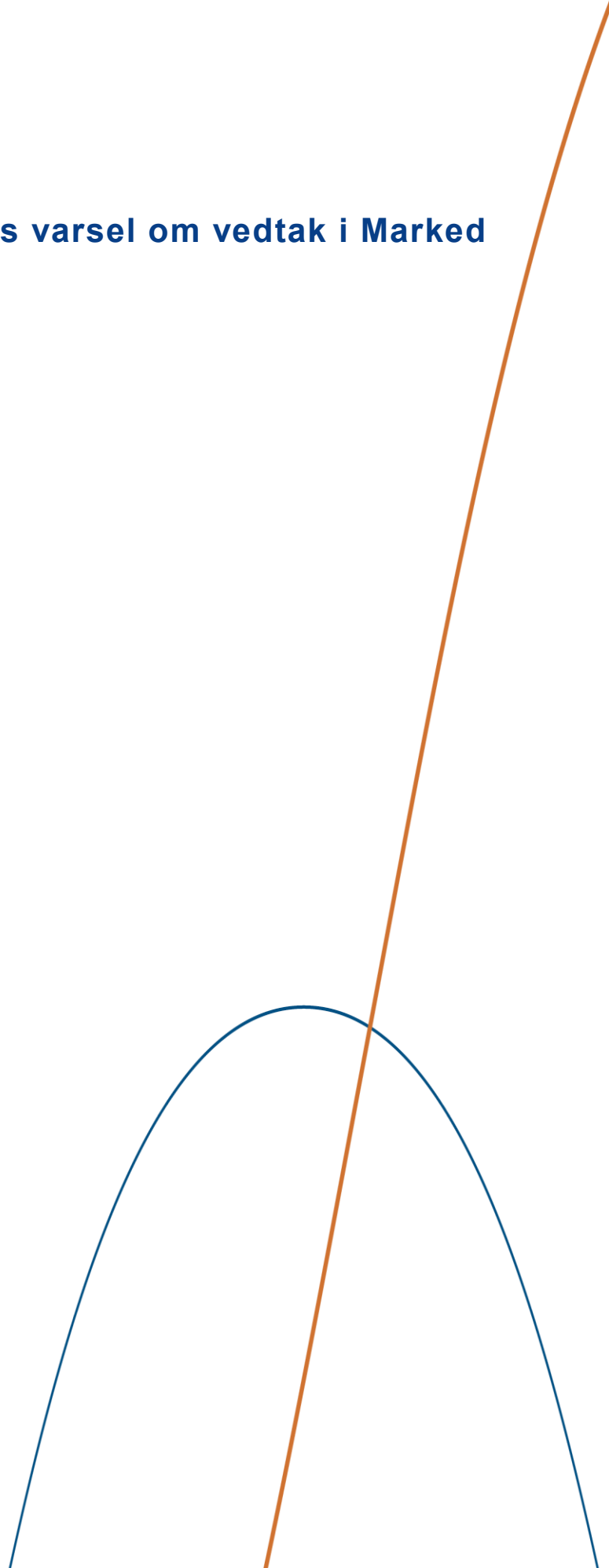


Vedlegg 2

Resultat av høring av Nkoms varsel om vedtak i Marked 3a og Marked 3b

20. desember 2018



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
2	Markedsanalysen.....	4
2.1	Generelt.....	4
2.2	Markedsavgrensning	7
2.2.1	Sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess	7
2.2.2	Grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett.....	11
2.2.3	Avgrensning mot høykvalitets grossistprodukter	12
2.2.4	Geografisk avgrensning	14
2.3	Analysen av sterk markedsstilling (Marked 3a og Marked 3b)	17
2.4	Rapporter fra Foros/Kind og Oslo Economics på oppdrag fra Telenor	22
3	Kommentarer til valg av særskilte forpliktelser	24
3.1	Generelle kommentarer til valg av særskilte forpliktelser	24
3.2	Geografisk differensiering av virkemidler	27
3.3	Tilgang	28
3.3.1	Overordnede kommentarer til tilgangsplikten	28
3.3.2	Lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett	29
3.3.3	Regimet for oppgradering av kobbernettet	30
3.3.4	Lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte nett	34
3.3.5	Lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte nett	36
3.3.6	Lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte nett	37
3.3.7	Særlig om når tilgangsplikten i Telenors fibernetts gjelder	39
3.3.8	Tilgang for tilknytning til «homes passed» i Telenors fiberaksessnett	39
3.3.9	Tilgang til backhaultjenester	42
3.3.10	Sentral tilgang til kobberbaserte nett	43
3.3.11	Sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett.....	45
3.3.12	Sentral tilgang til HFC-nett	45
3.3.13	Tilgang til informasjons- og støttesystemer	48
3.3.14	Plikt til å ha servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer)	48
3.4	Pris og regnskapsregulering	51
3.4.1	Overordnede kommentarer til prisreguleringen.....	51
3.4.2	Prisregulering av fysisk tilgang til kobber og Bredbåndsaksess	52
3.4.3	Marginskvistest, bruttomargintest og hybridmodell (VULA/VUA kobber og VULA/VUA fiber)	58
3.4.4	Maksimalpris for innstikkskabel («homes passed»).....	63

