



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Pb. 93
4791 LILLESAND
Kun sendt per epost til firmapost@nkom.no

Date
12/05/2025

TELENORS KOMMENTARER TIL NKOMS VARSEL OM VEDTAK I MARKEDET FOR LOKAL OG SENTRAL TILGANG TIL FASTE AKSESSNETT

1 Innledning

Telenor viser til Nkoms varsel om vedtak i markedet for tilgang til faste aksessnett. Nkom varslar at grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett ikke lenger kvalifiserer for sektorspesifikk regulering og opphevelse av forpliktelser.

Grunnlaget er Nkoms oppdaterte markedsanalyse som slår sammen Marked 3a og Marked 3b til ett felles marked for standardisert bredbåndsaksess. På dette markedet gjennomfører Nkom en tre-kriterie test for å vurdere om det er grunnlag for å regulere dette markedet i Norge. Testen gjennomføres med utgangspunkt i et nasjonalt marked, siden forventet utvikling tilsier at markedet beveger seg i retning av å være nasjonalt.

Telenor kommenterer i det følgende hovedsakelig på Nkoms varsel om vedtak. Oppsummert mener Telenor:

- Telenor støtter Nkoms konklusjon om at markedet tenderer mot konkurranse og må avreguleres. I forbindelse med dette må Nkom kreve at flere fibertilbydere enn Telenor har reelle grossisttilbud. Nkom bør derfor i vedtaket angi hvilke operatører myndigheten mener må forplikte seg til å ha et grossisttilbud i henhold til prinsippene for åpning av fibernett. Det må videre fremkomme hvilken sanksjon/tvangsmiddel Nkom vil benytte om slikt tilbud fra operatøren likevel ikke blir realitet.
- Telenor støtter Nkoms konklusjon om å oppheve forpliktelsene pålagt Telenor (dvs forhåndsreguleringen etter marked 3a- og markedet 3b vedtaket og påfølgende tilleggsvedtak), men mener det ikke er grunnlag for en overgangsordning. Pliktene pålagt Telenor i tidligere vedtak må opphøre umiddelbart ved vedtagelse av nytt vedtak som stadfester at markedet ikke kvalifiserer for slik regulering. Alternativt (subsidiært) må varigheten av overgangsordningen reduseres og omfanget innskrenkes til de av Telenors grossistprodukter som faktisk kjøpes i grossistmarkedet.



- Nkom stiller i utkastet krav til aktører som tidligere er foreslått utpekt som dominerende, for at Nkom skal konkludere at markedet beveger seg mot bærekraftig konkurranse. Disse aktørene omtales i tre kategorier: 1) Telenor, 2) åtte aktører som deltar i Fiberhub-initiativet, 3) tre aktører som foreløpig ikke har indikert intensjoner om å introdusere grossistprodukter. Aktørene i de tre kategoriene må alle forsikre at de skal tilby grossistprodukter i samsvar med Nkoms prinsipper for tilgang, pris og andre vilkår for kommersielle, ikke-regulerte tilbud om grossisttilgang til fibernett (12. februar 2025). Aktører i de tre kategoriene har ulik modenhet mht grossisttilbud. Telenor har etablerte grossistprodukter, Fiberhub-aktører har begynt å arbeide med planer for introduksjon av grossistprodukter og de tre resterende aktører har ikke signalisert til markedet at de vil åpne for grossisttilgang. I en slik situasjon er det sentralt at Nkom, for å hindre en asymmetrisk regulering og konkurransevridende effekter, stiller tydelige vilkår og introdusere eksplisitte tidsfrister for alle aktørene.
- Nkoms analyse av konsekvenser av å oppheve forpliktelser må strammes opp. Det bør fremkomme at konkurransen i bredbåndsmarkedet ikke påvirkes av opphevelse av eksisterende forpliktelser. Når bruken av kobbernettet er endelig avviklet i september 2025 er Telenor en av svært mange fibertilbydere og er heller ikke størst. Telenor vil fortsatt tilby tilgang til eget fibernett i grossistmarkedet på markedsmessige vilkår. Det er videre sentralt at Nkom vurderer de ulike frivillige tilbudene om grossisttilgang etter samme standard. Like vilkår for fiberoperatørene – inkludert at grossisttilgang tilbys i hele nettet og ikke kun i tidligere utpekte geografier - er helt avgjørende for at en positiv konkurransedynamikk basert på videre fiberutbygging, egen tjenesteproduksjon og grossisttilgang skal materialisere seg i tråd med det Nkom presenterer som sitt målbilde og som forventet resultat av initiativene om frivillig åpning.

