata.
2. Tilknytningspunkter hvor tilgangskjøper kan tilknytte sitt utstyr til Telenors nett.
3. Potensielt kundegrunnlag for ulike lokasjoner i Telenors aksessnett, herunder "homes passed" i Telenors fiberaksessnett som er potensielle sluttbrukere for tilgangskjøperne basert på tilgang i henhold til tilgangsplikten i dette vedtaket, jf. kapittel 7.3.5.

579. Telenor kan kreve at tilgangskjøper inngår sikkerhetsavtale med Nkom for at tilgangskjøper skal få tilgang til slik informasjon om selskapets infrastruktur dersom tilgang til denne type opplysninger krever sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven og tilbyderer som ber om de aktuelle opplysningene ikke er underlagt sikkerhetsloven. Nkom viser til vurderingene av dette i kapittel 7.2.4.3.3 i Marked 3a-vedtaket. Nkom ikke se grunnlag for at dette skal vurderes annerledes i Marked 3b.

7.5.4.2 Offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse - Key Performance Indicators (KPIer)

580. I gjeldende vedtak i tidligere marked 5 av 20. januar 2014 ble Telenor pålagt å utarbeide og offentliggjøre KPIer. Pålegget tok utgangspunkt i anbefalinger fra BEREC som i tillegg til å angi hvilke indikatorer som burde inngå i KPI-kravene, også understreket viktigheten av å utarbeide og publisere KPIer for både grossisttilbyderens interne sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøperne. Dette ble ansett som viktig for å gjøre det mulig for de eksterne grossistkundene å vurdere hvorvidt det forekommer diskriminering mellom ulike eksterne tilgangskjøperne, samt mellom eksterne tilgangskjøperne og grossisttilbyderens egen sluttbrukervirksomhet.

581. Under henvisning til omtale ovenfor om KPIer som en del av et helhetlig EoO-regime for ikke-diskriminering i Marked 3b, jf. kapittel 7.4, mener Nkom at det også er behov for å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre KPIer som en del av transparensforpliktelsen i Marked 3b. Nkom anser det nødvendig at forpliktelsen om å offentliggjøre KPIer skal utformes slik at det er mulig å sammenligne kvalitets-/servicenivåer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere i dette grossistmarkedet. Nkom mener dette er viktig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne og interne tilbydere i det tilhørende sluttbrukermarkedet, og vil derfor pålegge Telenor å utarbeide to sett KPIer i Marked 3b.

582. I kapittel 7.2.12 er sammenhengen mellom krav til SLAer og KPIer beskrevet. Det fremgår av denne beskrivelsen at hensikten med KPIer er å måle kvalitetsnivået på de samme nøkkelaktivitetene som det er fastsatt SLAer for i standardavtaler for grossistprodukter som er omfattet av tilgangsplikten i Marked 3b.

583. Av Kommisjonens anbefaling fra 2013 fremgår det at KPIer er opplysninger som vil kunne øke gjennomsiktigheten med tanke på leveranse og kvalitet i de relevante markedene. Kommisjonen påpeker videre i anbefalingen at KPIer bør relateres til nøkkelaktiviteter i leveransekjeden og dekke hele kjeden, inklusiv ordreprosesser, provisjonering og leveranser av tjenester, kvalitetsparametre knyttet til feilhåndtering og feilrettingstider, samt migrering mellom ulike tilgangsprodukter. Dette er også hensyntatt i utformingen av forpliktelsen om SLAer, jf. kapittel 7.2.12.

584. Nkom anser på denne bakgrunn at det er nødvendig å pålegge Telenor å utarbeide og offentliggjøre KPIer for følgende nøkkelaktiviteter:

- Systemtilgang (oppetid og svartid)
- Leveranser
- Feilhåndtering og feilrettingstider
- Migrering mellom ulike tilgangsprodukter

585. KPIene skal for hver av disse nøkkelaktivitetene utformes slik at de er egnet til å måle graden av oppfyllelse av SLA-mål for de samme nøkkelaktivitetene som er fastsatt i Telenors standardavtale for grossistprodukter i Marked 3b.

586. For å sikre sammenlignbare KPIer for det eksterne grossisttilbudet og den Telenor-interne bruken av tilsvarende innsatsfaktorer må beregningsgrunnlaget være sammenlignbart. Det er derfor nødvendig at Telenor offentliggjør hvilke beregningsmetoder selskapet legger til grunn for KPIene. I de tilfeller Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke benytter de samme produktene, systemene og/eller prosessene som de eksterne tilgangskjøperne, skal forskjeller i beregningsgrunnlaget/-metoden synliggjøres som en del av offentliggjøringen av KPIer. Nkom anser dette som nødvendig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Dersom det er forskjeller i

beregningsgrunnlaget/-metodene, skal det synliggjøres at beregningsgrunnlaget for de eksterne og interne KPIer som et minimum relaterer seg til:

- Samme beregningsintervall (dvs. antall dager, uker eller måneder)
- Samme beregningsperiode (dvs. uke x eller måned y)
- Måling av tilsvarende ledd i leveranseprosessen

587. I gjeldende vedtak i tidligere marked 5 av 20. januar 2014 er Telenor pålagt månedlig offentliggjøring av KPIer. Basert på erfaringene med månedlig offentliggjøring de siste årene, mener Nkom det er hensiktsmessig å endre publiseringsfrekvensen til kvartalsvis offentliggjøring for kommende vedtaksperiode i Marked 3b. En slik frekvens vil gjøre plikten mindre byrdefyll for Telenor og etter Nkoms vurdering være tilstrekkelig til å ivareta formålet. En noe lavere frekvens på publisering vil videre legge til rette for en mer grundig analyse av de publiserte dataene..

588. Telenor skal varsle Nkom hver gang de kvartalsvise KPIene i Marked 3b offentliggjøres, og samtidig oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forholdet mellom de offentliggjorte KPIene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten i Marked 3a. Slikt varsel og redegjørelse skal sendes til avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

7.5.5 Krav til varslings

7.5.5.1 Vurdering av behov for krav til varslings

589. Diskriminering på andre forhold enn pris mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne kjøpere av tilgang, er et aktuelt konkurranseproblem i det relevante markedet og vil kunne ha store negative konsekvenser for konkurransevnen til tilgangskjøpere. At Telenors sluttbrukervirksomhet mottar opplysninger om endringer i eksisterende infrastruktur og etablering av ny infrastruktur tidligere enn eksterne tilgangskjøpere, er et potensielt utslag av slik diskriminering. Det samme gjelder dersom Telenors egen sluttbrukervirksomhet mottar mer omfattende opplysninger eller opplysninger av bedre kvalitet enn tilgangskjøpere. Begge deler er egnet til å gi Telenor et klart fortrinn ved at selskapet bedre og mer tidsriktig kan foreta nødvendige tilpasninger av forretningsmodeller og strategier i bredbåndsmarkedet. Det er derfor nødvendig å vurdere forholdsmessige varslingsplikter for å avbøte dette konkurranseproblemet.

590. At endringer i priser eller øvrige vilkår ikke varsles i god nok tid, er også et potensielt konkurranseproblem og vil kunne gi Telenor fortrinn i konkurransen i sluttbrukermarkedet. Det er derfor nødvendig å vurdere forholdsmessige tiltak for å avbøte dette konkurranseproblemet.

591. Behovet for krav til varslings om endringer i etableringsprisen for «homes passed» er vurdert ovenfor i kapittel 7.3.5.

592. Fremtidige teknologi- og/eller strukturendringer i Telenors aksessnett vil kunne ha betydning for tilgang og øvrige forhold som regulert i dette vedtaket. Nkom mener derfor at det er behov for å kreve at Telenor varsler om slike endringer til Nkom.

7.5.5.2 Krav til varslingsperiode ved endringer i eksisterende infrastruktur

593. Utfordringene knyttet til varslingsplikt har i hovedsak vært knyttet til tidligere marked 4. Som vist ovenfor i kapittel 1.1, legger Nkom til grunn en oppdatert markedsavgrensning. Den oppdaterte markedsavgrensningen baserer seg på lokal og sentral tilgang til faste aksessnett.

594. Som det fremgår nedenfor, ser Nkom det som formålstjenlig med mer detaljerte og operasjonelle krav til varslingsperiode. Dette er basert på erfaringene i inneværende reguleringsperiode.

595. De potensielle konkurranseproblemene som tilsier varslingsfrister i Marked 3a, vil etter Nkoms vurdering også gjøre seg gjeldende for Marked 3b. Nkom mener derfor at Telenors plikt til varslingsperiode i Marked 3b skal være den samme som i Marked 3a. Dette gjelder uavhengig om vurderingene nedenfor er gjort på bakgrunn av erfaringer under reguleringen av tidligere marked 4.

596. Erfaringene fra inneværende reguleringsperiode understøtter at det fortsatt er et aktuelt konkurranseproblem at endringer i kobberaksessnettet ikke varsles i tilstrekkelig god tid. Dersom Telenors konkurrenter ikke får tilgang til informasjon om planlagte endringer i kobberaksessnettet på samme tid som Telenor selv, vil det som et klart utgangspunkt innebære brudd på ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Erfaringene fra gjeldende reguleringsperiode taler etter Nkoms vurdering også for at det er formålstjenlig å fastsette mer detaljerte regler for varslingsperiode for å effektivisere plikten til ikke-diskriminering.

597. At tilgangskjøpere ikke får informasjon om endringer i tilstrekkelig god tid eller på samme tid og med samme kvalitet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, er et potensielt konkurranseproblem også i tilknytning til fiberaksessnett. Nkom har i inneværende reguleringsperiode blitt gjort kjent med at Telenor har foretatt endringer i sitt GPON-baserte fiberaksessnett. Endringene har vært av en slik art at de er egnet til å påvirke lønnsomheten for tilgangskjøpere ved kjøp av fiberbasert bredbåndsaksess. Nkom har ikke mottatt noen formell klage på endringene, men ser forholdet som en grunn til å vurdere behovet for å presisere varslingsplikten ved endringer i Telenors fiberbaserte aksessnett.