3.4.5	Kostnadsorientert pris og kostnadsregnskap for etablering, samlokalisering, backhaul, E-line mv.	63
3.5	Ikke-diskriminering	65
3.5.1	EoI eller EoO	65
3.5.2	Teknisk replikerbarhetstest	68
3.6	Offentliggjøring og standardtilbud	70
3.6.1	Standardtilbud og tilgang til spesifisert informasjon	70
3.6.2	Krav til varsling	72
3.7	Regnskapsmessig skille	75

1 Innledning

Dette vedlegget oppsummerer høringssvarene og etterfølgende kommentarer til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkoms) varsel om vedtak i grossistmarkedene for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a) og sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b). Varselet var på høring i perioden 12. januar 2018 til 12. mars 2018. Nkom har mottatt høringsvar fra Broadnet AS (Broadnet), NextGenTel ASA (NextGenTel) og Telenor Norge AS (Telenor).

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

Nkom har også hatt møte med hver enkelt av de nevnte aktørene for å belyse visse sider av de mottatte kommentarene. Møtene fant sted 24. april 2018 og 3. mai 2018.

I tillegg har Nkom i perioden 8. juni til 6. juli 2018 gjennomført en ekstra høring om justeringer i datagrunnlaget for LRIC-modellen, herunder endringer i pristak for kobberbasert LLUB, SLU og Bredbåndsaksess.

Uttalelsene fra de ulike høringsinstansene er oppsummert etter emne og i henhold til de enkelte punktene i varselet. De viktigste og mest gjennomgående kommentarene er gjengitt. Nkom gir også uttrykk for sitt syn på de aktuelle kommentarene og hvordan vi har behandlet innspillene. Nkom har notert seg alle innspillene, og de er, på samme måte som muntlige tilbakemeldinger fra aktørmøter og liknende, tatt hensyn til i arbeidet med vedtak i disse markedene. De enkelte høringssvarene er tilgjengelige på Nkoms hjemmeside¹.

2 Markedsanalysen

2.1 Generelt

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har i markedsanalysen gitt en beskrivelse av markeds- og konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet for fast aksess. Videre har Nkom avgrenset produktmarkedet for standardisert bredbåndsaksess på sluttbrukernivå og de avledede produktmarkedene på grossistnivå.

¹ <https://www.nkom.no/market/markedsregulering-smp/anbefaling-2016/marked-3a>

Høringskommentarer

Telenor mener Nkoms tilnærming til markedsavgrensning og fravær av anvendelse av konkurranserettslig metode leder til at markedene avgrenses feil. Dette får følger for hele den videre analysen og virkemiddelbruken.

Telenor mener Nkoms beskrivelse av det norske sluttbrukermarkedet for fast aksess preges av å være selektiv i punktene som fremheves og vektlegges. Dermed blir Nkoms vurderinger i markedsavgrensningen av det som betegnes som sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, ufullstendig og feilaktig avgrenset i produktdimensjonen. Etter Telenors mening er særlig trendene for vedvarende nedgang i kobberbaserte aksesser og vekst og utbyggingsdynamikk i fiberbaserte og mobile aksesser, samt hvilket utviklingsstadium disse produktene er i, er for lite hensyntatt av Nkom.

Telenor viser videre til at et grunnleggende utgangspunkt for vurdering av om det fortsatt er behov for sektorspesifikk tilgangsregulering, vil være en analyse av konkurransen i sluttbrukermarkedet. Hvis konkurransen fungerer nedstrøms, vil det ikke være grunnlag for sektorregulering. Dersom konkurransen har styrket seg siden forrige markedsvedtak, bør det tilsi lettelser i reguleringen. Det er bare i de tilfellene hvor det kan identifiseres markedssvikt i sluttbrukermarkedene i et fremoverskuende perspektiv at det kan være grunnlag for regulering av de tilstøtende grossistmarkedene. En slik analysemetodikk mangler i Nkoms varsel. Det er heller ikke definert noen konkurranseproblemer i sluttbrukermarkedet som den foreslåtte reguleringen skal avhjelpe.

