



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Postboks 93  
4791 LILLESAND

Kun sendt per epost til [firmapost@nkom.no](mailto:firmapost@nkom.no)

Date  
10/02/2026

## **Nkoms tilleggshøring av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett**

Telenor viser til Nkoms høringsnotat av 6. januar 2026. I det følgende gis Telenors innspill til Nkoms tilleggshøring av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett.

Innledningsvis presiseres at Telenor legger til grunn at produktmarkedet på sluttbruker- og grossistnivå forblir uendret uten at vi har tatt fornyet stilling til avgrensningen siden opprinnelig høring.

Når det gjelder geografisk marked mener Telenor det både er riktig og nødvendig at Nkom gjør tilleggsanalyse der største tilbyder i en kommune ikke har forpliktet seg til å tilby grossisttilgang til sitt fibernett i tråd med Nkoms prinsipper. For ordens skyld vises til Telenors tidligere kommentarer til ulike utkast til markedsanalyser og etterfølgende konstruktive dialog med Nkom.

I tilleggsanalysen gjennomfører Nkom oppdaterte geografiske analyser i lys av utviklingen knyttet til frivillig åpning av fibernett i etterkant av den siste høringen av markedsanalysen våren 2025. Nkom benytter fortsatt kommuner som geografisk enhet som danner utgangspunkt for de geografiske analysene. Metoden som benyttes er den samme som i tidligere høringer av slike geografiske analyser de siste par årene, ved at kommuner med tilstrekkelig homogene konkurransesituasjoner aggregeres sammen til et sammenhengende geografisk marked, men Nkoms prinsipper for aggregering av kommuner til geografiske markeder er blitt noe justert.

Et svært sentralt kriterium i aggregeringen av kommuner er hvorvidt største tilbyder i en kommune har forpliktet seg til å tilby grossisttilgang til sitt fibernett i tråd med Nkoms prinsipper. Samtidig vektlegges tilbyderens størrelse (fiberdekning /antall kunder) tungt slik at kriteriet om fravær av grossisttilbud kun gis anvendelse hvis tilbyderen klassifiseres over en fastsatt grenseverdi.

Den nye geografiske analysen leder frem til at markedet for standardisert bredbåndsaksess i Norge deles inn i tre regionale geografiske markeder og et tilnærmet nasjonalt geografisk marked.



Gitt markedsavgrensningene er Telenor enig i konklusjon om reguleringsbehov i de tre regionale markedene og at

- Tussa IKT har sterk markedsstilling i Sørlike del av Sunnmøre
- Tafjord Connect har sterk markedsstilling i Nordlige del av Sunnmøre
- Neas har sterk markedsstilling på Nordmøre

I det tilnærmet nasjonale geografiske markedet er det ikke lenger et grunnlag for særskilt regulering i lys av tilbudene om grossisttilgang. Gitt realitet av tilbud om grossisttilgang til en stor andel av adressene i dette markedet fra ledende tilbydere, støtter Telenor denne konklusjonen.

Det blir gitt ett sterkt signal av Nkom om at eventuelt fravær av fremdrift i tilbud av grossisttilgang fra Lyse og Fiberhub-eierne i nær fremtid vil resultere i en ytterligere analyse av grunnlag for å definere flere regionale geografiske markeder. Telenor mener det er riktig at Nkom signaliserer slike klare forventninger og konsekvenser av eventuell forsinket fremdrift. Telenor ser frem til at prosess og vilkår hos så vel Fiberhub som samtlige netteiere konkretiseres frem mot nær forestående produktlanisering.

I det følgende knyttes enkelte kommentarer til Nkoms metode for aggregering av kommuner til geografiske markeder og til Nkoms forventninger og kravsetting til tilbudene om grossisttilgang.

### ***Aggregering av kommuner til geografiske markeder***

Telenor mener at Nkom har gjort solide analyser av de mest relevante indikatorene for konkurranseforhold gitt at den valgte økonomiske analyseenhet er kommune. Dette gjelder særlig kommunene i kategoriene A, B og C der de økonomiske indikatorene indikerer at markedene er karakterisert ved virksom konkurranse.

Telenor mener imidlertid det er noen utfordringer knytte til at kommuner i kategori D og E<sup>1</sup> aggregeres sammen med kommunene der det er virksom konkurranse (A, B og C).