598. Hvem som skal varsles og med hvilken frist, vil måtte avgjøres på bakgrunn av berørte interesser. De sentrale interessene i denne vurderingen er etter Nkoms vurdering Telenors interesse i å kunne disponere sitt eget aksessnett, herunder forutsigbarhet om egen handlefrihet til slik disponering, tilgangskjøpers interesse i forutsigbarhet for investeringer foretatt i tilknytning til Telenors aksessnett, herunder forutsigbarhet om egne rammebetingelser for tilbud av bredbåndstilbud i sluttbrukermarkedet, og hensynet til å oppnå bærekraftig konkurranse. Hensynet til bærekraftig konkurranse vil på noen områder overlappe med de forutnevnte hensynene.

599. Behovet for varslingsfrist ved opphør av tilgang er omtalt i Kommisjonens NGA-anbefaling:

"39. [...] NRAs should ensure that alternative operators are informed no less than 5 years, where appropriate taking into account national circumstances, before any decommissioning of points of interconnection such as the local loop exchange. This period may be less than 5 years if fully equivalent access is provided at the point of interconnection."

Det følger av sitatet at Kommisjonen anerkjenner at varslingsfristen kan gjøres kortere ut i fra nasjonale forhold og dersom det tilbys likeverdig tilgang til den som legges ned.

600. Den gjeldende varslingsfristen på 3 år ved nedleggelse av kobberaksesslinjer eller hovedkoplinger er i hovedsak begrunnet i at det er nødvendig for tilgangskjøpere som ønsker å investere i Telenors kobberaksessnett, å ha forutsigbarhet for at investeringen vil ha en viss varighet. Samtidig vil en lengre varslingsfrist kunne være til hinder for videreutvikling av tjenestetilbudet i kobberaksessnettet. Når varslingsfristen etter gjeldende regulering er kortere enn 5-års fristen som Kommisjonen tilrår i NGA-anbefalingen, så skyldes det to forhold. Det ene er at varslingsfristen ikke unødvendig skal begrense Telenors mulighet for å videreutvikle kobberaksessnettet, og det andre er som nevnt ovenfor at fristen i utgangspunktet er satt i samråd mellom Telenor og tilgangskjøpere.

601. Problemstillingen knyttet til potensielle ulemper for videreutvikling av tjenestetilbudet ved lengre varslingsfrister, har blitt aktualisert gjennom økte muligheter for å oppgradere kobberbaserte aksessnett gjennom teknologier som vektoring og G.fast. Effektiv bruk av disse teknologiene forutsetter at kun én tilbyder kan kontrollere de oppgraderte kobberaksessene, og gir grunn til å vurdere å pålegge den som har slik kontroll å tilby tilgang til eksterne tilgangssøkere. Nkom viser i den forbindelse til kapittel 7.2.3 i vedtaket i Marked 3a.

602. Ved en eventuell oppgradering av kobberaksessnettet, var deltakerne i Bredbåndsforum enige om at det er nødvendig å kunne gjennomføre oppgraderingen relativt raskt fra det er tatt beslutning om oppgradering. Dette er nødvendig for at det skal være realistisk å få gjennomført oppgraderingen. En lang frist for å varsle om oppgradering av kobberaksesser, for eksempel på 3 år, ville derfor være problematisk. Selv om Nkom ikke har opprettholdt konklusjonen om at det skal være likeverdige muligheter for Telenor og tilgangskjøperne til å ta i bruk ekskluderende teknologi i kobbernettet, mener Nkom at behovet for kort varslingsfrist fortsatt gjør seg gjeldende ved en eventuell oppgradering av kobbernettet i regi av Telenor.

603. Telenor har i inneværende reguleringsperiode først gitt uttrykk for at selskapet ønsker å satse på omfattende oppgradering av kobberaksessnettet og senere for at selskapet ser det som mer fomålstjenelig å begrense denne oppgraderingen til i hovedsak å gjelde mer rurale strøk. Telenor vil heller investere i økt etablering av annen infrastruktur for

høykapaistetsbredbånd, fortrinnsvis fiberbaserte aksessnett. Nkom oppfatter videre at Telenor i minst mulig grad ønsker å ha parallelle faste aksessnett.

604. I etterkant av den nasjonale høringen har Nkom forespurt Telenor om hvilke planer selskapet nå har for å oppgradere kobbernettet. I svaret viste Telenor til hva selskapet har kommunisert i markedet om at mobil og fiber er de prioriterte investeringsområdene. Telenor kunne imidlertid verken bekrefte eller avkrefte at det foreligger konkrete planer om oppgradering av kobbernettet. Nkom mener på denne bakgrunn at endringer og nedleggelse av kobberaksessnett, med den potensielle virkning av eksisterende tilgang bortfaller, vil være en aktuell problemstilling i dette markedsvedtakets levetid.

605. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående at det er nødvendig å pålegge Telenor å varsle om endringer i sitt kobberaksessnett med 3 års frist i tilfeller hvor selskapet gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller. Nkom presiserer at plikten til 3 års varsling kun gjelder dersom Telenor gjør endringer som fører til bortfall av tilgang som tilgangskjøper faktisk har tatt i bruk, eller hvor det er notoritet om at ekstern tilgangskjøper har gitt Telenor informasjon gjennom Telenors bestillingssystemer om han skal ta aksessen i bruk.

606. Det synes ikke like aktuelt at Telenor skal gjøre endringer i fiberaksessnett som har til virkning at tilgang til fiberaksesser som det gis tilgang til, skal bortfalle. For det tilfelle at det likevel skulle skje, vil hensynene som tilsier en varslingsfrist på 3 år, jf. forrige punkt, like fullt gjøre seg gjeldende. Telenor skal derfor på tilsvarende vis som for kobberaksessnettet, varsle tilgangskjøper om endringer i fiberaksessnettet som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne oppnå tilgang til aksesser som benyttes av tilgangskjøper.

607. Oppgradering eller andre endringer i aksessnettet som medfører at tilgang som er gitt bortfaller, men hvor tilgangen erstattes av en annen type tilgang, vil også kunne innebære en ulempe for tilgangskjøper fordi endringen er egnet til å redusere tilgangskjøperens forutsigbarhet. Dette tilsier at tilgangskjøper også i slike tilfeller bør ha krav på å motta varsel i rimelig tid. Ulempen for tilgangskjøper begrenses imidlertid dersom han tilbys et relevant erstatningsprodukt og erstatningsproduktet tilbys tidsnok til ikke å påvirke eksisterende tjenesteproduksjon negativt. Ulempen for tilgangskjøper vil i så fall i hovedsak være avgrenset til at han eventuelt ikke vil kunne nyttiggjøre seg av investeringer i Telenors infrastruktur i en så lang periode som først forutsatt.

608. Hensynet til tilgangskjøpers forutsigbarhet på dette området må avveies mot Telenors interesse i å kunne utnytte aksessnettet til tilbud av konkurransedyktige bredbåndstjenester i sluttbrukermarkedet. Det er videre relevant å ta i betraktning at også den som kjøper tilgang vil nyte godt av endringer i aksessnettet ved at endringen gjør det mulig tilby høyere kapasitet til sine sluttbrukere, så lenge Telenor gir mulighet til å tilby bredbåndstjenester i det oppgraderte nettet gjennom et relevant erstatningsprodukt.

609. Nkom har i kapittel 7.2.5 i Marked 3a-vedtaket pålagt Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte nett og uttrykt at slik tilgang skal

tilbys i de delene av Telenors kobberaksessnett som oppgraderes. Tilgangsproduktet er etter Nkoms vurdering å anse som et relevant erstatningsprodukt for bortfall av fysisk tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett. Tilgangskjøper som benytter tilgang som bortfaller som følge av at Telenor oppgraderer kobberaksessnettet, vil derfor være sikret et tilgangsprodukt som ivaretar behovet for kontinuitet i tjenesteproduksjonen. Nkom viser videre til at det var konsensus blant deltakerne i Bredbåndsforum som uttrykte interesse for å oppgradere kobberaksessnettet, at slik oppgradering kunne skje rimelig raskt når det først var tatt beslutning om slik utbygging.

610. Nkom mener på bakgrunn av ovenstående vurderinger at det er tilstrekkelig at Telenor ved oppgradering og andre endringer i kobberaksessnettet som medfører at tilgang som er gitt bortfaller, varsles med 6 måneders frist dersom tilgangskjøperen tilbys et relevant erstatningsprodukt. En slik varslingsfrist vil etter Nkoms vurdering også være tilstrekkelig ved endring i fiberbaserte aksessnett som har samme virkning for tilgang. I tilfeller hvor Telenor gjør endringer i aksessnett som er omfattet av tilgangsplikt som medfører at tilgang som er gitt bortfaller, kan Telenor derfor varsle med 6 måneders frist dersom tilgangskjøperen tilbys et relevant erstatningsprodukt.

611. For å anses som et relevant erstatningsprodukt, er det nødvendig at dette kan anses å tilhøre samme grossistmarked som produktet det skal erstatte. Det innebærer blant annet at erstatningsproduktet skal gi tilsvarende mulighet til å kontrollere ulike egenskaper ved sluttbrukertjenesten som produktet som bortfaller. Erstatningsproduktet skal dermed gi mulighet for å videreføre eksisterende sluttbrukertjenester som benytter produktet som bortfaller som innsatsfaktor. Nkom viser til vurderingene i markedsanalysen kapittel 2.4.4 mht. sentrale kjennetegn for produkter i Marked 3b.

612. Telenor vil fra tid til annen kunne ha behov for å foreta planmessige endringer i sine aksessnett. Dersom slike endringer ikke påvirker tilgangsprodukter som er i bruk, taler det for at endringene kan gjennomføres med kortere varsel. At endringene ikke påvirker tilgangen, innebærer imidlertid ikke at endringene er helt uten betydning for tilgangskjøper. Dessuten trekker det forhold at endringene er planlagte, i retning av at det ikke vil være byrdefullt for Telenor å innrømme tilgangskjøper et noe lenger varsel. Nkom konkluderer etter dette med at Telenor skal varsle planlagte endringer som ikke påvirker tilgang som gis, med 3 måneders frist.

613. Det vil i noen tilfeller kunne være behov for å gjennomføre justeringer og tilpasninger i aksessnettene så raskt at en varslingsfrist på 3 måneder blir uforholdsmessig, selv om dette kan ha kortsiktig negativ virkning for tilgang som gis. Slike endringer vil kunne være nødvendig av hensyn til tekniske, vedlikeholdsmessige eller driftsmessige forhold og kan blant annet skyldes feilsituasjoner. Slike endringer kan gjennomføres med kortere varsel enn 3 måneder. Nkom understreker at Telenor i slike tilfeller ikke er fritatt fra å varsle tilgangskjøper om endringen, og at Telenor skal varsle med så lang frist som mulig ut i fra det aktuelle arbeidets

karakter og virkning. Telenor skal videre på forespørsel kunne dokumentere at det utførte arbeidet ikke kan anses som planmessig vedlikehold, men var saklig og konkret begrunnet.