2 Detaljerte kommentarer til Nkoms oppdaterte analyse og varsel om vedtak

2.1 Analysen av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett

Flere av Telenors tidligere innspill til de mange vurderingene i markedsanalysen er ubehandlet av Nkom. Telenor fastholder kritikken om at analysen av sluttbrukermarkedet og grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett fortsatt har metodiske mangler, men mener at Nkom i sin oppdaterte analyse trekker en riktig konklusjon om at et sammenslått og nasjonalt grossistmarked for tilgang til faste aksessnett i et framoverskuende perspektiv ikke kvalifiserer for sektorspesifikk forhåndsregulering.

Det avgjørende premisset for denne konklusjonen i utkast til vedtak er at markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse ved at en forventet positiv fremtidig markedsdynamikk vil



materialisere seg. Det fremgår at Nkom har hatt oppløftende dialoger både med Telenor og de åtte deltakerne i Fiberhub om vilkårene for grossisttilgang.

Telenor ber Nkom om å angi tydelig hvilke juridiske enheter myndigheten mener må forplikte seg til å ha et grossisttilbud og om kravet gjelder hele eller deler av det geografiske nedslagsfeltet til fibernettene til det aktuelle selskapet. Det må videre fremkomme hvilken sanksjon/tvangsmiddel Nkom vil benytte om slikt tilbud fra operatøren likevel ikke blir realitet.

Det er sentralt at Nkom vurderer de ulike grossisttilbudene etter samme standard og stiller de samme kravene til ulike frivillige grossisttilbud.

2.2 Grossistmarkedet kvalifiserer ikke lenger for sektorspesifikk forhåndsregulering

I utkastet legger Nkom som premiss, for konklusjonen om at markedet ikke lenger kvalifiserer for sektorspesifikk forhåndsregulering, at det er realitet i grossisttilbudene i markedet. For å sikre dette bør Nkom i vedtaket tydelig angi hvilke operatører som må forplikte seg til åpning av eget fibernett og til å få på plass et grossisttilbud. Telenor er ikke kjent med innholdet i planen Lyse Tele og andre eiere av Fiberhub har presentert for Nkom. Basert på offentlig tilgjengelig informasjon fremgår det at tidsplanen for en lansering er våren 2026, men ut over at det gjennom etableringen av Fiberhub arbeides med et felles samhandlingsgrensesnitt som skal være klart til bruk våren 2026 foreligger ikke offentlig tilgjengelig håndfast og forpliktende informasjon om det konkrete innholdet i tilbudene fra fibertilbyderne. Konkretisering er nødvendig for å kunne markedsteste de ulike tilbudene slik som Telenors eksisterende og fremtidige tilbud er testet hos eksterne tilgangskjøpere. Merk viktigheten av at slik markedstesting gjøres av andre, ikke bare internt mellom eierne selv. Telenor forutsetter at de 8 regionale fiberselskapene i Fiberhub, samt øvrige fiberselskaper Nkom navngir har tydeliggjort innholdet i sitt grossisttilbud før endelig vedtak utformes.

Det må videre fremkomme hvilken sanksjon/tvangsmiddel Nkom vil benytte om grossisttilbud fra en operatør som er angitt i reguleringen likevel ikke blir realitet. Telenor anser ikke at Nkoms generelle henvisning til at man ikke utelukker fremtidig funn av SMP tilbyder i lokale/regionale markeder har tilstrekkelig avskrekkende effekt dersom det skulle bli åpenbart at en operatør mangler vilje til å få på plass et grossisttilbud.

Telenor ønsker imidlertid å oppfordre Nkom til å vurdere hensiktsmessigheten av de fire Nkom prinsippene for tilgang, pris og andre vilkår for kommersielle, ikke-regulerte tilbud om grossisttilgang til fibernett (12. februar 2025). Prinsippene fremstår som en blueprint av virkemidlene Nkom har tilgjengelig ved forhåndsregulering av SMP tilbyder. En streng tolking av prinsippene vil imidlertid kunne undergrave de positive effektene med deregulering og mulighetene for økt markedsdynamikk. Telenor mener at når det ikke lenger er grunnlag for



sektorspesifikk regulering må Nkom la konkurransen i grossistmarkedet virke slik at tjenesteinnovasjon muliggjøres; for rigide rammer må unngås. Telenor mener derfor at det vil være tilstrekkelig at Nkom krever tilbud om effektiv grossisttilgang og rettferdige og effektive priser. Detaljerte krav til ikke-diskriminering og transparens har en rekke negative sideeffekter. Generelt mener derfor Telenor at Nkom fremfor å gjøre teoretiske vurderinger av riktig type åpning med utgangspunkt i generelle prinsipper, heller bør kontrollere for at faktiske kjøp av grossistfiber fra fibertilbyderne kan gjøres og skjer.