#### ***Kategori D***

Det gir god mening å vektlegge om det fremoverrettet vil finnes ett grossisttilbud eller ei fra den ledende aktøren i kommunene (jf skillet mellom kommuner i kategori D og F). Kategori D består av kommuner der en nasjonal eller regional aktør eier en stor andel av infrastrukturen og denne aktør har forpliktet seg til å innføre grossisttilbud. Nkom skriver i avsnitt 38:

---

<sup>1</sup> Kategori D består av kommuner der største tilbyder har forpliktet seg til å tilby grossisttilgang til sitt fibernett i tråd med Nkoms prinsipper. Kategori E består av kommuner der største tilbyder er å anse som en liten, lokal tilbyder.



«Grossisttilgang i fibernett på rimelige og rettferdige vilkår i tråd med Nkoms prinsipper vil innebære mulighet for tilbudssidesubstitusjon og gjennom dette økt valgfrihet for sluttbrukerne og økt grad av konkurranse og potensiell konkurranse.»

Basert på dette konkluderer Nkom at kommuner i kategori D kan aggregeres sammen med kommuner med virksom konkurranse. Det er både en prinsipiell og en praktisk utfordring med denne tilnærming.

For det første så blander Nkom sammen definering av markeder og tre-kriterie-testen for om markedet er berettiget for sektorspesifikk forhåndsregulering. Når markeder defineres så skal man ta sikte på å identifisere sammenhengende områder med en relativt homogen konkurransesituasjon.<sup>2</sup> Det er vanskelig å se at man med rimelighet kan hevde at markeder med relativt virksom konkurranse (kategori A, B og C) har samme konkurransesituasjon som markeder i kategori D. Under punkt 2 i tre-kriterie-testen skal regulator vurdere hvorvidt det aktuelle markedet beveger seg mot bærekraftig konkurranse.<sup>3</sup> Det er imidlertid nettopp at markeder i kategori D beveger seg mot bærekraftig konkurranse som er premisset for at kategori D aggregeres sammen med A, B og C.<sup>4</sup>

Som en følgefeil av at Nkom blander sammen definering av markeder og tre-kriterie-testen så innskrenkes muligheten Nkom har til å føre effektivt tilsyn med bredbåndsmarkedet.

Dersom det skulle vise seg at noen aktører trenerer innføring av grossisttilbud, eller de innfører grossisttilbud som ikke er i tråd med Nkoms prinsipper så må Nkom gjennomføre en ny markedsanalyse der de skiller ut de aktuelle kommuner som et separat marked for deretter å analysere markedet, utpeke SMP, og så innføre regulatoriske pålegg. Hadde Nkom beholdt kategori D som et separat marked så ville denne prosessen vært mer effektiv. Da kunne Nkom gå direkte til tre-kriterie-testen dersom noen aktører ikke oppfyller forventninger knyttet til grossisttilbud.

### *Kategori E*

Når det gjelder kommuner i kategori E fremstår imidlertid den avgjørende vektleggingen på aktørens størrelse i aggregeringen som en feilslutning.<sup>5</sup> Kriterium E sier tilsynelatende at når ledende aktør i en kommune er en liten lokal tilbyder så aggregeres kommunen automatisk sammen med de som oppfyller A-D helt uavhengig av hvordan konkurranseforholdene er i denne

---

<sup>2</sup> Nkom skriver i avsnitt 22. *Formålet med å gjennomføre slike vurderinger av konkurranseforhold på kommunenivå er å danne et best mulig grunnlag for vurderingen av aggregering av kommuner med tilstrekkelig homogene konkurransesituasjoner og som skiller seg ut fra konkurransesituasjonen i naboerområder og andre deler av landet.*

<sup>3</sup> Avsnitt 189

<sup>4</sup> Nkom skriver i avsnitt 35: *I markedsanalysen 24. mars 2025 har Nkom kommet til at grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett i et fremoverskuende perspektiv beveger seg i retning av å være nasjonalt. Hovedgrunnen til dette funnet er at det pågår prosesser som vil gjøre at om lag 2/3 av individuelle fiberaksesser i Norge blir tilgjengelig for grossisttilgang.*

<sup>5</sup> Det er vanskelig å se hva størrelse over/under Nkoms angitte grenseverdier betyr for konkurranseforholdene innad i kommunen og på tvers av flere kommuner. Metodikken for avgrensning av markeder tilsier en operatørnøytral vurdering av aktørens tilbud om grossisttilgang.



kommunen. Det mest metodisk konsistente ville imidlertid åpenbart vært å slå sammen prinsippene E og F til ett prinsipp og dernest følge Kommissjonens råd i Explanatory Note (side 20):

*«In addition, if the number of suppliers is identical between geographical areas but the identity of these suppliers differ – especially for the main suppliers - NRAs should consider such areas as different markets»*

Telenor har en viss forståelse for at det kan være praktisk utfordrende for Nkom om mange tilbydere velger ikke å tilby ett grossistprodukt og resultatet skulle bli mange geografiske markeder, men mener dette størrelseskriteriet ikke bør være så bestemmende for tilnærmingen til de geografiske markedsavgrensningene. Dersom en grenseverdi på aktørens størrelse skal benyttes for å avstå fra å regulere tilbyderen vil det etter Telenors syn være mer riktig å gjøre dette relatert til eventuell SMP-utpeking i et mer økonomisk korrekt avgrenset geografisk marked.