614. Dersom Telenor gjør endringer i deler av nettet som omfattes av tilgangsplikten, men hvor det ikke er noen tilgangskjøper som benytter seg av muligheten for tilgang, mener Nkom at det er grunnlag for å anse at ingen tilbyder er berørt av endringen i vesentlig grad. I tråd med hva Nkom har uttrykt ovenfor, anser Nkom at tilgang er benyttet dersom det er notoritet om at en ekstern tilgangskjøper har gitt Telenor informasjon gjennom Telenors bestillingssystemer om han skal ta i bruk en aksess som vil bli omfattet av endringen. Det forhold at ingen på det aktuelle tidspunktet benytter seg av tilgang som vil bli berørt av en gitt endring, innebærer ikke at endringen er helt uten betydning for tilgangskjøper. Slike endringer vil for eksempel kunne være av betydning for tilgangskjøpers planlegging om kommende bruk av tilgang. Nkom mener videre at det sentralt å sikre notoritet rundt slike endringer i aksessnettet som påvirker omfanget av aksesser som er underlagt tilgangsplikt. Nkom har videre vanskelig for å se at Telenor kan ha noen legitim interesse i gjennomføre endringer som påvirker tilgang som omfattes av tilgangsplikten uten å foreta noen form for varsel ovenfor tilgangskjøper.

615. Nkom konkluderer etter dette med at Telenors skal varsle om endringer i aksessnettene som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne nyttiggjøre seg av tilgangsplikt, også i tilfeller hvor ingen tilgangskjøper benytter seg av tilgangsplikten. Slikt varsel skal gjøres med frist på én måned og kan gjøres på Telenors hjemmeside, så fremt varselet gjøres lett tilgjengelig. Telenor skal videre varsle Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no om at slikt varsel er lagt ut.

616. Nkom klargjør for ordens skyld at Telenor vil kunne foreta endringer med kortere varslingsfrister enn hva som følger av denne reguleringen, dersom Telenor har samtykke fra tilbydere som har krav på varsel i medhold av dette vedtaket. Telenor skal i slike tilfelle kunne dokumentere at samtykke er gitt.

617. Det vil i noen tilfeller kunne skje at Telenor må gjøre endringer i aksessnettet på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Slike endringer kan for eksempel være pålegg fra offentlig myndighet eller grunneier, og vil kunne gjøre det vanskelig eller umulig for Telenor å overholde de varslingsfrister som ellers følger av dette vedtaket. At det eventuelt skulle oppstå et forhold utenfor Telenors kontroll, vil på den annen side ikke redusere tilgangskjøpers behov for forutsigbarhet. Det vil derfor også i slike tilfeller være behov for at varslingsreglene så langt det lar seg gjøre ivaretar hensynet til forutsigbarhet for tilgangskjøper.

618. Nkom finner på denne bakgrunn det nødvendig å innrømme Telenor et unntak fra varslingsreglene i tilfeller hvor endringer i aksessnettet er nødvendig på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Telenor vil derfor i slikt tilfelle kunne varsle endringer i aksessnettene som medfører at tilgangskjøper ikke lenger vil kunne nyttiggjøre seg av tilgangsplikt, med kortere varsel enn det som ellers følger av dette vedtaket. Varslingsfristen

skal i slike tilfeller ikke reduseres mer enn det forhold som ligger utenfor Telenors kontroll, kan begrunne.

619. For at tilgangskjøpere skal få varsel så tidlig som mulig, mener Nkom det er behov for å stille krav til Telenor om at varselet med forkortet varslingstid skal gis uten ugrunnet opphold fra forholdet som begrunner at den forkortede varslingstiden, oppstår.

620. Telenor skal samtidig med at tilgangskjøpere varsles i henhold til unntaket om forkortet varslingstid, dokumentere og begrunne overfor Nkom at forutsetningene for unntaket er oppfylt, herunder at det er nødvendig å varsle med forkortet frist og at varslingstiden ikke er redusert mer enn hva som er nødvendig i det konkrete tilfellet. Dokumentasjonen skal omfatte informasjon om tidspunktet for når Telenor mottok informasjon om forholdet som begrunner unntaket.

7.5.5.3 Særlig om Telenors feilrettingspolicy

621. Telenor er pålagt å gi tilgang til selskapets kobberbaserte aksessnett. Endringer i aksessnettet som fører til bortfall av tilgang som tilgangskjøper faktisk har tatt i bruk, eller hvor det er notoritet om at ekstern tilgangskjøper har gitt Telenor informasjon gjennom Telenors bestillingssystemer om at denne skal ta aksessen i bruk, skal varsles i henhold til varslingsperiodene som fremgår av kapittel 7.5.5.2. Tilgangskjøpernes behov for forutsigbar tilgang og for investeringer i Telenors nett, er sentrale hensyn bak varslingsplikten.

622. Telenor har en såkalt feilrettingspolicy for det kobberbaserte aksessnettet. I Telenors standardavtaler er det inntatt en bestemmelse som gir Telenor rett til å kreve at tilgangskjøperen sier opp tilgangsavtalen med egen sluttkunde med umiddelbar virkning ved «feil i Telenettet som det ikke er teknisk eller økonomisk forsvarlig å rette».³² Telenor vil videre kunne si opp tilgangsavtalen med tilgangskjøperen med én måneds varsel når «...det ikke er forretningsmessig forsvarlig å rette feilen».³³ Disse rettighetene for Telenor er nærmere utpenslet i feilrettingspolicyen, blant annet ved at det er fastsatt øvre kostnadsrammer for feilrettingen. Policyen vil derfor ha stor innvirkning på omfanget av tilfeller som kan sies opp med kort varsel. Til sammenligning skal Telenor, i medhold av kapittel 7.5.5.2 i dette vedtaket, varsle om endringer som fører til bortfall av tilgang som tilgangskjøper faktisk har tatt i bruk, med henholdsvis 6 måneder og 3 år. Nkom mener på denne bakgrunn at feilrettingspolicyen kan gripe inn i rettigheter og plikter etter dette vedtaket.

623. Det fremgår av policyen at dersom feilrettingen har en estimert kostnad som overstiger den fastsatte kostnadsrammen, «vil Telenor søke å finne alternative løsninger», og videre at «Dersom dette ikke er mulig å gjennomføre vil Telenor, med bakgrunn i gjeldende avtaler gå til oppsigelse av berørte aksesser». I tilfeller der Telenor velger å gå til oppsigelse av en aksess i medhold av feilrettingspolicyen, åpner policyen for at tilgangskjøperne og sluttkundene kan dekke alle kostnader ved feilrettingen. Nkom er ikke kjent med at tilgangskjøper som benytter

³² Jf. punkt 16.5 i Operatøraksessavtalen

³³ Jf. punkt 16.6.3 i Operatøraksessavtalen

seg av denne muligheten til å opprettholde aksessen, oppnår noen tidfestet garanti mot at aksessen på ny kan varsles nedlagt som følge av etterfølgende feil.

624. Telenor har i de senere årene trinnvis redusert kostnadsrammene for feilretting av enkeltaksesser. I 2015 var for eksempel kostnadsrammen for privatkunder kr. 20.000 (både for telefoni og bredbånd). Denne rammen er nå kr. 3.300³⁴ for telefoni og kr. 8.500 for bredbånd. En konsekvens av lavere kostnadsramme vil være at relativt små feil på aksesslinjene kan føre til oppsigelse av de berørte aksessene.

625. De reduserte kostnadsrammene for feilretting innebærer at feilrettingspolicyen potensielt kan få stor praktisk betydning for tilgang. Nkom peker i den sammenheng på at kostnadsrammene for feilretting vil kunne bli redusert ytterligere, og at det synes å være begrenset transparens knyttet til Telenors vurdering av om kostnadsrammen er overskredet. Nkom mener derfor at det samlet sett er fare for at hensynene som varslingsreglene bygger på, ikke vil bli ivaretatt i tilstrekkelig grad.

626. På den annen side ser Nkom at det kan være grunner til å akseptere at Telenor har en feilrettingspolicy for separate enkeltkundeaksesser. Kobberaksessnettet er gammelt og vil kunne erstattes av ny teknologi. Krav som innebærer at Telenor har en ubetinget plikt til å rette feil på enkeltaksesser i kobberaksessnett uten hensyn til de tilhørende kostnadene, vil kunne fremstå som urimelig. Nkom tar derfor utgangspunkt i at det kan aksepteres at Telenor har en feilrettingspolicy, forutsatt at policyen oppfyller nærmere angitte krav, jf. nedenfor. På bakgrunn av faren for at feilrettingspolicyen vil kunne undergrave hensynene som Telenors varslingsplikt bygger på, gjør Nkom oppmerksom på at dette standpunktet vil kunne bli revurdert avhengig av feilrettingspolicyens faktiske omfang og utøvelse.

627. Nkom mener det er uheldig at feilrettingspolicyen fastsettes utenfor rammen av standardavtalene. For å sikre transparens og at tilgangskjøperne kan bli involvert i endringer av policyen, jf. kapittel 7.5.3.3, skal policyen inngå i standardavtalene for tilgang i dette grossistmarkedet.

628. Policyen skal angi en øvre kostnadsramme for retting av en enkelt aksesslinje. For å sikre ikke-diskriminering, skal kostnadsrammen være den samme for kobberaksesslinjer hvor eksterne tilgangskjøpere har eksisterende sluttkundeavtaler som for kobberaksesslinjer hvor Telenors egen sluttbrukervirksomhet har kundeforholdet. Kostnadsrammen skal ikke settes på et urimelig lavt nivå. Det innebærer at kostnadsrammen ikke skal settes på et nivå som er egnet til å undergrave formålet med varslingspliktene i kapittel 7.5.5.2. Det innebærer videre at kostnadsrammen skal fastsettes slik at beløpet er høyt nok til å dekke kostnaden ved å rette feil som kan anses som vanlige eller påregnelige.

