

TELENOR ASA
Postboks 800
1331 FORNEBU
Klikk her for å skrive inn tekst.

Vår ref.: 1505331-260 - 412.9
Vår dato: 12.12.2025

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Einar Meling

Unntatt offentlighet iht.

Varsel om vedtak – opphør av visse plikter pålagt Telenor Norge som tilbyder med sterk markedsstilling

1 Innledning

Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til brev sendt fra Telenor (TN) den 23. oktober 2025, hvor det anmodes om at visse plikter etter SMP-reguleringen opphører som følge av endringer i markedsutviklingen som påvirker konkurransesituasjonen (vedlegg 1).

I brevet anmodes det om at totalt fire plikter opphører. Som det fremgår av dette varselets kapittel 4 og 5, så er det Nkoms oppfatning at disse kan helt eller delvis bli tatt til følge uten at det vil ha veldig store konsekvenser for konkurransen i markedet.

De pliktene TN nå ber om at oppheves er:

- Plikten til å tilby LLUB fiberaksess
- Plikten til å tilby VULA-multicast
- Plikten til å tilby VULA-proff
- Plikten til å tilby ODP-tilgang på nærmeste BNG

2 Rettslig grunnlag

Telenor er i medhold av den gamle ekomloven § 4-1 pålagt en rekke plikter som følge av utpekingen av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling. Det vises her til vedtak datert 18. desember 2018 om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3a og 3b). I tillegg ble det fattet et tilleggsvedtak i Marked 3a av 31. mars 2020, hvor de endelige kravene til VULA fiber ble fastsatt.

Det følger av ekomloven § 6-4 femte ledd at: *«Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal vurdere om endringer i markedsutviklingen som påvirker konkurransesituasjonen, tilsier at plikter etter denne bestemmelsen bør endres. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan i slike tilfeller endre, oppheve eller ilegge nye plikter uten forutgående markedsanalyse, dersom endringene i markedsutviklingen ikke er viktige nok til å kreve ny markedsanalyse».*

Bestemmelsen må tolkes i lys av § 6-4 fjerde ledd, hvor det fremgår: *«Plikter som pålegges etter denne bestemmelsen, skal i det enkelte tilfelle være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse og sluttbrukernes interesser, og skal være objektive, ikke-diskriminerende, offentlig tilgjengelige og forholdsmessige. Plikter som pålegges, skal også så langt som mulig legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet.».*

3 Bakgrunn for varselet

Som følge av at markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse, så ligger det an til at Telenor sine SMP-forpliktelser vil bli opphevet innen rimelig tid. Bakgrunnen for dette er at Telenor, samt andre større aktører i bredbåndsmarkedet har gitt sitt tilsagn til frivillig åpning av nettene sine. Det vises her til Nkoms høring som ble gjennomført våren 2025.

Det at markedet nå tenderer mot at tre kriterie-testen ikke lenger er oppfylt i det tilnærmede nasjonale markedet, tilsier at Telenor i utgangspunktet ikke lenger skal være gjenstand for regulering. Det vil imidlertid være en overgangsperiode før forpliktelsene bortfaller helt. Det er i denne fasen, og eventuelt i perioden før, avhengig av når vedtak om opphør av plikter blir endelig vedtatt, at Telenor nå har bedt om å få visse plikter opphevet.

Det at markedet nå går i retning mot bærekraftig konkurranse, vil i seg selv være "endringer i markedssituasjonen som påvirker konkurransesituasjonen". Det er følgelig klart at Nkom har adgang til å fatte vedtak hvor visse forpliktelser kan bortfalle og/eller endres, uten en overgangsperiode.

4 Nkoms vurderinger

4.1 LLUB fiberaksess

TN anfører følgende om kravet til å tilby LLUB fiberaksess:

«Etter mer enn 10 år med forpliktelse om å tilby fysisk tilgang til fiberaksess i markedet for lokal tilgang til faste aksessnett, er det fortsatt ingen kunder som har kjøpt slik tilgang. Dekningen til LLUB produktet er marginal og med lite endring i volum gjennom perioden. Denne utviklingen ser ut til å forsterkes ytterligere fremover, ved at de fiberaktørene som har gitt lovnader om å åpne sine fibernett har vist til at grossistproduktet de vil tilby er et lag 2 produkt tilvarende VULA og ikke et LLUB produkt. Omliggende krav og kontrollmekanismer for LLUB er omfattende og uten hensyn til produktets manglende faktiske aktualitet. Ved avvikling av forpliktelsen vil ikke