Manglene ved Nkoms markedsavgrensning tilsier etter Telenors mening at Nkom bør foreta en ny vurdering med hensyn til avgrensning av både produktmarked og geografisk marked.

Broadnet er uenig med Telenor og viser til at ekomloven forutsetter at Nkom forholder seg til gjeldende metodikk, noe Nkom også har gjort. Telenor tar feil i sin anførelse om bruk av konkurranserettslig metode. Markedsavgrensningen og utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling reguleres av kapittel 3 i ekomloven, ikke konkurranseloven. Nkom metodebruk er korrekt ut fra det rammeverket som gjelder. Broadnet antar at Telenors motivasjon for å etterlyse nye analyser er å forsinke vedtagelse av ny regulering, og ber om at Nkom avviser anmodningen.

Get TDC er uenig med Telenor i at Nkoms tilnærming til markedsavgrensning er feil og mener Telenors kritikk fremstår som ugrunnet. Get TDC er enig i Nkoms analyser og overordnede konklusjoner i både Marked 3a og 3b. Nkom har analysert markedene i tråd med kapittel 3 i ekomloven, gjeldende anbefalinger og andre relevante føringer. Regelverket pålegger Nkom å forholde seg til det sektorspesifikke rammeverket som baserer seg på konkurranserettslige prinsipper, og ikke den konkurranserettslige metoden direkte.

Nkoms vurdering

Nkom er ikke enig i Telenors påstand om at Nkoms tilnærming til markedsavgrensning og fravær av anvendelse av konkurranserettslig metode leder til at markedene avgrenses feil. Det fremgår av kapittel 2.1 i markedsanalysen at Nkom har tatt utgangspunkt i de forhåndsdefinerte markedene som fremkommer av ESAs Anbefaling om relevante markeder, og foretatt en egen vurdering av om de forhåndsdefinerte markedene passer for norske markedsforhold. Avgrensningene av relevante markeder er basert på samme fremgangsmåte som markedsavgrensninger innenfor konkurranseretten. Dette innebærer at de tar utgangspunkt i vurderinger av substituerbarhet både på etterspørsels- og tilbudssiden i det aktuelle markedet. Nkom mener på denne bakgrunn at Telenors påstand om fravær av anvendelse av konkurranserettslig metode som grunnlag for markedsavgrensningene ikke er riktig.

Nkom har i kapittel 2.2 i markedsanalysen beskrevet markeds- og konkurransesituasjonen i det norske sluttbrukermarkedet for fast aksess til både husstander og bedrifter. Beskrivelsen omfatter egne kapitler for henholdsvis 1) Dekning og antall kunder, 2) Kundeutvikling fordelt på ulike aksesssteknologier, 3) Utvikling i bredbåndskundenes valg av aksessprodukter/-hastigheter, 4) Ulike kundesegmenter, 5) Tilbydernes markedsandeler og 6) Utviklingstrekk på både etterspørsels- og tilbudssiden i dette markedet. Nkom er derfor uenig med Telenor i at markedsanalysens beskrivelse av det norske sluttbrukermarkedet for fast aksess preges av å være selektiv i punktene som fremheves og vektlegges. Tvert imot mener Nkom at det ligger en helhetlig beskrivelse av markeds- og konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet til grunn for de varslede vedtakene i Marked 3a, 3b og 4.

Telenor hevder særlig at trendene for vedvarende nedgang i kobberbaserte aksesser og vekst og utbyggingsdynamikk i fiberbaserte og mobile aksesser er for lite hensyntatt av Nkom. Nkom er uenig i dette. Nedgangen i kobberbaserte aksesser og veksten i fiberbaserte aksesser er beskrevet og kvantifisert i kapittel 2.2.2 i markedsanalysen. I tillegg er den forventede videre utviklingen i årene fremover omtalt i kapittel 2.2.6. Utviklingen for mobilt bredbånd, herunder substituerbarhet mellom fast og mobil bredbåndsaksess, er beskrevet og drøftet i kapittel 2.3.3.

Nkom deler Telenors oppfatning av at en analyse av konkurransen i sluttbrukermarkedet er et viktig utgangspunkt for vurderingen av om det fortsatt er behov for sektorspesifikk tilgangsregulering. Samtidig vil Nkom påpeke at vurderingen av lettelser i reguleringen basert på endringer i konkurransesituasjonen ikke gjøres som en del av markedsavgrensningen, slik Telenor synes å ta til orde for ettersom denne kommentaren er relatert til Nkoms markedsavgrensninger i markedsanalysen. Konkurransproblemer som ligger til grunn for den varslede reguleringen, er drøftet i varsel om vedtak for henholdsvis Marked 3a og 3b, og ikke som en del av markedsanalysens kapittel 2 om avgrensning av det relevante markedet.