629. Policyen skal legge til rette for at tilgangskjøperne kan be Telenor om å dokumentere grunnlaget for oppsigelse av aksesslinjen. Dette gjelder både kostnadsberegningen som ligger

³⁴ Med virkning fra 1. desember 2018, se <https://www.telenorwholesale.no/2018/09/endret-feilrettingspolicy-01-12-18/>

til grunn for å fastslå at feilrettingen vil overstige den fastsatte kostnadsrammen, og vurderingen som ligger til grunn for at det ikke vil være mulig å gjennomføre «alternative løsninger». Forespørsel om slik dokumentasjon skal etterkommes uten ugrunnet opphold.

630. Policyen skal inneholde bestemmelse om tilgangskjøpers rett til å kreve rimelig kompensasjon ved oppsigelse av aksesslinjen. Dersom Telenors sluttbrukervirksomhet tilbyr kompensasjon til sluttkunder som mister muligheten til kobberbasert bredbåndstilgang i tilknytning til at det ikke anses forsvarlig å rette feil for å opprettholde den aktuelle aksesslinjen, plikter Telenor å tilby tilgangskjøperne kompensasjon som gir tilsvarende mulighet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å tilby berørt sluttbruker kompensasjon.

631. I de tilfellene Telenor tilbyr egne sluttkunder tilgang til alternativ infrastruktur i stedet for den avviklede kobberaksesslinjen, for eksempel fibernett, skal Telenor gi tilgangskjøperne informasjon om hvordan eventuelt tilgangskjøpernes kunder kan få tilgang til alternativ infrastruktur, for eksempel ved kjøp av et tilgangsprodukt eller ved tilgang basert på avtale.

632. Policyen skal gi tilgangskjøperne mulighet til å dekke kostnaden som overstiger rammen for feilretting der Telenor velger å gå til oppsigelse av berørt aksess grunnet overskredet kostnadsgrense. Policyen skal videre inneholde prosedyrer for at tilgangskjøperne selv kan dekke deler av kostnadene for feilrettingen. Tilgangskjøper skal i slike tilfeller ha rett til tilgang til den aktuelle aksessen i en periode som minst er på linje med tilgangskjøpers rett etter varslingspliktene i kapittel 7.5.5.2.

633. I kapittel 7.5.3.3 har Nkom stilt krav til prosess ved utarbeidelse av, og større endringer i, standardavtaler. Kravene Nkom stiller her om at feilrettingspolicyen skal være en del av standardavtalen, innebærer at kravene til prosess også gjelder endringer i feilrettingspolicyen.

7.5.5.4 Særlig om varsling av endringer av etableringsprisen for «homes passed»

634. I kapittel 7.3.5 kom Nkom frem til at det er nødvendig å stille krav til varsling av endringer i etableringsprisen for «homes passed».

635. Nkom mener det kan være hensiktsmessig å ha samme varslingsfrist for endringer i etableringsprisen som for endringer i priser for øvrig, jf. fristen på to måneder som er fastsatt i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5. Nkom mener at en frist på to måneder vil gi tilgangskjøperne tilstrekkelig forutberegnelighet med hensyn til hvilke kostnader som må påregnes knyttet til etableringen av stikkledninger til «homes passed».

7.5.5.5 Krav til innholdet i og andre felleskrav til varsel ved endringer i eksisterende infrastruktur

636. Nkom har i kapittel 7.4 pålagt Telenor plikt til ikke-diskriminering. Telenor vil kunne ha insentiv og mulighet til å varsle tilgangskjøper med informasjon som har lavere kvalitet enn den Telenor gir sin egen sluttbrukervirksomhet. For å redusere muligheten for slik diskriminering, mener Nkom det er behov for å presisere nærmere krav til innholdet i de varsler Telenor har plikt til å gi i medhold av dette vedtaket. Slik presisering vil videre bidra til å effektivisere

varslingsplikten og vil etter Nkoms vurdering også være egnet til å redusere potensielle konflikter mellom Telenor og tilgangskjøper knyttet til varsling.

637. Plikten til ikke-diskriminering innebærer at tilgangskjøpere skal motta varsel om enhver endring i Telenors kobberaksess med samme kvalitet og på samme tidspunkt som Telenor varsler sin egen sluttbrukervirksomhet. Når det gjelder kvalitet på varselet, innebærer dette at varselet som et minimum skal omfatte opplysninger om:

1. Hvilke eksisterende aksesser og eventuelt andre deler av Telenors nett som er berørt av endringen.
2. Alle opplysninger knyttet til de berørte aksessene og eventuelle andre deler av Telenors nett, som er relevant og nødvendig for tilgangskjøper å motta for å kunne ivareta sine interesser på likeverdige vilkår som Telenors sluttbrukervirksomhet. Dette omfatter opplysninger som er relevant og nødvendig både i tilknytning til kjøp av grossisttilgang og for betjening av eksisterende tjenestetilbud til sluttbruker. At Telenors sluttbrukervirksomhet eventuelt ikke skulle være direkte berørt i et konkret tilfelle, innskrenker ikke kravene til Telenors varsling etter dette punktet.
3. Når endringen vil bli påbegynt og når den vil bli ferdigstilt.

638. Av hensyn til klarhet om innholdet i varslingsplikten, ser Nkom det som formålstjenlig å presisere kravet til varsling ved endringer som medfører at tilgang som er i bruk, bortfaller. Telenor skal i slike tilfeller som et minimum gi opplysninger om:

1. Et tilbud om tilgang til relevante erstatningsprodukter.
2. En plan for eventuell tvangsmigrering til nytt erstatningsprodukt.
3. Informasjon om hvilke type utstyr som vil bli tatt i bruk på punktet som oppgraderes, samt en henvisning til hvilket sluttbrukerutstyr som er kompatibelt med dette utstyret, se kapittel 7.5.3 om Telenors standardavtale.

639. Nkom gjør for ordens skyld oppmerksom på at minimumskravene rett ovenfor ikke innebærer noen innskrenkning i Telenors plikt til å gi tilgangskjøpere varsel av samme kvalitet som overfor Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

640. Hva gjelder kravet til at tilgangskjøper skal motta varsel med samme tidspunkt som Telenors egen sluttbrukervirksomhet, vil Nkom anse at den interne tjenesteleverandøren har blitt varslet om en gitt endring senest på det tidspunktet hvor den interne tjenesteleverandøren, herunder dem som representerer denne, har fått kunnskap om at det er tatt avgjørelse om at en gitt endring skal gjennomføres. Nkom vil videre anse at tilgangskjøper har mottatt varsel den dagen varsel som oppfyller kravene i dette vedtaket, er sendt rette vedkommende hos tilgangskjøper som har krav på varsel i medhold av dette vedtaket, eller er formidlet på den annen måte som ellers er foreskrevet i dette vedtaket. Tilgangskjøper er ansvarlig for å sørge for å gi Telenor korrekte og oppdaterte opplysninger om hvem som er rett mottaker av varsel.

641. Nkom gjør for ordens skyld oppmerksom på at varsel som ikke oppfyller kravene i vedtaket eller ikke er sendt til rette vedkommende, ikke anses som sendt, med den virkning av varslingsfristen ikke begynner å løpe. Det vil likevel være grunnlag for at Nkom etter en konkret vurdering kan komme til at varselet er tilstrekkelig dersom mangelen kan anses å være bagatellmessig og ikke gjentakende. Nkom gjør videre oppmerksom på at vurderingen av om varsel er sendt gjelder i relasjon til den enkelte tilbyder som har krav på varsel.

7.5.5.6 Særlig om endringer i det som er varslet

642. Telenor vil kunne ha legitime grunner til å gjøre endringer i forhold som er varslet innen varselet trer i kraft. Slike endringer kan i utgangspunktet være både til tilgangskjøpers gunst og til tilgangskjøpers ugunst. Det kan også være at endringen er til gunst for noen tilgangskjøpere, men til ugunst for andre. Endringer i et forhold vil videre være egnet til å skape uklarhet rundt hva som faktisk vil bli gjeldende. Slik uklarhet er egnet til å svekke tilgangskjøpers mulighet til å gjøre rasjonelle tilpasninger til det som er varslet og vil dermed kunne svekke tilgangskjøpers konkurransevne.

643. For å bidra til klarhet om tilgangskjøpers rammebetingelser, mener Nkom derfor at det er nødvendig å pålegge Telenor å varsle på nytt med samme frist som det opprinnelige varselet dersom Telenor endrer på det eller de forhold som det har blitt varslet endring av. Ettersom det ikke nødvendigvis er entydig om en endring er til gunst eller ugunst for alle berørte tilgangskjøpere og fordi det heller ikke nødvendigvis er entydig om en endring i noe som er varslet endret er til gunst eller ugunst, mener Nkom at kravet til å varsle på nytt i utgangspunktet må gjelde ethvert tilfelle av slike endring. Det nye varselet skal gis på samme format som det opprinnelige varselet. For at en slik plikt ikke skal være uforholdsmessig ut i fra formålet, mener Nkom at plikten til å varsle på nytt likevel ikke skal gjelde endringer av bagatellmessig karakter. For å unngå eventuell uklarhet, presiserer Nkom at dette er et snevert unntak og at den klare hovedregelen likevel er plikt til å varsle på nytt.

7.5.5.7 Forholdet til Telenors standardavtale

644. Varslingsreglene ved endringer i Telenors kobberaksessnett er dels forskjellig fra hva som følger av Nkoms vedtak fra 2014 og er dels utformet på en annen måte enn i nevnte vedtak. For å unngå uklarhet rundt innholdet i Telenors varslingsplikt, skal Telenor sørge for at standardavtalene på en hensiktsmessig måte gjør tilgangskjøperne oppmerksom på hvilke krav selskapet er underlagt til varslingsplikt.

7.5.5.8 Forlenget varslingsfrist ved endringer til ugunst

645. At endringer i priser eller øvrige vilkår ikke varsles i god nok tid, kan også være et potensielt konkurranseproblem. En transparensforpliktelse som er egnet til å bøte på dette konkurranseproblemet direkte, er å kreve at Telenor varsler om slike endringer med tilstrekkelig tid til at berørte tilgangskjøpere kan gjenspeile endringen i sine sluttbrukeravtaler.

Nkom kan i medhold av ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, fastsette en utvidet varslingsfrist dersom det er nødvendig.