Telenor har i eget brev til Nkom redegjort for en eksplisitt lovnad vedrørende fremtidig VULA tilbud i hele vårt fibernett basert på et konkurransenøytralt prisingsprinsipp, også ved fremtidig fravær av regulering. Telenor er dessuten i gang med å modernisere grensesnitt og verdikjede også for sin wholesale-virksomhet.

Når det gjelder tilbudet om FTB kan Telenor bekrefte at det ikke foreligger planer om å avvikle tilbudet. Telenor mener imidlertid at det i konkurranseutsatt marked er naturlig å tillate at FTB tilbudet tilpasses de markedsmessige forholdene. Det er dessuten unaturlig og potensielt konkurransevridende om det stilles slike kvalifikasjonskrav til kun Telenor.

2.3 Behov for like konkurransevilkår (symmetrisk tilnærming til regulering)

Nkom stiller i varselet krav til de aktørene som tidligere er varslet utpekt som dominerende, for at Nkom skal konkludere med at markedet beveger seg mot bærekraftig konkurranse. Disse aktørene omtales i tre kategorier: 1) Telenor, 2) åtte aktører som deltar i Fiberhub-initiativet, 3) tre aktører som ikke har indikert intensjoner om å introdusere grossistprodukter.

Kravet som påhviler disse aktørene, fremstår i utgangspunktet som symmetrisk. Aktørene i de tre kategoriene må alle forsikre at de skal tilby grossistprodukter i samsvar med Nkoms prinsipper for tilgang, pris og andre vilkår for kommersielle, ikke-regulerte tilbud om grossisttilgang til fibernett (12. februar 2025).

Aktørene i de tre kategoriene har imidlertid svært ulik modenhet mht å få på plass et grossisttilbud. I en slik situasjon er det sentralt at Nkom, for å hindre en asymmetrisk regulering og konkurransevridende effekter, stiller tydelige vilkår og introdusere eksplisitte tidsfrister for alle aktørene.

- Telenor har etablerte grossistprodukter. Disse produkter er i dag underlagt en rekke regulatoriske krav og etter en viss overgangsperiode vil grossisttilbudet videreføres på markedsmessige vilkår.



- Fiberhub-aktører har begynte å arbeide med planer for introduksjon av grossistprodukter, men tidsplanene er, så langt Telenor har kjennskap, lite forpliktende. Uten eksplisitte krav og tidsfrister fra Nkom er det en risiko for at disse aktørene kan trenere introduksjonen av grossistprodukter hvis de ser seg tjent med dette.¹
- De tre resterende aktører har så langt ikke signalisert til markedet at de vil åpne for grossisttilgang. Det vil ventelig være en enda mer tidkrevende prosess for disse aktører å etablere et grossistprodukt og i fravær av klare tidsfrister så kan også disse ha incentiv til trenere prosessen.

Telenors nett vil i hele perioden være «åpent». Konkurrerende aktører kan etablere tilbud basert på Telenors infrastruktur. Inntil Telenors konkurrenter åpner sine nett har ikke Telenor tilsvarende mulighet. I denne perioden vil reguleringen ha en svært konkurransevridende effekt.

Det kan til og med oppstå en form for «fangens dilemma-dynamikk», dersom alle aktører anser at de i det lange løp er tjent med å introdusere grossistprodukter samtidig som de ønsker å introdusere dette *etter* sine nærmeste konkurrenter.

For å redusere de konkurransevridende effekter må derfor Nkom sikre at de andre aktørene forplikter seg til en tidsplan, alternativt at Nkom setter opp en tidsplan. Det må videre være en form for sanksjonsmekanisme bakt inn i vedtaket. Det kan for eksempel være slik at dersom en aktør ikke har etablert grossistprodukt som tilfredsstillt kravet innen en angitt tidsfrist så utpekes denne aktøren automatisk som SMP med tilhørende forpliktelser som kan tre i kraft umiddelbart.

2.4 Opphevelse av gjeldende forpliktelser i Marked3a og Marked 3b

Opphevelse av forpliktelsene pålagt Telenor (dvs marked 3a- og markedet 3b vedtaket og påfølgende tilleggsvedtak) følger av Nkoms konklusjon om manglende grunnlag for å regulere et samlet nasjonalt grossistmarked for tilgang til faste aksessnett. Telenor er enig i Nkoms konklusjon om å oppheve forpliktelsene.

