

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Vår dato
01.10.2019

Vår referanse
2019-802

Deres dato
02.09.2019

Deres referanse
1505331-86-

Sendt elektronisk til firmapost@nkom.no

Vår saksbehandler
Terje Nord

VARSEL OM TILLEGGSVEDTAK I MARKED 3A

Telenor Norge AS (Telenor) viser til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) varsel om tilleggsvedtak i Marked 3a - fastsettelse av endelige krav til VULA fiber datert 2. september 2019.

Telenor har som tilbyder med sterk markedsstilling med særskilte regulatoriske forpliktelser i marked 3a deltatt i en pålagt bransjedialog og etterfølgende prosess med Nkom slik som redegjort for i varslet av Nkom. I det følgende gir Telenor enkelte kommentarer til kravene Nkom setter til tilgangsnivå og funksjonalitet for VULA fiber, tidsfrister, forholdsmessighetsvurderingen Nkom foretar og forholdet til vedtaket i Marked 3b.

Telenor presiserer at vi er uenig i det rettslige grunnlaget for Nkoms varsel om vedtak. Telenors klage av 20 januar 2019 på det underliggende Marked 3a-vedtaket er ennå ikke avgjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Videre vil Telenor innledningsvis bemerke at mye av funksjonaliteten som tilstrebes i nytt VULA fiber produkt synes å være drevet av et ønske om å tilrettelegge for mer konkurranse i et marked som Nkoms egen analyse har konkludert er preget av effektiv konkurranse (jf Nkoms vedtak i Marked 4 av 20. desember 2018, som stadfester at markedsanalysen i vedlegg 1 til vedtaket har konkludert med at kriteriene for å pålegge sektorspesifikk forhåndsregulering ikke er oppfylt).

Om tilgangsnivå

Telenor er enig i Nkoms konklusjon om at tilgangplikten for VULA fiber ikke utvides til også å omfatte tilgang på OLT-nivå. Telenor ber om at forslaget i varselets punkt 9.1 til nytt punkt 467 i kapittel 7.2.17 i Marked 3a-vedtaket omformuleres slik at teksten gjenspeiler denne entydige konklusjonen. Ordlyden - «*Anmodninger om tilgang på BNG nivå vil anses som rimelige. Anmodninger om tilgang på OLT-nivå der disse ikke er samlokalisert med BNG, vil ikke bli ansett som rimelige.*» - er egnet til å skape forvirring rundt selve tilknytningspunktet i de tilfeller BNG og OLT faktisk er samlokalisert. Den innskutte delsetningen, «*der disse ikke er samlokalisert med BNG*» bør strykes for korrekt å gjenspeile den faktiske tilgangplikten.

Om kravene til nye funksjonalitet

De funksjonelle kravene til VULA som skissert i varselet er i hovedsak som diskutert og skissert i Bredbåndsforum.

Med hensyn til varselets punkt 9.1 og foreslått nytt punkt 467 h) i Marked 3a-vedtaket som er gjengitt under har imidlertid Telenor en kommentar

«For hvert prioriteringsnivå, jf. bokstav a, skal følgende tjenestekvalitetsparametere angis: Maksimal andel tapte rammer, maksimal rammeforsinkelse og maksimal variasjon i rammeforsinkelse.»

Disse verdiene beregnes på generelt grunnlag, men det er ikke slike data tilgjengelig fra Telenors nettelement (BNG/OLT/ONT) for dokumentasjon. Ende- til ende målinger av disse parameterene må derfor gjennomføres av tilgangskjøper. Teksten i punkt 467 h) må derfor justeres fra et krav på Telenor til en mulighet for tilgangskjøper til å kunne gjennomføre målinger av de nevnte tjenestekvalitetsparametere.

Om bruk av eget termineringsutstyr

Telenor støtter Nkoms beslutning om å oppheve pålegget som følger av Marked 3a-vedtaket. Dette innebærer at Telenor har fått medhold i den delen av klagen som omhandler spørsmålet om rett for tilgangskjøper til å bruke egen ONT.

Om tilgang til informasjons- og støttesystemer

Nkom viser i stor grad til de skisser som Telenor har lagt frem etter diskusjoner i Bredbåndsforum, og Telenor er fortsatt av den oppfatning at dette er realiserbare ambisjoner, men noe justering og konkretisering vil kunne vise seg nødvendig etter hvert som utviklingen gjennomføres. Det kan også være nødvendig å gjennomføre implementeringen stegvis.

Telenor vil også påpeke at å åpne et nytt API for eksterne ISPer vil gi en ny angrepsvektor mot Telenors infrastruktur. Det bør fremgå av Nkoms vedtak at denne økte sikkerhetsrisikoen er vurdert og funnet akseptabel (sett i forhold til de fordeler et slikt API vurderes å gi tilgangskjøperne).

Om tidsfrist for ferdigstillelse av nytt VULA fiber produkt

Telenor anser at fristene Nkom setter for ferdigstillelse av nytt produkt er for knapp. Det er kompleksitet og mange avhengigheter og sammenhenger både på produkt og støttesystemside samt i de ulike prosessene som må kvalitetssikres. Nkom synes å overse dette. Når det i parallell også settes krav til publisering av standardtilbud etter kun 3 måneder mener Telenor det er gitt for kort tid til en forsvarlig produktutvikling. Hastverk i denne fasen vil ikke være gunstig for hverken Telenor eller potensielle tilgangskjøpere. Telenor ber om at tidsfristen for ferdigstillelse av nytt produkt settes til 9 måneder, og at kravet til publisering av standardtilbudet gjøres midtveis i produktutviklingsperioden.