Nkom kan på denne bakgrunn ikke se at Telenors innledende kommentarer til markedsanalysen nødvendigvis gjør endringer i markedsanalysen.

2.2 Markedsavgrensning

2.2.1 Sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har definert sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess til å være teknologinøytralt. Markedet omfatter alle faste aksessesteknologier, inkludert kobber, fiber, HFC og fast radioaksess.

Høringskommentarer

Telenor mener Nkom baserer markedsavgrensningen på de ulike mediene/teknologiene og ikke forholder seg til hvilke sluttbrukertjenester som leveres og selges over nettilknytningene. Markedsavgrensning bør baseres på en analyse av hvor nære substitutter ulike produkter og tjenester er for sluttbrukerne.

Telenor viser til at Nkom ikke gjennomfører en SSNIP-test og mener prinsippene bak SSNIP-testen er sentrale for å få kartlagt det relevante markedet. Samtidig viser Telenor til at det i mange konkurransesaker er praktisk vanskelig å gjennomføre slike SSNIP-tester, ikke minst på grunn av knappe tidsfrister, men ser ingen grunn til å avvike fra dette i foreliggende analyse. I praksis går det mer enn 2-3 år mellom hver markedsanalyse og vedtak om sterk markedsstilling, og dette tilsier at kravet til Nkom må høynes med hensyn til hvilke analyser de gjennomfører. Hvis SSNIP-test er for krevende, finnes det enklere alternativer som er praktisk gjennomførbare. Telenor viser til at analyse av kritisk tap og diversjonsrater er en mye anvendt tilnærming til å operasjonalisere prinsippene i en SSNIP-test. Man benytter da spørreundersøkelser mot kunder for å finne hva deres andrevalg er. Churn-data benyttes gjerne som alternativ eller supplement for å finne diversjonsrater. Slik analyse vil fortelle om sluttkundene anser fiberbasert og kobberbasert tilgang å være i samme marked.

Videre mener Telenor at Nkoms fremoverskuende analyse av markedet fremstår som unødvendig diffus. Telenor mener observert og forventet utvikling på mobil-, kobber- og fiberområdet bør vektlegges. De viktigste utviklingstrekkene er fortsatt fiberutbygging i alle områder og nedgang i antall xDSL-aksesser, som forventes å akselerere og føre til sanering av deler av kobbernettet, særlig der mobilbaserte aksesser vil kunne levere et bedre bredbåndsprodukt.

Telenor mener Nkom heller ikke er konsistent i analysen av substitusjonsforhold. Nkoms påstand i punkt 496 i varsel om vedtak i Marked 3a om at prisnivået på LLUB ikke påvirker lønnsomhet for fiber (og dermed fiberutbygging) strider mot Nkoms konklusjon mht.

markedsavgrensning som hevder at bredbånd over kobber og fiber er del av samme marked. Begge deler kan ikke være riktig samtidig.

Telenor viser videre til at den faktiske VDSL-beholdningen er godt under 10 % av husstandene, selv om 57 % av husstandene har tilgang til VDSL. Dette illustrerer at kundene vurderer dette produktets attraktivitet som lav dersom kundene kan velge annen type nettilknytning. Telenor hevder også at videre drift av et etablert kobbernett blir ulønnsomt i områder med overbygning av alternative høyhastighetsnett fordi kobbernettet tømmes for kunder, og dette er et tilstrekkelig bevis for at kobberbaserte produkter i Norge ikke kan anses som en del av samme marked som høyhastighetsmarkedet. Selv en betydelig prisreduksjon vil ikke endre kundenes syn.

Telenor mener det er en svakhet at Nkom unnlater å vurdere slike observerbare forhold og henfaller til argumentet om en kjede av substitutter. Telenor viser til at analysen som gjøres av substitusjonsforholdene er preget av påstander som etter Telenors vurdering ikke er riktige, svært upresise eller irrelevante. Nkom har etter Telenors syn ikke godtgjort at det foreligger tilstrekkelig gjensidighet til å kunne fastslå kjedesubstitusjon.

Get TDC er enig i Nkoms avgrensning av de relevante produktmarkedene på sluttbrukernivå.