Telenor tilby dette produktet lengre og unødvendige formaliteter knyttet til kontroll kan avsluttes ila kort tid. Det vil dessuten være en stor fordel for Telenor om plikten til å tilby LLUB avvikles raskt for da unngår Telenor å utvikle en verdikjede for dette i nye IT-systemer. Telenor har igangsatt et arbeid for å modernisere IT-systemene relatert til fastnettproduktene – konkret innebærer dette at fastnettproduktene skal migreres fra eksisterende IT-systemer til de IT-systemene som benyttes på mobilsiden. Dette er et svært omfattende, komplisert og krevende arbeid. Det er viktig å identifisere produkter og funksjonaliteter mm. som det ikke er nødvendig å flytte over i ny verdikjede, for på den måten å redusere kompleksiteten i arbeidet og øke sannsynligheten for en vellykket migrering. LLUB, i likhet med VULA-multicast og VULA-proff nevnt nedenfor, er produkter som kan bidra til å redusere kompleksiteten i dette moderniseringsarbeidet.»

Plikten til å tilby LLUB fiberaksess følger av vedtak av 20.12.2018 kapittel 7.2.17 pkt 466, hvor det fremgår:

«466. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte punkt-til-punkt-nett, i tråd med kapittel 7.2.6.»

Kravet er nærmere omtalt i kapittel 7.2.6 hvor det i 2018 ble vurdert om det var nødvendig å pålegge TN denne plikten. Det ble også pekt på at det var snakk om få aksesser og at tilgang dermed ville ha liten betydning for tilgangskjøpernes konkurranseevne.

Plikten ble imidlertid opprettholdt fordi antallet aksesser ville kunne øke, for eksempel gjennom oppkjøp av andre selskaper. Imidlertid har denne spådommen ikke slått til, og som TN påpeker, så er det ingen som har kjøpt slik tilgang.

Nkom tenderer derfor mot å imøtekomme denne anmodningen, ettersom det ikke er etterspørsel etter produktet.

4.2 VULA-multicast

TN anfører følgende om kravet til å tilby VULA-multicast:

«Det er heller ingen av Telenors VULA kunder som lenger kjøper VULA-multicast i dag – vi må tilbake til 2020/2021 hvor NGT kjøpte produktet, men deretter valgte annen løsning. Dette produktet, som er eksplisitt angitt som et produkt som skal tilbys som opsjon til VULA for å kunne levere TV-innhold, er således naturlig å fjerne fra Telenors produkttilbud når den eksplisitte forpliktelsen avvikles. I likhet som med LLUB er det en stor fordel om forpliktelsen bortfaller raskt for da unngår Telenor å måtte utvikle produktet i de nye IT-systemene.»

Plikten til å tilby VULA multicast følger av tilleggsvedtak av 31. Mars 2020 kapittel 9.1 pkt. 467. d), hvor det fremgår:

«VULA fiber skal tilbys med profiler som støtter multicast.»

Kravet er nærmere omtalt i kapittel 3.2.4 i tilleggsvedtaket.

VULA-multicast blir per i dag ikke benyttet av noen av TN sine grossisttilgangskjøpere. Det er sist i 2020/2021 at NextGenTel kjøpte produktet, men de valgte senere en annen løsning. Det er dermed ingen interesse for produktet på markedet i dag.

Kravene til VULA fiber ble i 2020 fastsatt etter innspill fra bransjen. Det kan derfor argumenteres for at bransjen – før tilleggsvedtaket ble vedtatt i 2020 – fant det nødvendig at VULA fiber kunne tilbys med profiler som støtter multicast.

Kjøpshistorikken etter at tilleggsvedtaket ble vedtatt viser imidlertid at det ikke har vært et reelt behov i markedet, og Nkom mener derfor det grunnlag for å imøtekomme Telenors anmodning om å fjerne kravet om VULA-multicast.

4.3 VULA-proff

TN anfører følgende om kravet til å tilby VULA-proff:

«De funksjonelle kravene til VULA-proff er alle fastsatt i et eget tilleggsvedtak av 31.mars 2020 og fulgte en lang prosess med Nkom ledet bransjesamarbeid i Bredbåndsforum. Til tross for kravsettingen fra brukere, kodifiseringen fra Nkom i vedtaket og påfølgende produktutvikling fra Telenor har dette vist seg som et produkt med svært lav etterspørsel – per i dag har grossistkundene våre kjøpt totalt 33 adresser/aksesser (GC 26 aksesser, AVOR 3 aksesser, i tillegg er det fire aktører som har en aksess hver som vi antar er testaksesser).