Om Nkoms vurdering av forholdsmessigheten av de nye kravene

Telenor kan ikke se at Nkom har gjort en reell vurdering av forholdsmessigheten av de nye kravene til Vula i Marked 3a. Det er korrekt at kravene fremkommer etter bransjedialog og at de er basert på forslag fra Telenor, men det er viktig å understreke at Telenor ikke hatt andre muligheter enn å innordne seg en prosess som er fastsatt av Nkom. Nkom skriver videre:

«Nkom mener at de varslede kravene dekker tilgangskjøpernes behov for et funksjonelt, virtuelt fiberprodukt i Marked 3a, for derigjennom å kunne tilby attraktive og differensierte produkter i sluttbrukermarkedet, sett opp mot de kostnader og ressurser Telenor vil ha ved å utvikle produktet.»

Nkom mener på denne bakgrunn at kravene til det videreutviklede VULA-produktet er forholdsmessige.»

Sitatet utgjør Nkoms forholdsmessighetsvurdering i sin helhet og dette er en skjønnsmessig vurdering hos Nkom alene. Vi leser at potensialet for økt tilbud av attraktive og differensierte produkter i sluttbrukermarkedet veier tyngre enn de reelle kostnadene Telenor påføres. Siden Nkom ikke tilkjenner hvilket potensiale for attraktive og differensierte produkter det siktes til vil Telenor understreke at et eventuelt slikt potensiale for økt tilbud av attraktive og differensierte produkter i sluttbrukermarkedet i denne sammenheng må være produkter som inngår i det relaterte sluttbrukermarkedet til Marked 3, og ikke til produkter i sluttbrukermarkedet for høykvalitetsaksesser som har Marked 4 som sitt relaterte grossistmarked og som ikke er berettiget sektorspesifikk forhåndsregulering.

Om forholdet til Marked 3b-vedtaket

Telenor støtter Nkoms konklusjon om at det ikke er behov for å opprettholde tilgangsplikt til VUA fiber i Marked 3b i tillegg til tilgangsplikt til VULA fiber i Marked 3a.

Overgangsordningen Nkom likevel skisserer begrunnes ut fra hensyn til eksisterende tilgangskjøpere og tid til å gå over fra VUA til VULA.

Slik Telenor leser varslet om vedtak i punkt 9.2, prøver Nkom å begrense tilgangplikten til enkelte justeringer i pliktene i Marked 3b-vedtaket både relatert til tilgangspliktens omfang og varighet, og innretning på margintester og rapportering av regnskapsmessig skille uten at behovet for forpliktelsene begrunnes ytterligere eller justeringene forklares (jf varselets punkt 7).

Telenor har forståelse for ønsket om å sikre overgangen for eksisterende VUA kunder. Opplegget Nkom skissere synes imidlertid å pålegge Telenor å håndtere to grossistprodukter i parallell. Dette driver både utviklingstid og kostnader og samtidig blir det uklart hvilke forpliktelser som skal gjelde for VUA produktet i overgangsperioden.

Siden de foreslåtte kravene til det nye tilgangsproduktet i Marked 3a ikke endrer tilknytningspunkt eller har krav til bruk av egen ONT, gir det nye VULA produktet i realiteten kun tilleggs-egenskaper til det gamle VUA produktet. Telenor mener derfor Nkom bør åpne for at Telenor kan velge å videreutvikle det gamle VUA produktet fremfor å utvikle et nytt VULA produkt. Eksisterende VUA aksesser migreres til VULA per ODP etter avtale mellom Tilgangskjøper og Telenor. VUA vil da slutte å eksistere på den enkelte ODP når denne migreres (nye QoS konfigurasjon implementeres). For tilgangskjøper vil det ikke være nødvendig å gjøre noen endringer i sin konfigurasjon før de eventuelt ønsker å ta i bruk den utvidede funksjonaliteten. I et slikt tilfelle vil også overgangsordninger være overflødige.

Dersom Nkom fastholder at kun overgangsordningen på 12 måneder i nytt punkt 188b er mulig, må Nkom både begrunne behovet for opprettholdelsen av de justerte pliktene og sikre at kravene slik de er forslått i de justerte punktene 467b og 714b tydeliggjøres. Blant annet fremstår det som uklart hva Nkom legger i begrepet «samlet» når det gjelder marginskivistene og regnskapsmessig skille. Videre bør også krav om migrering som fremgår i Marked 3a-vedtaket 7.2.5.7 med flere og tilsvarende punkter i Marked 3b reguleringen, med KPI og SLA vurderes justert. Å lage et regime for slik migrering mellom VULA og VUA syns unødvendig byrdefullt for en relativt kort periode mens produktene lever i parallell.

Telenor stiller gjerne i eget møte og utdyper kommentarene dersom Nkom ser behov for dette.

Med hilsen
Telenor Norge AS



Siri Kalager
Leder for myndighetskontakt og regulatorisk