646. Ifølge ekomloven § 2-4 tredje ledd gjelder det en varslingsfrist på én måned for endringer i sluttbrukeravtale:

"Tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste skal varsle sluttbruker om endring i eller opphør av avtalen. Endring i eller opphør av avtale kan tidligst tre i kraft en måned etter at varsel er sendt sluttbruker."

647. For at tilbydere som kjøper tilgangsprodukter fra Telenor som er omfattet av dette vedtaket, skal ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer i Telenors produkter eller vilkår i sine egne vilkår, mener Nkom det er nødvendig å utvide den generelle varslingsplikten som følger av ekomloven § 2-4 tredje ledd. På denne bakgrunn vil Nkom pålegge Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, å varsle kjøpere av regulert tilgang om eventuelle endringer i eksisterende tilbud til ugunst for avtaleparten og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres. Uten en slik utvidet varslingsplikt vil ikke kjøpere av regulert tilgang ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringene i sine egne sluttbrukeravtaler og samtidig overholde den generelle varslingsplikten overfor egne sluttkunder. Nkom legger til grunn at utvidet varslingsplikt ikke er uforholdsmessig tyngende for Telenor.

648. Telenor pålegges derfor en plikt til å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, leveringstider, feilrettingstider/rutiner, funksjonalitet, kvalitet, etc., til ugunst for andre tilbydere, herunder for deres sluttbrukere, senest to måneder før endringen gjennomføres. For at plikten skal være tilstrekkelig effektiv, mener Nkom at det er tilstrekkelig at endringen er til ugunst for enkelte av tilgangskjøperne eller deres sluttbrukere, for å anse at endringen utløser krav om forlenget varslingsfrist. Med endringer til ugunst sikter Nkom til endringer som normalt vil oppfattes som en belastning for grossistkunden og/eller deres sluttkunder, for eksempel prisøkninger, lengre leveringstider, lavere kvalitet, begrensninger i tjenesten, etc.

649. Nkom klargjør for ordens skyld at prisreduksjoner og øvrige endringer til gunst for tilgangskjøper og/eller deres sluttbrukere, ikke omfattes av kravet til utvidet varslingsfrist. Slike endringer vil derfor kunne tre i kraft umiddelbart.

7.5.5.9 Varsling til Nkom om teknologendringer og endringer i IT-systemer og leveransekjeder

650. Telenors valg av teknologi og nettstruktur vil kunne få stor betydning for hva slags tilgang som kan tilbys til eksterne tilgangssøkere og hvilken utvikling som er nødvendig for å tilby den aktuelle tilgangen. Valg av teknologi og nettstruktur vil dermed kunne ha betydning for muligheten eksterne tilgangskjøpere som bruker Telenors infrastruktur, har til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet.

651. Hvilke kostnader som er knyttet til å tilby en viss type tilgang, vil videre inngå i Nkoms vurdering av forholdsmessigheten av å pålegge en gitt type tilgang. Større kostnader knyttet til å tilby en viss type tilgang trekker isolert sett i retning av det ikke er forholdsmessig å pålegge den aktuelle tilgangen. I en vurdering av forholdsmessigheten ved å pålegge tilgang vil det også være relevant å ta i betraktning hvilke alternativer Telenor har til å velge løsninger som begrenser kostnadene knyttet til å tilby ekstern tilgang. I den grad Telenor velger løsninger som innebærer at de relative kostnadene ved å tilby tilgang blir høye, vil det likevel kunne være forholdsmessig å pålegge tilgang.

652. Nkom mener på denne bakgrunn at det er behov for at Telenor varsler Nkom om teknologiendringer som er egnet til å påvirke muligheten for å tilby tilgang til eksterne tilgangskjøpere, jf. kapittel 7.5.5.1. Et eksempel på en slik teknologiendring er å oppgradere kobberaksessnett med ekskluderende teknologi.

653. Nkom har i kapittel 7.4.3 ut fra en kost-/nyttvurdering konkludert med at det ikke er forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på Eol i Marked 3b. Det innebærer at Telenor fortsatt kan benytte ulike systemer og prosesser for leveranser til henholdsvis intern sluttbrukervirksomhet og salg til eksterne tilgangskjøpere (EoO). Systemene og prosessene som brukes av eksterne tilgangskjøpere, skal imidlertid ha samme grad av pålitelighet, funksjonalitet og kvalitet/ytelse som systemene og prosessene som brukes av Telenors interne sluttbrukervirksomhet.

654. Samtidig anerkjenner Nkom Kommisjonens utgangspunkt om at Eol er den mest effektive tilnærmingen for å sikre ikke-diskriminering. Telenors valg av IT-systemer og leveransekjeder vil kunne få stor betydning både for om tilgangskjøperne kan konkurrere på ikke-diskriminerende vilkår sammenlignet med Telenors egen sluttbrukervirksomhet og for muligheten til å sikre ikke-diskriminering gjennom Eol.

655. Nkom mener på denne bakgrunn at det er behov for at Telenor varsler Nkom om større endringer i IT-systemer og leveransekjeder. En slik varslingsplikt vil gi Nkom grunnlag for å vurdere virkningen av nye eller endrede systemløsninger på krav til ikke-diskriminering og vil etter Nkoms vurdering være egnet til å understøtte en utvikling mot systemer som er felles for Telenor og eksterne tilgangskjøpere, og dermed Eol på flere områder. På tilsvarende måte som Nkom ovenfor har gitt uttrykk for i tilknytning til teknologiendringer, vil utvikling av endrede IT-systemer og leveransekjeder kunne få betydning for Nkoms vurdering av forholdsmessigheten av å stille krav om ikke-diskriminering i form av Eol.

656. I lys av at de to forholdene som er nevnt ovenfor vil kunne få stor betydning for plikter og rettigheter etter dette vedtaket, er det sentralt at Nkom mottar tidlig varsel om teknologiendringer og større endringer i IT-systemer og leveransekjeder. Med tidlig varsel sikter Nkom til et tidspunkt som er forut for at Telenor har tatt sentrale valg som er av betydning for hvilken tilgang Telenor kan tilby eksterne tilgangskjøpere, herunder med hvilken funksjonalitet og i hvilke systemer tilgangen kan tilbys. Slike endringer vil kunne være av ulik karakter, og der

er derfor vanskelig å sette en absolutt frist for slikt varsel. Nkom pålegger derfor Telenor å varsle Nkom om teknologiendringer og større endringer i IT-systemer og leveransekjeder så tidlig som mulig. I lys av at Telenors vurderinger av grossistkunders behov ved teknologiendringer og endringer i IT-systemer og leveransekjeder vil kunne påvirke Nkoms forholdsmessighetsvurderinger, har også Telenor en egeninteresse i at slike endringer varsles tidlig.

657. En plikt for Telenor til å varsle om teknologiendringer og endringer IT-systemer og leveransekjeder, kan etter Nkoms vurderinger ikke anses som særlig byrdefull.

7.5.6 Forholdsmessighet

658. Nkom mener det er nødvendig å pålegge Telenor transparensforpliktelser knyttet til krav om standardtilbud, tilgang til spesifisert informasjon og krav til varsling for å effektivisere tilgangsplikten og plikten til ikke-diskriminering i Marked 3b. Nkom mener de ovennevnte transparensforpliktelsene er egnet til å avhjelpe potensielle konkurranseproblemer i dette grossistmarkedet, og anser at fordelene ved disse transparensforpliktelsene langt overstiger ulempene forpliktelsene medfører for Telenor.

659. Nkom har i utformingen av transparensforpliktelsene lagt vekt på å balansere hensynene til tilgangskjøpernes behov for informasjon og forutsigbarhet for å oppnå likeverdige muligheter til å konkurrere med Telenors egen sluttbrukervirksomhet i nedstrømsmarkedet opp mot prinsippet om minimumsregulering, og således at pliktene ikke skal være mer inngripende enn formålet tilsier. Nkom mener forpliktelsene knyttet til krav om standardavtale, tilgang til spesifisert informasjon og krav til varsling er innrettet slik at de ivaretar denne balansen.

660. Nkom har funnet det hensiktsmessig å presisere transparensforpliktelsene i Marked 3b i større grad enn i gjeldende vedtak i tidligere marked 5. Nkom mener disse presiseringene er nødvendig for å sikre etterlevelse av de pålagte pliktene om tilgang og ikke-diskriminering. Den konkurransefremmende effekten av disse presiseringene kan etter Nkoms vurdering ikke oppnås på en mindre inngripende måte.

661. Når det gjelder kravet om standardtilbud, mener Nkom at det er viktig at den pålagte forpliktelsen både omfatter krav knyttet til utarbeidelse og offentliggjøring av standardavtale, krav til innhold i standardavtaler, samt krav om transparente prosesser ved utarbeidelse av, og større endringer i, standardavtaler. Dette vil kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlinger om inngåelser og endringer av tilgangsavtaler, samt gjøre det lettere å kontrollere at forpliktelser om tilgang og ikke-diskriminering overholdes.

662. Plikten til å utarbeide og offentliggjøre KPIer er en del av et helhetlig EoO-regime for ikke-diskriminering i Marked 3b, jf. kapittel 7.4, Nkom anser det som forholdsmessig å stille krav som sikrer at forpliktelsen om KPIer gir grunnlag for å sammenligne kvalitets-/servicenivåer for Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Dette er

viktig for å kunne avdekke eventuell diskriminering mellom eksterne og interne tilbydere i det tilhørende sluttbrukermarkedet.

663. Når det gjelder tilgang til spesifisert informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten, mener Nkom at innholdet i plikten er nødvendig for å sikre at eksterne tilgangskjøpere gis likeverdige muligheter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å konkurrere i nedstrømsmarkedet. Samtidig mener Nkom at denne forpliktelsen hensyntar Telenors sikkerhetsbehov ettersom det kan kreves at tilgangskjøper inngår sikkerhetsavtale med Telenor for at tilgangskjøper skal få tilgang til slik informasjon om selskapets infrastruktur i den grad tilgang til denne type opplysninger krever sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven og tilbyderen som ber om de aktuelle opplysningene, ikke er underlagt sikkerhetsloven.

664. Transparensforpliktelsens krav om varsling anses nødvendig for å forhindre diskriminering mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Nkom mener det er viktig å sikre at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke mottar opplysninger om endringer i eksisterende infrastruktur og etablering av ny infrastruktur tidligere enn eksterne tilgangskjøpere. Det er også viktig å sikre at Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke mottar mer omfattende opplysninger eller opplysninger av bedre kvalitet enn tilgangskjøpere. Nkom mener dessuten at kravene om varsling er nødvendig for å gi tilgangskjøpere likeverdige muligheter som Telenor egen sluttbrukervirksomhet til å foreta tilpasninger av forretningsmodeller og strategier i bredbåndsmarkedet.