I sin forholdsmessighetsvurdering skrev Nkom:

«Nkom mener at 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.»

Begrunnelsen for vedtaket om Proff funksjonalitet var behovet for et kvalitetsprodukt tilpasset behovet for særskilt funksjonalitet for bedriftsmarkedet. Når realiteten er at grossistkundene i praksis foretrekker å benytte seg av VULA Basis eller bygger egen fiberaksess for å betjene avanserte bedriftskunder, bør ulempen for Telenor tillegges tyngre vekt.

I likhet med LLUB er VULA-proff et regulatorisk pålagt produkt i porteføljen av grossistprodukter som ikke er kommersielt bærekraftig. En rask avvikling av forpliktelsen nå vil bety at Telenor vil kunne unngå å utvikle en verdikjede for dette produktet i nye IT-systemer.

Siden det finnes en liten beholdning av VULA-proff blant grossistkundene kan Telenor forstå et eventuelt ønske om krav til opprettholdt funksjonalitet i en overgangsperiode. Med det lave volumet vil Telenor kunne håndtere manuell oppfølging av denne beholdningen basert på funksjonalitet i eksisterende verdikjede. Ny verdikjede bør imidlertid optimaliseres for å lage et bærekraftig og virtuelt produkt for et bærekraftig volum (dvs VULA Basis).»

Plikten til å tilby VULA proff følger av tilleggsvedtak av 31. mars 2020 kapittel 9.1 467. b), hvor det fremgår:

«VULA fiber skal tilbys med produktprofiler som gir mulighet for flere Customer VLAN (C-VLAN) på kundeaksessen. C-VLAN skal være transparent mellom kundeaksess og ODP. Eventuelle begrensninger i muligheten for nøstede C-VLAN skal framgå av standardtilbudet.»

Kravet er nærmere omtalt i tilleggsvedtaket kapittel 3.2.2.

Som det fremgår av Teleor sitt brev av 23. oktober 2025 har grossistkunder hatt svært liten interesse i å benytte VULA proff. Det er per i dag kjøpt 33 aksesser. Bedriftskunder ønsker i større grad å bygge egen fiberaksess, og produktet er for Telenor ikke kommersielt bærekraftig.

Nkom forstår følgelig at det er både liten interesse for produktet i markedet, samt at det ikke er bærekraftig kommersielt for Telenor å ha produktet i sin portefølje.

Imidlertid, i motsetning til VULA-multicast og LLUB fiberaksess, så er det faktisk *noen* grossisttilgangskjøpere av VULA-proff. Dette innebærer at det er en viss interesse for å benytte dette produktet i markedet. Dette taler imot at Nkom tar anmodningen fra Telenor til følge.

Imidlertid er det Nkom sin forståelse at sammenlignet med andre produkter, så er det liten interesse, og den interessen som foreligger berettiger ikke kostnaden med å opprette ny verdikjede i Telenors nye IT-system.

Nkom mener dette kan gi grunnlag for en løsning som innebærer at Telenor ikke lenger er forpliktet til å tilby VULA-proff til nye grossisttilgangskjøpere, men vil frem til SMP-reguleringen oppheves i sin helhet, fremdeles måtte opprettholde tilgangen til disse produktene til de grossisttilgangskjøperne som benytter seg av tjenesten i dag.

4.4 Tilgang på ODP på nærmeste BNG

Telenor anfører følgende om kravet til å tilby ODP-tilgang på nærmeste BNG:

«Plikten til alltid å tilby ODP på nærmeste BNG følger av det samme tilleggsvedtak fra Nkom fra mars 2020. Fjerning av dette eksplisitte kravet til helt lokal tilknytning er det allerede blitt anmodet om for om lag et år siden. Etter lang saksbehandling, flere møter med Nkom og besvarelse av spørsmål fra Nkom ble det gjennomført en høring blant VULA-kundene. Telenor kan ikke se at det finnes reelle motargumenter mot å lempe på kravet til tilbud om helt lokal ODP tilknytning. Vi oppfatter imidlertid at Nkom opplever det som vanskelig å konkludere ettersom tilbakemeldingene fra grossistkundene har vært varierende. I den sammenheng ber vi om at tilsynet tar med i betraktning at grossistkundene kan være strategiske i sine tilbakemeldinger til Nkom. Færre ODPer vil gjøre det enklere for nye grossistkunder å etablere seg i bredbåndsmarkedet og etablerte grossistkunder kan av den grunn være skeptiske til færre ODPer. Vi viser til seneste epost i saken fra Telenor til Nkom fra 15. oktober, hvor vi la ved en epostkorrespondanse som viser at en grossistkunde ber om å kunne tilknytte seg på en ODP som ikke er på nærmeste BNG – samme grossistkunde har vært negativ i sin tilbakemelding til Nkom om ODP-struktur.