Nkoms vurdering

Nkom er ikke enig med Telenor i at markedsavgrensningen ikke forholder seg til hvilke sluttbrukertjenester som leveres over ulike aksessmedier/-teknologier, og hvor nære substitutter ulike produkter og tjenester er for sluttbrukerne. Nkom har i kapittel 2.3.2 i markedsanalysen vurdert dette. Basert på denne kommentaren fra Telenor finner Nkom likevel grunn til å utvide drøftelsen av substituerbarhet mellom ulike aksessmedier/-teknologier for standardisert bredbåndsaksess i kapittel 2.3.2 i markedsanalysen for ytterligere å underbygge konklusjonen om at alle relevante aksesssteknologier for fast bredbåndstilknytning skal inkluderes i dette sluttbrukermarkedet.

Når det gjelder Telenors henvisning til at Nkom ikke har gjennomført en SSNIP-test, vil Nkom bemerke følgende:

- Nkom viser til kapittel 2.1.1 i markedsanalysen hvor det fremgår at Retningslinjene ikke stiller et absolutt krav om bruk av SSNIP-test ved markedsavgrensningen.
- Det har heller aldri vært gjennomført fullstendige SSNIP-tester i forbindelse med markedsavgrensninger som har dannet utgangspunkt for ex-ante regulering av ekommarkeder i Norge i løpet av de ca. 15 årene ekomloven har vært gjeldende. Fravær av SSNIP-test har heller ikke resultert i at ESA eller Samferdselsdepartementet har underkjent markedsavgrensningene eller bedt Nkom gjennomføre nye avgrensninger basert på en SSNIP-test.
- Nkom er kjent med at analyser av kritisk tap og diversjonsrater kan være alternativer eller supplement til SSNIP-tester, slik Telenor viser til. Samtidig vil Nkom påpeke at det

ikke er slik at SSNIP-test eller analyser av kritisk tap og/eller diversjonsrater er metoder som nødvendigvis gir et bedre og mer korrekt grunnlag for å vurdere substituerbarhet i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess enn de vurderingene og analysene som allerede ligger til grunn for markedsavgrensingen i Nkoms markedsanalyse. Dette fremgår bl.a. av «*Konkurransopolitikk - Rettslig og økonomisk analyse*» (Hjelmeng og Sørgård, 2014) kapittel 4.6 om metodiske utfordringer knyttet til bruk av slike kvantitative tester og analyser i praktisk markedsavgrensning. Følgende sitat fra «*Konkurransopolitikk - Rettslig og økonomisk analyse*» gir en god illustrasjon på at SSNIP-tester eller alternative metoder for å operasjonalisere SSNIP-tester som baserer seg på informasjonsinnhenting gjennom spørreundersøkelser, ikke automatisk gir en mer riktig substituerbarhetsvurdering, slik Telenor synes å mene:

«SSNIP-testen er et svært abstrakt konsept, og det er ikke gitt at respondentene har virkelig forstått hva som menes med det hypotetiske spørsmålet om hvordan de vil respondere på en prisøkning. Dessuten kan det tenkes, selv om de har oppfattet spørsmålet, at de ikke tenker grundig nok gjennom spørsmålet, og svarer noe som avviker fra de de faktisk hadde gjort om prisen faktisk hadde økt.» (side 178)

Nkom har på denne bakgrunn, og ut fra en kost-/nyttevurdering, kommet til at det ikke er nødvendig å gjennomføre verken SSNIP-test eller analyser av kritisk tap og/eller diversjonsrater for å avgrense sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess. Det vises samtidig til Nkoms ovennevnte kommentar om at drøftelsen av substituerbarhet mellom ulike aksessmedier/-teknologier for standardisert bredbåndsaksess i kapittel 2.3.2 i markedsanalysen har blitt noe utvidet for ytterligere å underbygge konklusjonen om at alle relevante aksesssteknologier for fast bredbåndstilknytning skal inkluderes i dette sluttbrukermarkedet.

Telenor mener at Nkoms framoverskuende analyse av markedet fremstår som unødvendig diffus, uten at Telenor presiserer nærmere hva de oppfatter som diffust i den framoverskuende analyse. Nkom kan ikke se at Telenors innspill inneholder momenter knyttet til utviklingstrekk i markedet som ikke allerede er omtalt og hensyntatt i markedsanalysen, og finner derfor ikke grunn til å gjøre endringer i analysen på bakgrunn av denne kommentaren fra Telenor.