665. Nkom konkluderer på denne bakgrunn med at de ovennevnte transparensforpliktelsene er forholdsmessige.

7.5.7 Særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardtilbud

666. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til offentliggjøring og standardtilbud Telenor skal pålegges i Marked 3b. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapitlet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapitlet.

667. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd pålegger Nkom Telenor å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud med tilhørende standardavtaler for de grossistprodukter som omfattes av tilgangsplikten etter dette vedtaket, jf. kapittel 7.5.3.1. Standardtilbudet skal omfatte nevnte grossistprodukter, tilgang til backhaultjenester, samlokalisering, informasjons- og støttesystemer og andre relevante tjenester som etterspørres i forbindelse med tilgang til Telenors aksessnett. Publisering av standardtilbudet med tilhørende standardavtaler på Telenors hjemmeside anses som tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf. ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

668. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 annet ledd pålegger Nkom Telenor å dele opp standardtilbudet tilstrekkelig slik at den som anmoder om tilgang ikke betaler for tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om.

669. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd og 4-7 første ledd pålegger Nkom Telenor å utarbeide et standardtilbud med det innhold som fremgår ekomforskriften § 2-5 og presiseringene som følger av kapittel 7.5.3.2 og 7.5.5.3.

670. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang til informasjons- og støttesystemer, jf. ekomforskriften 2-5 annet ledd.

671. Med hjemmel i ekomloven §§ 4-6 og 4-7 pålegger Nkom Telenor å gjennomføre transparente prosesser som involverer tilgangskjøpere og hensyntar tilgangskjøpernes behov, ved utarbeidelse av nye standardavtaler, samt ved større endringer i standardavtaler, i tråd med kapittel 7.5.3.3.

672. Med hjemmel i ekomloven § 4-6, pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre på selskapets hjemmeside oppdaterte standardavtaler som er i samsvar med dette vedtakets krav, innen 3 måneder fra dette vedtaket trer i kraft.

673. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor samtidig med offentliggjøringen å oversende de oppdaterte standardavtalene til Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

674. Med hjemmel i ekomloven § 4-4 åttende ledd pålegger Nkom Telenor å gi tilgang til informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten, i tråd med kapittel 7.5.4.1. Det skal blant annet gis tilgang til informasjon om geografisk dekning for den aktuelle infrastrukturen, tilknytningspunkter og potensielt kundegrunnlag for ulike lokasjoner i Telenors nett. Telenor kan kreve at tilgangskjøper inngår sikkerhetsavtale med Nkom for at tilgangskjøper skal få tilgang til slik informasjon om selskapets infrastruktur dersom tilgang til denne type opplysninger krever sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven og tilbyderer som ber om de aktuelle opplysningene ikke er underlagt sikkerhetsloven.

675. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd pålegger Nkom Telenor å gjøre tilgjengelig for tilgangssøker slik informasjon som følger av kapittel 7.5.4.1. Informasjonen skal til enhver tid være oppdatert. Hva gjelder opplysninger om potensielt kundegrunnlag for fortetningssalg, skal disse omfatte den samme etableringsprisen som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til enhver tid står overfor. Andre betingelser knyttet til denne etableringsprisen fremgår av kapittel 7.3.5.

676. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer) for nøkkelaktivitetene systemtilgang, leveranser, feilhåndtering og feilrettingstider og migrering mellom ulike tilgangsprodukter, jf. kapittel 7.5.4.2. Telenor skal sikre sammenlignbare KPIer for ekstern og intern virksomhet, blant annet ved å offentliggjøre beregningsgrunnlaget/-metodene Telenor legger til grunn for KPIene, i tråd med kapittel 7.5.4.2. KPIene skal offentliggjøres kvartalsvis fra og med januar 2019. KPIene skal offentliggjøres senest innen 15 dager etter at kvartalet er avsluttet.

677. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å varsle Nkom hver gang de kvartalsvise KPlene offentliggjøres og samtidig oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forhold mellom de offentliggjorte KPlene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten i Marked 3b, jf. kapittel 7.5.4.2.

678. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer i sitt aksessnett med 3 års frist i tilfeller hvor selskapet gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller, jf. kapittel 7.5.5.2. Dersom Telenor i slike tilfeller tilbyr tilgangskjøperen et relevant erstatningsprodukt, vil det være tilstrekkelig å varsle med 6 måneders frist.

679. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer i aksessnett som ikke påvirker tilgang som gis, med 3 måneders frist, jf. kapittel 7.5.5.2. Dette gjelder med unntak av endringer som er nødvendig å gjennomføre raskere av hensyn til tekniske, vedlikeholdsmessige eller driftsmessige forhold. Telenor skal i slike tilfeller varsle tilgangskjøperen med så lang frist som mulig ut i fra det aktuelle arbeidets karakter og virkning. Telenor skal videre på forespørsel kunne dokumentere at det utførte arbeidet ikke kan anses som planmessig vedlikehold, men var saklig og konkret begrunnet.

680. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer med én måneds frist dersom Telenor gjør endringer i aksessnettet som omfattes av tilgangplikten, men hvor det ikke er noen tilgangskjøper som benytter seg av muligheten for tilgang. Slik varsling kan gjøres på Telenors hjemmeside, så fremt varselet gjøres lett tilgjengelig. Telenor skal videre varsle Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no om at slikt varsel er lagt ut.

681. Telenor vil kunne foreta endringer med kortere varslingsfrister enn det som følger av det ovenstående dersom Telenor har samtykke fra tilbydere som ha krav på varsel i medhold av dette vedtaket. Telenor skal i slike tilfeller kunne dokumentere at samtykke er gitt.

682. Telenor vil kunne foreta endringer med kortere varslingsfrister enn det som følger av det ovenstående på grunn av forhold som ligger utenfor Telenors kontroll. Telenor skal samtidig med at tilgangskjøperen varsles i henhold til unntaket om forkortet varslingsfrist ved forhold utenfor Telenors kontroll, dokumentere og begrunne overfor Nkom at forutsetningene for unntaket er oppfylt, i tråd med kapittel 7.5.5.2, Telenor skal oversende dokumentasjonen og begrunnelsen for unntaket til Nkom på avtaler@nkom.no og firmapost@nkom.no.

683. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å utforme varsler om endringer i eksisterende infrastruktur i henhold til minimumskravene i kapittel 7.5.5.5.

684. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 og § 4-7 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer i det som er varslet, i tråd med kapittel 7.5.5.6.

685. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å sørge for at standardavtalene på en hensiktsmessig måte gjør tilgangskjøperne oppmerksomme på hvilke krav selskapet er underlagt til varsling, i tråd med kapittel 7.5.5.7.

686. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å varsle om eventuelle endringer i priser eller øvrige vilkår til ugunst for tilgangskjøperne, herunder for deres sluttbrukere, senest to måneder før endringen gjennomføres, i tråd med kapittel 7.5.5.8.

687. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5 pålegger Nkom Telenor å varsle om endringer i etableringsprisen for «homes passed» senest to måneder før endringen gjennomføres, i tråd med kapittel 7.5.5.4.

688. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegger Nkom Telenor å varsle om teknologiendringer og større endringer i IT-systemer og leveransekjeder så tidlig som mulig til Nkom, i tråd med kapittel 7.5.5.9.

7.6 Regnskapsmessig skille

7.6.1 Regulatorisk grunnlag

689. Ekomloven § 4-8 har bestemmelser vedrørende regnskapsmessig skille. Første ledd lyder:

"Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang."

690. Videre angir ekomloven § 4-8 femte ledd at myndigheten kan gi pålegg om hvilke regnskapsmetoder og -prinsipper som skal anvendes, mens sjette ledd angir at tilbyder skal gjøre regnskapsinformasjon tilgjengelig på forespørsel.

691. Av NGA-anbefalingen Annex 1 fremgår det:

"In order to enforce cost-orientation obligations, NRAs should impose accounting separation pursuant to Article 11 of Directive 2002/19/EC. Separated accounts for the NGA infrastructure and/or service elements to which access is mandated should be set up in such a manner that the NRA can (i) identify the cost of all relevant assets for the determination of access prices (including depreciation and valuation changes) and (ii) monitor effectively whether the SMP operator grants access under the same conditions and prices to other market participants as to its own downstream arm. Such monitoring should include the performance of margin-squeeze tests. Costs should be allocated on the basis of objective criteria amongst the various wholesale and retail products which rely on such inputs, to avoid double counting."

692. Nkom har gjennom flere år lagt til grunn at hovedformålet med regnskapsmessig skille som oftest vil være å følge opp et krav om ikke-diskriminering. Videre har Nkom lagt til grunn

at hovedformålet med kostnadsregnskap som oftest vil være oppfølging av et krav om kostnadsorienterte priser. Det er en del fellestrekk mellom regnskapsmessig skille og kostnadsregnskap, men også en del ulikheter, som er omtalt i Nkoms virkemiddeldokument.

7.6.2 Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for sentral tilgang til Telenors kobbernett i form av Bredbåndsaksess

693. Et regnskapsmessig skille kan bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også normalt vil kunne bli avhjulpet gjennom flere former for prisregulering, eventuelt i kombinasjon med kostnadsregnskap. Nkom har konkludert med at det vil være nødvendig og forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om pristaksregulering for Bredbåndsaksess i Telenors kobbernett, samt kostnadsregnskap.

694. Siden Bredbåndsaksess er underlagt prisregulering, vil ikke en forpliktelse om ikke-diskriminering for slik tilgang være det eneste virkemidlet som retter seg mot Telenors priser. Nkom er oppmerksom på at en prisregulering ikke er en garanti mot at Telenor fortsatt kan diskriminere på pris. Prisforpliktelsen vil imidlertid etter Nkoms syn som nevnt kunne virke dempende på Telenors insentiver til å diskriminere på pris. Dessuten opprettholdes forpliktelse om transparens som er et verktøy for å understøtte ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Den ilagte prisforpliktelsen i form av pristak og kostnadsorienterte priser er dessuten en streng form for prisregulering som innebærer at en forpliktelse om regnskapsmessig skille blir unødvendig.