Avslutningsvis vil vi også vise til at de fiberaktørene som har gitt lovnader om å åpne sine fibernett har kommunisert at de vil tilby et fåtall tilknytningspunkter. Dette underbygger at et krav om ODP tilgang på nærmeste BNG ikke er i tråd med markedets etterspørsel.»

Plikten til å tilby ODP-tilgang på nærmeste BNG følger av tilleggsvedtaket av 31. mars 2020 kapittel 9.1 fjerde avsnitt, hvor det fremgår:

«Anmodninger om tilgang på BNG-nivå vil anses som rimelige. Anmodninger om tilgang på OLT-nivå vil følge prosessen omtalt i punkt 468.»

Tilgangsnivå er nærmere drøftet i tilleggsvedtaket kapittel 2, hvor det ble diskutert om tilgang på OLT-nivå var nødvendig. Det ble imidlertid konkludert med at BNG-nivå er tilstrekkelig, og hvor BNG-nivå blir omtalt som *«første node i nettet sett fra sluttkundens plassering»*.

Anmodningen om å lempe på kravet om å tilby ODP-tilgang på nærmeste BNG skiller seg fra de øvrige forespørslene. Telenor har etter det Nkom erfarer omtrent 170 ODPer rundt omkring i landet. Det er tilknyttet grossisttilgangskjøpere på 124 av disse (per oktober 2025). Telenor har ikke konkretisert nærmere *hvor mange* ODPer de ønsker å avvikle, og hvor mer «sentralt» tilgangen kommer til å være, sammenlignet med tilgangsplikten slik den er regulert i dag. Telenor har heller ikke redegjort for hvordan kostnadsfordelingen mellom Telenor og tilgangskjøpere kommer til å være dersom enkelte må flytte utstyret sitt fra en ODP som TN planlegger å avvikle. Telenor har heller ikke redegjort for hvorvidt det vil innebære økte

kostnader for grossisttilgangskjøperne at de vil få tilgang til en mer sentral ODP, hvor det er tilgang til flere sluttbrukere.

På den andre siden er det Nkoms forståelse at transportkostnadene per i dag er minimale. Andre netteiere som vil tilby grossisttilgang i forbindelse med frivillig åpning av nett, vil trolig tilby tilgangspunkter lenger vekk fra sluttkundens plassering enn Telenor (og dermed færre). Det at Telenor plikter å opprettholde antallet ODPer synes derfor unødvendig sett i lys av markedet.

Nkom heller derfor mot å imøtekomme anmodningen delvis. Det foreslås at det gjøres en endring hvor Telenor plikter å gi tilgang på nærmeste BNG eller tilgang på BNG som er lenger vekk fra sluttkundens plassering forutsatt at det kan gis tilsvarende tilgang på samme vilkår og pris. Nkom legger i denne forbindelse til grunn at Telenor fortsatt skal gi regional tilgang til sitt fiberaksessnett, dvs. opprettholde den lokale dimensjonen for virtuell fiberaksess (Virtual Unbundled **Local** Access), og ikke omdefinere tilgangsproduktet slik at det kun gis sentral tilgang til selskapets fiberaksessnett. I tillegg foreslås det å innta et ekstra vilkår om at Telenor plikter å holde tilgangskjøpere skadesløse og/eller plikter å bli enige om kostnadsfordeling før Telenor kan kreve at tilgangskjøper flytter sitt utstyr til et annet tilknytningspunkt.

5 Forslag til vedtaksendring

5.1 Vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) av 20. desember 2018 - endring av punkt 466

Med hjemmel i ekomloven § 6-4 femte ledd foreslår Nkom å **slette punkt 466** i vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) av 20. desember 2018.

Punkt 466 omhandlet Telenors plikt til å tilby LLUB fiberaksess.

5.2 Tilleggsvedtak i Marked 3a av 31. mars 2020 – endring av punkt 467

Med hjemmel i ekomloven § 6-4 femte ledd foreslår Nkom å gjøre følgende endringer av punkt 467 i kapittel 9.1 i tilleggsvedtak i Marked 3a av 31.mars 2020 (endringer i kursiv/plikter som skal oppheves er markert med overstreking):

«467. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger Nkom Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte GPON-nett (VULA fiber).