Telenor hevder at Nkom ikke er konsistent i analysen av substitusjonsforhold og viser til at Nkoms påstand om at prisnivået på LLUB ikke påvirker lønnsomhet for fiber (og dermed fiberutbygging) strider mot Nkoms konklusjon mht. markedsavgrensning som hevder at bredbånd over kobber og fiber er del av samme marked. Nkom vil til dette for det første påpeke at det ikke er riktig som Telenor hevder, at Nkom påstår at prisnivået på LLUB ikke påvirker lønnsomhet for fiber. Nkom viser til at fiberutbyggingen i det norske bredbåndsmarkedet det siste tiåret tilsier at "build or buy"-beslutninger i liten grad har vært påvirket av nivået på denne pristaksreguleringen. Det er med andre ord *beslutninger* om fiberutbygging, og ikke *lønnsomheten* for fiber, som Nkom mener i liten grad har vært påvirket

av pristaksreguleringen for kobberbasert LLUB. Nkom fastholder at denne pristakreguleringen ikke synes å ha hatt utilsiktede negative konsekvenser for beslutninger om fiberutbygging i Norge det siste tiåret. For det andre er Nkom uenig med Telenor i at dersom grossistprisen for kobberbasert aksess i liten grad har påvirket utbyggingsbeslutninger blant fiberaktører i Norge det siste tiåret, er det utelukket at en vurdering av substituerbarhet mellom kobber- og fiberbasert bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet kan føre til at bredbåndsaksess via disse to mediene/teknologiene inngår i samme relevante produktmarked. Nkom deler derfor ikke Telenors oppfatning av at disse forholdene er gjensidig utelukkende.

Telenor viser til at den faktiske VDSL-beholdningen er godt under 10 % av husstandene selv om 57 % av husstandene har tilgang til VDSL, og synes å mene at dette tilsier at kobber- og fiberbasert aksess er ulike relevante produktmarkeder. Nkom mener en sammenligning av dekning og kjøp av VDSL ikke gir grunnlag for en slik konklusjon. Tvert imot er det Nkoms oppfatning at disse tallene illustrerer at det er reell konkurranse mellom de ulike mediene/teknologiene for bredbåndsaksess, og at sluttbrukerne i dette markedet velger aksessteknologi og bredbåndshastighet ut fra egne behov og individuelle kost-/nyttevurderinger knyttet til de alternative tilbudene om fast bredbåndsaksess som finnes i markedet.

Telenor hevder at videre drift av et etablert kobbernett blir ulønnsomt i områder med overbygning av alternative høyhastighetsnett fordi kobbernettet tømmes for kunder, og at dette er et tilstrekkelig bevis for at kobberbaserte produkter i Norge ikke kan anses som en del av samme marked som høyhastighetsmarkedet. Nkom vil til dette bemerke at det ikke er slik at alle kundene i et geografisk område som får tilbud om fiberbasert bredbåndsaksess, bytter fra kobberbasert til fiberbasert aksess. Tvert imot synes hovedregelen i områder med fiberutbygging å være at noen sluttbrukere velger å fortsette med kobberbasert bredbånd mens andre bytter til fiberbasert bredbånd. Utbyggingsbeslutninger hos fiberaktører forutsetter ofte en viss penetrasjonsprosent i det aktuelle geografiske området. Det er derfor ikke unaturlig at fiberandelen kan være relativt høy i noen områder hvor fiberaksess er bygd ut. Samtidig vil Nkom påpeke at det kun unntaksvis synes å være slik at alle sluttbrukerne i et geografisk område med mulighet for fibertilgang, erstatter kobberaksess med fiberaksess. Nkom er derfor ikke enig med Telenor i at kundeutviklingen i kobbernettet er et tilstrekkelig bevis på at kobberbaserte aksessprodukter i Norge ikke kan anses å være en del av det samme relevante produktmarkedet som fiberaksess for standardisert bredbåndsaksess.

Telenor mener det er en svakhet at Nkom unnlater å vurdere observerbare forhold og henfaller til argumentet om en kjede av substitutter, og hevder at Nkoms analyse av substitusjonsforholdene er preget av påstander som etter Telenors vurdering ikke er riktige, svært upresise eller irrelevante. Nkom er uenig med Telenor i at markedsanalysens vurdering av relevante markeder ikke vurderer observerbare forhold i markedet og kan ikke se at Telenors høringsuttalelse inneholder nye faktaopplysninger eller ny markedsinnsikt som Nkom ikke har vurdert under utarbeidelsen av markedsanalysen. Som nevnt ovenfor, har Nkom likevel utvidet substituerbarhetsvurderingene i markedsanalysen, herunder ytterligere

underbygget kjedesubstitusjonen mellom kobber- og fiberaksess i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

2.2.2 Grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett

Vurdering i varsel om vedtak

Med utgangspunkt i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess har Nkom utledet to relevante produktmarkeder på grossistnivå. Marked 3a omfatter tilgang til fysiske grossistprodukter i kobber- og fibernett, samt tilsvarende eller sammenlignbare virtuelle grossistprodukter i kobber- og fibernett som kjennetegnes ved egenskapene 1) lokal tilgang, 2) kontroll over forbindelsen, 3) tjenesteuavhengighet og 4) «uncontended» forbindelse. Marked 3b omfatter grossisttilgang på sentralt nivå i både kobbernett, fibernett, HFC-nett og faste radioaksessnett.