695. Nkom er på denne bakgrunn kommet til at det ikke er nødvendig å ilegge forpliktelse om regnskapsmessig skille for sentral tilgang til Telenors kobbernett i form av Bredbåndsaksess.

7.6.3 Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for sentral tilgang til Telenors kobbernett i form av VUA kobber

696. Som det fremgår over, kan et regnskapsmessig skille bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også normalt vil kunne bli avhjulpet gjennom flere former for prisregulering, eventuelt i kombinasjon med kostnadsregnskap. Nkom har konkludert med at Telenor pålegges prisregulering i form av en marginskvistest på en portefølje med alle sluttbrukerproduktene, i områder hvor Telenor tilbyr VUA kobber.

697. Siden VUA kobber vil bli underlagt prisregulering i form av en marginskvistest der alle Telenors sluttbrukerprodukter inngår, vil ikke en forpliktelse om ikke-diskriminering for slik tilgang være det eneste virkemidlet som retter seg mot Telenors priser. Nkom er oppmerksom på at en prisregulering ikke er en garanti mot at Telenor fortsatt kan diskriminere på pris. Prisforpliktelsen vil imidlertid etter Nkoms syn som nevnt kunne virke dempende på Telenors insentiver til å diskriminere på pris.

698. Nkom har på bakgrunn av dette konkludert med at det ikke er nødvendig og forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille for VUA kobber.

7.6.4 Vurdering av behov for pålegg om regnskapsmessig skille for sentral tilgang til Telenors fibernett (VUA fiber)

699. Et regnskapsmessig skille kan som nevnt bidra til å synliggjøre eventuell diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors interne virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også normalt vil kunne bli avhjulpet gjennom prisregulering. Nkom har konkludert med at Telenor pålegges prisregulering for VUA fiber i form av en marginskvistest for de kommersielt mest attraktive fiberproduktene i sluttbrukermarkedet (flaggskipprodukter). Da enkelte av Telenors fiberprodukter i sluttbrukermarkedet ikke nødvendigvis inngår i marginskvistesten, mener Nkom det likevel er nødvendig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille for VUA fiber for å følge opp kravet til ikke-diskriminering. Et slikt regnskapsmessig skille vil omfatte alle Telenors fiberbaserte produkter i sluttbrukermarkedet.

700. Formålet med det regnskapsmessige skillet er å synliggjøre hvorvidt tilgangskjøpere kan drive i sluttbrukermarkedet for fiberbasert bredbånd med positivt resultat med de tilgangsprisene de står overfor, gitt at de er like effektive i sin virksomhet som Telenor.

7.6.5 Nærmere om det regnskapsmessige skillet for sentral tilgang i Telenors fibernett (VUA fiber)

701. Et regnskapsmessig skille for VUA fiber vil etter Nkoms oppfatning være mest hensiktsmessig å ilegge ved å dele opp Telenors verdikjede knyttet til VUA fiber i en grossistvirksomhet og en sluttbrukervirksomhet. Det regnskapsmessige skillet skal vise Telenors inntekter og kostnader i den fiberbaserte sluttbrukervirksomheten dersom sluttbrukervirksomheten måtte kjøpt VUA fiber fra Telenors grossistvirksomhet til de samme prisene som eksterne grossistkunder. Det regnskapsmessige skillet skal baseres på fullfordelte, historiske kostnader. De enkelte postene skal i utgangspunktet omfatte de elementene som er angitt i kapittel 7.6.7 nedenfor.

702. Et slikt regnskapsmessig skille vil gjøre det enklere å følge opp en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til pris mellom Telenors egen fibervirksomhet og kjøpere av VUA fiber.

703. Systemet og prinsippene for regnskapsmessig skille må dokumenteres tilstrekkelig til at det kan etterprøves. Dokumentasjonen må blant annet inneholde en oversikt over hvilke kostnadskategorier som er henført til den fiberbaserte sluttbrukervirksomheten, samt priser og volum som ligger til grunn for kjøp av sentral tilgang i Telenors fibernett.

704. Det regnskapsmessige skillet vil være et supplement til marginskvistesten som pålegges for VUA fiber, jf. kapittel 7.3.

7.6.6 Forholdsmessighet

705. Etter Nkoms oppfatning vil det ikke være særlig byrdefullt å utarbeide et regnskapsmessig skille for VUA fiber i henhold til prinsippene som fremgår av kapittel 7.6.7, samtidig som plikten er formålstjenlig ved at den ivaretar Nkoms behov for å kunne følge opp kravet til ikke-diskriminering og muliggjør rask og effektiv inngripen ved behov.

706. Telenor var gjennom Nkoms vedtak i tidligere marked 5 underlagt en plikt til å utarbeide et regnskapsmessig skille for fiberbasert Bredbåndsaksess, som svarer til VUA fiber i Marked 3b, og har derfor allerede etablert et opplegg for å gjøre dette.

707. Selv om det er etablert et system for regnskapsmessig skille, vil det være noe ressursbruk knyttet til utarbeidelse av hver enkelt rapport, og Nkom har derfor vurdert behovet for en slik rapportering grundig for hvert enkelt grossistprodukt. Nkom mener Telenors ressursbruk ved rapportering av regnskapsmessig skille for VUA fiber vil være forholdsvis begrenset sett opp mot nytteverdien

708. Nkom mener på denne bakgrunn at en plikt for Telenor til å rapportere regnskapsmessig skille i tråd med beskrivelsen i dette vedtaket, er forholdsmessig.

7.6.7 Særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille

709. Nkom viser til vurderingene ovenfor mht. hvilke særskilte forpliktelser knyttet til regnskapsmessig skille Telenor skal pålegges i Marked 3b. De særskilte forpliktelsene Telenor ASA (i den resterende delen av kapitlet omtalt som Telenor) pålegges, fremgår av dette kapitlet.

710. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 første ledd pålegger Nkom Telenor å utarbeide et regnskapsmessig skille for sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett (VUA fiber), i tråd med kapittel 7.6.5. Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av sentral tilgang til Telenors fibernett overholdes, jf. ekomloven § 4-7 annet ledd.

711. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 femte ledd pålegger Nkom Telenor å dele opp verdikjeden i en grossistvirksomhet og en sluttbrukervirksomhet, og vise Telenors inntekter og kostnader i den fiberbaserte sluttbrukervirksomheten dersom Telenors sluttbrukervirksomhet måtte kjøpt VUA fiber fra Telenors grossistvirksomhet til de samme prisene som eksterne grossistkunder.

712. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 femte ledd pålegger Nkom Telenor å basere det regnskapsmessig skillet for VUA fiber på fullfordelte, historiske kostnader og ta utgangspunkt i Telenors finansregnskap. Alle postene skal fordeles mellom privat- og bedriftssegmentet basert på relevant statistikk om levert teknologi. Nedenfor følger prinsipper for utarbeidelse av regnskapsoppstillingen for Telenors sluttbrukervirksomhet og prinsipper for revisjon:

- **Inntekter** skal omfatte alle relevante inntekter fra tjenester som faktureres Telenors sluttkunder levert på fiberbasert bredbånd. Inntektene skal som hovedregel hentes

direkte fra finansregnskapet, men kan under særlige forhold være sammenholdt med underlag fra for eksempel fakturasystemer. Inntektene skal være avstembare mot finansregnskapet. Inntektene fra sluttbrukermarkedet skal fordeles på de relevante grossistproduktene.

- **Kostnader til grossistvirksomheten** skal omfatte kostnadene som Telenors sluttbrukervirksomhet ville ha betalt til Telenors grossistvirksomhet hvis det mellom disse var etablert en standardavtale om kjøp av VUA fiber. Kostnader til grossistvirksomhet skal beregnes ved å summere etablerings- og abonnementsvolum for levert VUA fiber, samt tilhørende transportprodukter som inngår i produksjon av sluttbrukerproduktene, multiplisert med standard listepriiser. Dersom standard listepriiser har blitt endret i den aktuelle perioden, skal en vektet gjennomsnittspris legges til grunn. Det skal fremgå hvordan kostnader til nettvirksomheten er beregnet, herunder en spesifisering av hvilke grossistprodukter som inngår med tilhørende priser, volum og rabattsats³⁵.
- **Ekstern varekost** skal omfatte kostnader til innsatsfaktorer som kjøpes av andre og som inngår i produksjonen av de tjenester som er knyttet til de relevante sluttbrukerinntektene spesifisert overfor. Posten skal spesifiseres.
- **Interne kostnader til sluttbrukervirksomheten** skal omfatte alle kostnader sluttbrukervirksomheten pådrar seg for å kunne selge og levere de tjenester som er knyttet til de relevante sluttbrukerinntektene som spesifisert ovenfor. Typiske aktiviteter/prosesser vil være salg, markedsføring, kundeservice, fakturering, drift av serviceplattformer, drift av IT-systemer og relevante støttesystemer, økonomistyring og ledelse etc. Interne kostnader skal fordeles etter årsakssammenheng. Resterende kostnader skal fordeles forholdsmessig ut fra allerede henføre kostnader.

Prinsippene for fordeling av kostnader mellom grossist- og sluttbrukervirksomheten skal beskrives og begrunnes ved første rapportering. Endring i prinsippene for fordeling av kostnader mellom grossist- og sluttbrukervirksomheten skal beskrives og begrunnes i rapporteringen for den aktuelle perioden. Det følger av prinsippet om fullfordelte kostnader at de interne kostnadene skal omfatte en rimelig andel av felleskostnadene, herunder konsernoverhead. Interne kostnader for sluttbrukervirksomheten skal spesifiseres på alle vesentlige kostnadskategorier.

- **Kalkulatorisk rentekostnad** skal inkluderes i regnskapsoppstillingen for å ta høyde for en rimelig avkastning på de investeringer som inngår i sluttbrukervirksomheten. Kapitalbinding som knytter seg til utstyr som benyttes av både grossist- og sluttbrukervirksomheten, skal fordeles etter årsakssammenheng. Resterende kapitalbinding skal fordeles som allerede fordelt kapitalbinding.

³⁵ Rabattsatsen skal ikke overstige den høyeste rabatten som er gitt til en tilgangskjøper, i tråd med Kommisjonens anbefaling om konsistente ikke-diskrimineringsforpliktelser og kostnadsmodeller av 11. september 2013 punkt (19).