Anmodninger om tilgang på BNG-nivå vil anses som rimelige. *Tilgang på lokal BNG som er lenger vekk fra sluttkundens plassering vil kunne tre i stedet for tilgang på nærmeste BNG, forutsatt at tilgang kan gis på samme vilkår og pris. TN kan ikke kun gi sentral tilgang til selskapets fiberaksessnett. Telenor plikter å holde tilgangskjøpere skadesløse dersom de vil kreve at tilgangskjøper flytter sitt utstyr til et annet tilknytningspunkt.* Anmodninger om tilgang på OLT-nivå vil følge prosessen omtalt i punkt 468.

VULA fiber skal oppfylle følgende krav:

a) VULA fiber skal støtte minimum fire ulike prioriteringsnivåer for trafikk på lag 2/Ethernet på alle produktprofiler basert på p-bits i Ethernet-rammene. Eventuell overskriving/endring av p-bit i innkommende rammer til Telenors nett fra sluttkunde og/eller på BNG skal framkomme av standardtilbudet.

~~b) VULA fiber skal tilbys med produktprofiler som gir mulighet for flere Customer VLAN (CVLAN) på kundeaksessen. C-VLAN skal være transparent mellom kundeaksess og ODP. Eventuelle begrensninger i muligheten for nøstede C-VLAN skal framgå av standardtilbudet. (Fjernes)~~

c) Oppsett av Service VLAN (S-VLAN) for transport av Ethernet-rammer mellom kundelokasjon og ODP skal være dokumentert i standardtilbudet. Det skal framgå av dokumentasjonen hvordan S-VLAN-kapasitet mellom OLT og BNG dimensjoneres og overvåkes med hensyn til kapasitetsutnyttelse, jf. tabell 5 i «Bilag 2.3 – Produktblad VULA til Avtale om Jara Bredbåndsaksess» datert 01.06.2019. Det skal klargjøres på hvilket aggregeringsnivå (pr. S-VLAN eller samlet for alle S-VLAN fra en OLT) og med hvilken frekvens kapasitetsutnyttelsen måles, jf. kapittel 7.2.7.4.2 i M3a-vedtaket. Der 22 oppsettet av S-VLAN er ulikt for ulike produktprofiler eller grupper av produktprofiler, skal det framgå av standardtilbudet. Det skal også framgå hvorvidt S-VLAN settes opp per enkeltkunde og/eller per tilgangskjøper for ulike produktprofiler.

~~d) VULA fiber skal tilbys med profiler som støtter multicast. (Fjernes)~~

e) Det er ikke et krav om produktprofiler som understøtter både multicast og C-VLAN på kundeaksessen, jf. likevel punkt 339 og 468 i Vedtaket.

f) Støttede Ethernet rammeformater, herunder minimum og maksimum rammestørrelser skal framgå av standardtilbudet. Der rammeformatet er ulikt for ulike produktprofiler eller grupper av produktprofiler, skal dette framgå av standardtilbudet.

g) Standardtilbudet skal inneholde en henvisning til hvilken Ethernet-standard produktet er basert på, og hvilke begrensninger eller opsjoner produktet eventuelt har i forhold til aktuell



standard. Det skal også framgå hvilke lag 2 protokoll-funksjoner som eventuelt ikke overføres transparent mellom kundelokasjon og ODP.

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

Telenor skal innen tre måneder etter ikrafttredelse av vedtaket publisere standardtilbud om tilgang til VULA fiber i Marked 3a på sine hjemmesider for grossisttilgang. VULA fiber skal være leveringsklart seks måneder etter ikrafttredelse av vedtaket. Telenor skal tilrettelegge for at tilgangskjøpere kan prøve ut IT-løsningen innenfor denne fristen på seks måneder. Telenor skal videre innen tre måneder etter vedtakets ikrafttredelse utarbeide en utrullingsplan for ny VULA funksjonalitet både mht. teknisk løsning og mht. avtaleforhold. Denne utrullingsplanen skal godkjennes av Nkom, jf. også punkt 188b i Marked 3b-vedtaket.»

Nkom ber om eventuelle kommentarer til dette varselet innen 21. januar 2026.

Med hilsen

Øyvind Halvorsen
Seksjonssjef

Einar Meling
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Vedlegg: Brev fra Telenor datert 23. oktober 2025