Høringskommentarer

Telenor mener det er behov for et tilsvarende skille mellom kobber- og NGA-baserte aksesser i grossistmarkedene 3a og 3b som i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess. Forutsatt at det finnes konkurranseproblemer som ikke kan avhjelpes på annen måte enn ved forhåndsregulering, bør de avledede produktmarkedene på grossistnivå være:

- Marked 3a: kobberbasert lokal grossisttilgang
- Marked 3a: fiberbasert lokal grossisttilgang
- Marked 3b: xDSL- og wimax-basert sentral grossisttilgang
- Marked 3b: NGA-basert (HFC, fiber og fast LTE) sentral grossisttilgang
- Marked 4: Høykvalitets aksessprodukter

Broadnet er på overordnet nivå enig i Nkoms avgrensning av de relevante produktmarkedene. Likevel mener Broadnet at grensen mellom hvilke produkter som skal inngå i Marked 3a og 3b, fremstår som uklar. Det er ikke avklart hvor i nettet/infrastrukturen skillet for levering av trafikk/aksesser går mellom Marked 3a og 3b. Varselet trekker heller ikke opp noe klart skille mellom «uncontended» og «contended» trafikk kvalitet. Nkom kartlegger eksisterende grossistprodukter mot de to markedene, men sier lite om hvordan eventuelle fremtidige produkter passer inn. Broadnet mener Telenor kan utnytte den uklare grensen mellom Marked 3a og 3b gjennom å levere trafikk til egen sluttbrukervirksomhet på 3a-nivå som «uncontended» og samtidig avlevere trafikk til grossistkunder på 3b-nivå («contended»). Oppfølging av kostnader og priser vil også bli problematisk ved et uklart skille mellom Marked 3a og 3b.

Get TDC er enig i Nkoms avgrensning av de relevante produktmarkedene på grossistnivå.

Nkoms vurdering

Til Telenors kommentar om antall grossistmarkeder for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett vil Nkom bemerke at de relevante grossistmarkedene avledes av de definerte sluttbrukermarkedene. Substituerbarhetsvurderinger i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess gir ikke grunnlag for å skille kobber- og fiberbaserte aksesser i ulike relevante produktmarkeder, jf. markedsanalysen og Nkoms respons til Telenors innspill om substituerbarhet mellom ulike aksesssteknologier ovenfor. Nkom mener at det heller ikke er grunnlag for et slikt skille på grossistnivå. På bakgrunn av Telenors kommentar har Nkom likevel oppdatert substitusjonsvurderingene på grossistnivå.

Til Broadnets kommentar om at grensen mellom hvilke produkter som skal inngå i Marked 3a og 3b fremstår som uklar, vil Nkom påpeke at det i markedsanalysens kapittel 2.4 er foretatt en nokså detaljert og grundig avgrensning og beskrivelse av disse to grossistmarkedene. I tillegg til generelle vurderinger og konklusjoner knyttet til avgrensningen mellom Marked 3a og 3b, inneholder markedsanalysen egne kapitler som presiserer hvordan eksisterende regulerte produkter i tidligere marked 4 og 5 omfattes av henholdsvis Marked 3a og 3b. Dersom det skulle oppstå tvil om hvilket av disse markedene eventuelle fremtidige grossistprodukter tilhører, må det gjøres en konkret vurdering av egenskapene som kjennetegner det fremtidige produktet opp mot kriteriene for Marked 3a-produkter. Nkom har i markedsanalysen beskrevet hva hvert av disse kriteriene innebærer, og har etter høringen foretatt noen ytterligere presiseringer av disse kriteriene.

Når det gjelder Broadnets kommentar om at Telenor kan utnytte en uklar grense mellom Marked 3a og 3b gjennom å levere trafikk til egen sluttbrukervirksomhet på 3a-nivå som «uncontended» og samtidig avlevere trafikk til grossistkunder på 3b-nivå («contended»), vil Nkom bemerke at dersom en slik situasjon skulle oppstå, vil dette være et forhold som eventuelt kan vurderes opp mot de pålagte forpliktelsene om ikke-diskriminering i disse to markedene.