2.5 Behov for og varighet av overgangsperiode

Når det gjelder behov for og varighet av overgangsperiode for Telenors forpliktelser vil Telenor påpeke at normert virketid for vedtak om sektorspesifikk forhåndsregulering er 5 år.

¹ Eksempelvis er Telenors erfaring at en rekke fibertilbydere som gjennom flere år har mottatt offentlig tilskudd for prosjekter som etablerer et bredbåndstilbud i angitte områder mangler tilbud av grossisttilbud. Dette til tross for at det er et krav etter statsstøtteregeverket at det skal tilbys i slike prosjekter.



Vedtakene er dermed allerede langt på overtid og tidsplan for nytt vedtak er usikker. Prosessen med ny analyse ble påbegynt høsten 2021 og berørte tredjeparter er dermed både godt opplyste om Nkoms fortsatt pågående prosess og kjent med innretningen på Telenors videreførte fibertilbud.

Etter Telenors syn kan denne prosessen som har pågått i lang tid således anses som tilstrekkelig forhåndsvarsling, som har sikret etablerte tilgangskjøpere nødvendig forutsigbarhet. Det har i hele perioden vært klart at reguleringen av Telenor ville bortfalle i store deler av markedet. Telenor kan ikke se at det skulle være behov for ytterligere forhåndsvarsling / overgangsperiode og viser til at reguleringen ikke skal opprettholdes lenger enn nødvendig, særlig i lys av at Telenor har stadfestet for Nkom at VULA tilbudet består i fravær av regulering. Telenors formelle plikter etter tidligere vedtak må derfor opphøre umiddelbart når det fattes nytt vedtak som stadfester at markedet ikke kvalifiserer for regulering. Subsidiært mener Telenor at eventuell varighet må forkortes til desember 2025 og at forpliktelsene som gjelder i overgangsperioden avgrenses til tilbudene som faktisk kjøpes i markedet (dvs VULA Basis, FTB og Telelosji knyttet til VULA). Kravene til øvrige tilbud, som i hele markedsvedtakets gyldighetsperiode har vært ubenyttet, eller har hatt kun helt marginal anvendelse (f eks VULA Proff og Fiber LLU), må ikke gjelde i overgangsperioden.

Pliktene til rapportering av kostnadsregnskap, regnskapsmessig skille, gjennomføring av marginskvistester samt øvrige informasjons- og rapporteringsplikter tilpasses deretter tilsvarende.

2.6 Konsekvenser av å oppheve forpliktelser

Analysen av konsekvenser av å oppheve forpliktelser må strammes betydelig opp. Det må mye tydeligere fremgå at konkurransen i bredbåndsmarkedet ikke påvirkes av opphevelse av eksisterende forpliktelser. Når bruken av kobbernettet er endelig avviklet i september 2025 er Telenor en av svært mange fibertilbydere og er heller ikke størst. Telenor vil fortsatt tilby tilgang til eget fibernet i grossistmarkedet på markedsmessige vilkår.

Nkom antar dernest i analysen noe om omfanget av forventet frivillig åpning - det forskutteres at et stort antall nye fiberaksesser blir tilgjengeliggjort over store deler av landet. Dette skal gi tilgangskjøpere større muligheter til å oppnå størrelse og øke sluttbrukernes valgmuligheter. Dette er imidlertid basert på fremtidige og antatte planer fra aktører som til nå ikke har ønsket å åpne sine fibernet.

Dette målbildet om at flere aktører åpner sine fibernet og får på plass et grossisttilbud har således ingenting med opphevelse av Telenors forpliktelser å gjøre. Derimot er det relevant i forhold til beslutningen om ikke å regulere øvrige tilbydere.



Som Telenor ved gjentatte anledninger har tydeliggjort er det sentralt at Nkom vurderer de ulike frivillige tilbudene om grossisttilgang etter samme standard. Like konkurransevilkår for fiberoperatørene som har valgt å bygge fibernett i Norge er helt avgjørende for at økt konkurranse og innovasjonskraft i tjenesteleverandørleddet basert på en større base av grossistaksesser (som resultat av frivillig åpning) skal materialisere seg i tråd med det Nkom i markedsanalysens kap 4.3.5.2 presenterer som sitt målbilde for hhv fibertilbydere, tilgangskjøpere og sluttbrukere.

Telenor imøteser videre prosess og stiller gjerne i møter med Nkom for å gå gjennom høringssvaret og ytterligere utdype de ulike kommentarene.

Med hilsen Telenor

Camilla Carlsson
Leder myndighetskontakt og regulatorisk