### ***Tilbudene om grossisttilgang***

Telenor anerkjenner at egne eksisterende grossistkunder og potensielt nye kunder har behov for forutsigbare innsatsfaktorer fra Telenor. Telenor tilstreber å gi tilgangskjøpere leveransetrygghet, forutsigbarhet for egen forretning og en forsikring om at det fortsatt vil være mulig å tilby konkurransedyktige sluttbrukertjenester også etter at reguleringen av Telenors grossisttilbud er opphevet. Samtidig ønsker Telenor at kjøpsrelasjonen kommersialiseres med reelle forhandlinger om nye vilkår for VULA kjøp.

Telenor har som kjent ett års oppsigelse på gjeldende grossistavtale med regulatoriske vilkår og vil presentere en ny standardavtale som utgangspunkt for forhandlingene om ny avtale på det tidspunkt gjeldende avtale kan sies opp. Telenor mener at dette sikrer tilgangskjøpere rettigheter og dekker behovet for forutsigbarhet i en overgangsperiode, og at det ikke lenger er grunnlag for regulatorisk overgangsperiode i etterkant av endelig vedtak i det tilnærmet nasjonale markedet. Nkoms markedsrevisjon har pågått i flere år og den pågående tilleggsanalysen vil ytterligere forsinke prosessen med ferdigstilling med omtrent 12 måneder. Konklusjonen om at det etter Nkoms vurdering ikke lenger er grunnlag for særskilt regulering av Telenor har også vært kjent for alle parter i flere år.

Telenor har i tidligere høringsinnspill vært tydelig på at alle tilbydere bør oppleve likelydende forventninger til sine grossisttilbud og forventer at tilbudene fra samtlige nettselskaper bak Fiberhub også snart vil være klare..

Tidsbruken siden kunngjøringene om at fibernettene ville bli åpnet har for utenforstående vært tilstrekkelig til å kunne forvente enda større fremdrift med tanke på de enkelte netteierens tilbud om grossisttilgang. Telenor anerkjenner at det kan være komplekse organisatoriske og



kontraktmessige prosesser som tar noe tid å ferdigstille før tilbud om grossisttilgang presenteres og lanseres. Lyse og Fiberhub-eierene har imidlertid selv lovet Q1 2026 som lanseringstidspunkt for kjøp over plattformen. Da må det forventes at man snart får vite noe om innholdet på markedsplassen. Det som fremvises av rammevilkår fra de fem netteierne preges av koordinering via eierskap og samarbeid via Fiberhub. Telenor legger til grunn at Lyse snarlig vil kommunisere fremdriftsplan for grossisttilbud fra datterselskapene Signal og Viken Fiber. Videre bør Nkom klargjøre sin forventning til omfanget av tilbudet fra Signal og Viken Fiber som Lyse allerede har lovet.

I tillegg til å signalere en normativ trussel om at fravær av fremdrift kan få regulatorisk konsekvens i form av avgrensning av nye geografiske markeder mener Telenor at Nkom i forbindelse med endelig vedtak må sette transparente og tydelige tidsfrister til hva som er forventet fremdrift for sentrale milepæler for både tilknytningen til Fiberhub som sentral markedsplass og til tilbudene om grossisttilgang fra Lyse og øvrige Fiberhub eiere. Eksempelvis bør ikke prosessen med ferdigstilling av eventuell særskilt regulering i de tre geografiske markedene påvirke lovnadene Fiberhub-eierene allerede har forpliktet seg til og kommunisert offentlig rundt lansering av frivillig åpning og at dette må settes som frist og premiss i Nkoms vedtak.

Eventuell overskridelse på milepælene bør fungere som en indikator for brudd på forutsetningene i kategori D og automatisk føre til oppstart av ny geografisk markedsanalyse for aktøren.

Med hilsen Telenor

Camilla Carlsson  
Leder myndighetskontakt og regulatorisk