Telenor skal benytte kalkulatorisk rente i henhold til det til enhver tid gjeldende vedtak fra Nkom om kalkulatorisk rente for fastnettmarkedene.

713. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 pålegger Nkom Telenor å offentliggjøre en beskrivelse av systemet for føring av regnskapsmessig skille, herunder oversikt over kostnadskategorier og hvilke fordelingsnøkler som anvendes.

714. Med hjemmel i ekomloven § 4-8, jf. § 10-3, pålegger Nkom Telenor å oversende rapporter om regnskapsmessig skille for VUA fiber til Nkom hvert år innen 1. juli det påfølgende året. Første rapportering skal være for regnskapsåret 2019 og skal sendes Nkom innen 1. juli 2020.

7.7 Vurdering av samlet effekt av virkemidlene

715. Nkom har ovenfor vurdert forholdsmessigheten av de pålagte pliktene hver for seg. Nkom vil her vurdere forholdsmessigheten av virkemiddelbruken samlet sett.

716. Med utgangspunkt i markedsanalysen og de identifiserte konkurranseproblemene i det relevante markedet, har Nkom vurdert hvilke forpliktelser som best vil være egnet til å bøte på faktiske og potensielle konkurranseproblemer. Nkom mener de pålagte forpliktelsene er egnet for formålet, å legge til rette for bærekraftig konkurranse.

717. Etter Nkoms vurdering er det på flere områder nødvendig med en forholdsvis omfattende og detaljert regulering av Telenor i Marked 3b. Pliktene er etter Nkoms vurdering nødvendig for å fremme tilstrekkelig konkurranseintensitet i nedstrømsmarkeder som benytter produkter i dette markedet som innsatsfaktor. Nkom mener videre at virkemidlene ikke går lengre enn nødvendig og således at de aktuelle konkurranseproblemene ikke kan avhjelpes med mindre inngripende virkemidler. Nkom viser til forholdsmessighetsvurderingen av det enkelte pålagte virkemiddelet.

718. Virkemidlene i dette vedtaket innebærer både presiseringer og endringer av pliktene Telenor har vært pålagt i medhold av Nkoms vedtak 20. januar 2014. Presiseringene og endringene er etter Nkoms vurdering egnet og nødvendige for å oppnå formålet med reguleringen.

719. Når det gjelder tilgangsplikt, innebærer vedtaket at eksisterende forpliktelser i hovedsak blir videreført. Det gjelder både med hensyn til sentral tilgang til Telenors kobberaksessnett i form av Bredbåndsaksess og sentral tilgang til Telenors fiberaksessnett i form av VUA fiber. Behovet for VUA fiber vil imidlertid måtte vurderes på nytt når kravene til produktet VULA fiber i Marked 3a er fastsatt. Vedtaket innebærer videre at det innføres en ny tilgangsplikt i forbindelse med at Telenor eventuelt oppgraderer kobbernettet med den virkning at tilgang som er i bruk bortfaller. Telenor skal da tilby erstatningsproduktet VUA kobber.

720. Når det gjelder pris- og regnskapsregulering, innebærer vedtaket at eksisterende forpliktelser i hovedsak blir videreført. På noen områder innebærer vedtaket nye eller endrede

forpliktelser for Telenor. Det gjelder bl.a. prisregulering i form av pristak for kobberbasert Bredbåndsaksess, basert på LRIC-modellen. Dersom Telenor oppgraderer kobbernettet med den virkning at tilgang som er i bruk bortfaller, må Telenor også tilby et erstatningsprodukt som vil bli prisregulert i form av en marginskvistest. Nkom har også innført en forpliktelse om kostnadsorientering med tilhørende kostnadsregnskap for backhaultjenester. Etter Nkoms vurdering vil de nevnte tilgangspliktene ikke kunne fungere tilstrekkelig effektivt med mindre inngripende krav til prissettingen.

721. Vedrørende plikt til ikke-diskriminering innebærer vedtaket en ny forpliktelse om gjennomføring av teknisk replikerbarhetstest. Nkom kan ikke se at det finnes mindre inngripende alternativer for å sikre at ikke-diskrimineringsplikten blir tilstrekkelig effektiv. Nkom mener videre at plikten står i forhold til formålet den tar sikte på oppnå. Etter Nkoms vurdering kan testen og kravet til dokumentasjon ikke anses for å være særlig byrdefullt for Telenor.

722. Kravene til transparens er presisert i større grad enn i gjeldende vedtak i tidligere marked 5. Dette er etter Nkoms vurdering nødvendig for å bidra til økt forutsigbarhet for alle parter og for at kravene skal fungere etter hensikten. Nkom viser i den forbindelse til at presiseringene er nødvendige for å sikre etterlevelse av de pålagte pliktene om tilgang og ikke-diskriminering. Den konkurransefremmende effekten av transparensforpliktelsene kan etter Nkoms vurdering ikke oppnås på en mindre inngripende måte.

723. Når det gjelder regnskapsmessig skille, innebærer vedtaket at eksisterende forpliktelser i hovedsak blir videreført. Etter Nkoms vurdering vil formålet med det regnskapsmessige skillet ikke kunne oppnås med et mindre inngripende virkemiddel.

724. Nkom mener at de pålagte forpliktelsene vil bøte på de identifiserte konkurranseproblemene på en effektiv måte. Vedtaket innebærer at den samlede regulatoriske byrden blir noe større for Telenor enn under gjeldende regulering. Nkom mener imidlertid at pliktene også samlet sett er forholdsmessige sett i sammenheng med erfaringer fra inneværende reguleringsperiode, den forventede gevinsten for konkurransen og målet om å oppnå bærekraftig konkurranse. At den samlede effekten kan bli byrdefull for Telenor, kan ikke tillegges avgjørende betydning så lenge det ikke finnes mindre tyngende former for regulering som er like godt egnet til å oppnå formålet reguleringen sikter mot. Nkom har ikke kunnet identifisere slike alternativer.

7.8 Forholdet til alminnelig konkurranselovgivning

725. Nkom konkluderte i vedtaket av 20. januar 2014 i tidligere marked 5 med at alminnelig konkurranserett ikke vil gi tilfredsstillende grad av beskyttelse mot de identifiserte konkurranseproblemene i dette markedet. Nkom mener at denne konklusjonen fortsatt gjelder for Marked 3b.

726. Etter Nkoms vurdering vil konkurranselovens bestemmelser ikke være tilstrekkelig effektive til å ivareta hensynene bak de særskilte forpliktelsene i det relevante markedet. En

sentral grunn til det er at forbudet i konkurranseloven mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling er generelt. Det innebærer blant annet at det normalt vil ta betydelig lengre tid før Konkurransetilsynet kan avgjøre om et konkret tilfelle av eksempelvis tilgangsnekt eller prisdiskriminering er å anse som misbruk etter konkurranseloven § 11, enn hva som er nødvendig for å fastslå om en adferd er i strid med en spesifikk tilgangsforpliktelse som er pålagt gjennom sektorspesifikk konkurranseregulering etter ekomloven. Fordi tidsfaktoren er av sentral betydning for å kunne oppnå målene med den sektorspesifikke reguleringen, vil den alminnelige konkurranseretten i mindre grad enn den sektorspesifikke reguleringen være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse.

727. Den sektorspesifikke reguleringen gir mulighet til å pålegge detaljerte forpliktelser i forkant. Pålegg av sektorspesifikke forpliktelser vil dermed kunne innebære økt klarhet og forutsigbarhet om innholdet i de ulike forpliktelsene. Slik forutsigbarhet vil etter Nkoms vurdering legge til rette for investeringer og derigjennom understøtte en utvikling mot bærekraftig konkurranse. Økt klarhet om innholdet i forpliktelsen er videre egnet til at det raskere kan gripes inn slik at reguleringen blir effektiv.

728. Nkom konkluderer etter dette med at den alminnelige konkurranselovgivningen ikke i tilstrekkelig grad vil ivareta behovene for forutberegnelighet, for detaljerte regler og for rask inngripen ved behov. Nkom konkluderer videre med at det er nødvendig med supplerende sektorspesifikk forhåndsregulering av Marked 3b for å oppnå formålet med den sektorspesifikke reguleringen.

8 Forholdet til gjeldende vedtak

729. Med mindre noe annet er fastsatt nedenfor, oppheves Nkoms vedtak 20. januar 2014 om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (tidligere marked 5) når dette vedtaket trer i kraft. Tilsvarende gjelder for Nkoms vedtak 27. august 2015 om oppfølging av kravet til ikke-diskriminering ved bruk av marginskvistest for fiberbasert Bredbåndsaksess.

730. Telenor skal rapportere kostnadsregnskap for kobberbasert Bredbåndsaksess basert på fullfordelte historiske kostnader, på aggregert nivå, etter vedtaket 20. januar 2014 til og med for regnskapsåret 2018. Rapporten skal sendes Nkom innen 1. juli 2019.

731. Telenor skal rapportere kostnadsregnskap for samlokalisering etter vedtaket 20. januar 2014 til og med for regnskapsåret 2018. Rapporten skal sendes Nkom innen 1. juli 2019.

732. Telenor skal rapportere regnskapsmessig skille for fiberbasert Bredbåndsaksess til og med for regnskapsåret 2018. Rapporten skal sendes Nkom innen 1. juli 2019.

733. Telenor skal offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer) etter vedtaket 20. januar 2014 til og med desember 2018.

9 Iverksettelse og klage

734. Dette vedtaket og de tilhørende forpliktelsene i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett trer i kraft 1. januar 2019. Nkom gjør oppmerksom på at det for enkelte av pliktene i vedtaket er fastsatt særskilte frister for når pliktene skal være oppfylt. Disse fristene følger av kapitlene om særskilte forpliktelser.

735.

736. Vedtaket kan påklages, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på vedtak er normalt tre uker, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. På grunn av forestående juleferieavvikling og helligdager mener Nkom at det er grunnlag for en forlenget klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd. Fristen for å klage er derfor satt til fem uker fra vedtakstidspunkt.

737. En eventuell klage rettes til Samferdselsdepartementet, men sendes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Beslutning om utsatt iverksetting av vedtaket kan kun fattes av Samferdselsdepartementet, jf. ekomloven § 11-6 fjerde ledd jf. forvaltningsloven § 42. Dersom vedtaket under en eventuell klagebehandling gis utsatt iverksetting, utsettes opphør av eksisterende forpliktelser til klagen er endelig avgjort.