2.2.3 Avgrensning mot høykvalitets grossistprodukter

Vurdering i varsel om vedtak

På bakgrunn av skillet mellom sluttbrukermarkedene for henholdsvis standardisert bredbåndsaksess og høykvalitets aksessprodukter har Nkom utledet ulike tilhørende grossistmarkeder, henholdsvis Marked 3a og 3b og Marked 4. Nkom har lagt til grunn at sluttbrukerprodukter i markedet for høykvalitets aksessprodukter vil i hovedsak basere seg på grossistprodukter i Marked 4, men har samtidig anerkjent at det også er mulig å benytte grossistprodukter i Marked 3a/3b som en del av sluttbrukertilbudet i markedet for høykvalitets aksessprodukter.

Høringskommentarer

Telenor viser til at Nkom og Kommisjonen i Explanatory Note har vektlagt bestemte produkttegenskaper for klassifisering av produkter som inngår i grossistmarkedet for høykvalitetstilgang. Et slikt skille synes imidlertid ikke å være reflektert i praksis siden det foreligger et visst overlapp mellom grossistproduktene anvendelsesområde. Videre viser Telenor til at Nkom tidligere og i utkast til nye markedsanalyser har skilt mellom proaktiv, systematisk utbygde fibernett og enkeltstående fiberaksesser som er etablert reaktivt. Telenor støtter denne tilnærmingen som en praktisk løsning på utfordringen med delvis overlappende anvendelsesområder som i utgangspunktet tilhører ulike grossistmarkeder.

Telenor mener videre det ikke er hensiktsmessig å sette begrensninger på hvor avanserte sluttbrukertjenester som det skal være «lov» å tilby basert på et standardisert grossistprodukt ment for massemarkedet, eller å tilgangsregulere enkeltstående høykvalitets fiberaksesser som brukes til å tilby en standardisert bredbåndsaksesstjeneste til en sluttkunde. Telenors enkeltstående fiberaksesser brukes i all hovedsak til å levere avanserte bedriftsmarkedstjenester.

Nkoms vurdering

Når det gjelder Telenors kommentar om at et skille mellom grossistmarkedet for høykvalitets aksessprodukter (Marked 4) og de to grossistmarkedene for standardiserte aksessprodukter (Marked 3a og 3b) basert på definerte produkttegenskaper ikke synes å være reflektert i praksis der det foreligger et visst overlapp mellom grossistproduktene anvendelsesområde, viser Nkom til i kapittel 2.4.6 i markedsanalysen hvor dette forholdet er omtalt og vurdert. Nkom kan ikke se at denne kommentaren fra Telenor gjør det nødvendig med ytterligere presiseringer av avgrensningen av Marked 4 mot Marked 3a og 3b, ut over det som allerede fremgår i kapittel 2.4.6 i markedsanalysen.

Nkom deler ikke Telenors oppfatning av at markedsavgrensningene setter begrensninger på hvor avanserte sluttbrukertjenester som kan tilbys basert på Marked 3a/3b-produkter. Grossistkunder i Marked 3a/3b kan tilby de sluttbrukertjenestene de ønsker basert på Marked 3a/3b-produkter. Det fremgår av kapittel 2.4.6 i markedsanalysen at det er den enkelte sluttbrukerens behov for kvalitet/funksjonalitet som avgjør om Telenors grossistkunder baserer sitt sluttbrukertilbud i markedet for høykvalitets aksessprodukter på Marked 4-produkter og/eller Marked 3a/3b-produkter. På bakgrunn av Telenors kommentar, har Nkom likevel funnet det hensiktsmessig å tydeliggjøre dette i markedsanalysen.

Til Telenors kommentar om at det ikke er hensiktsmessig å tilgangsregulere enkeltstående høykvalitets fiberaksesser som brukes til å tilby en standardisert bredbåndsaksesstjeneste til en sluttkunde, viser Nkom til kapittel 2.4.7 i markedsanalysen, hvor det konkluderes med at enkeltstående fiberaksesser som ikke er en del av et systematisk utbygd aksessnett, ikke inngår i Marked 3a eller 3b. Nkom har i markedsanalysen lagt til grunn at enkeltstående fiberaksesser i hovedsak blir etablert for å kunne benyttes som grunnlag for tjenester i sluttbrukermarkedet for høykvalitets aksessprodukter. Telenor bekrefter dette gjennom sitt

innspill om at enkeltstående fiberaksesser i hovedsak anvendes til leveranse av avanserte bedriftsmarkedstjenester, og ikke til leveranse av standardisert «best effort» bredbånd. Nkom kan på dette bakgrunn ikke se at det er nødvendig gjøre endringer i kapittel 2.4.7 i markedsanalysen basert på denne kommentaren fra Telenor.

2.2.4 Geografisk avgrensning

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har gjennomført en geografisk analyse av den konkurransemessige utviklingen i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess. Analysen viser at det ikke er entydige forskjeller i de konkurransemessige betingelsene i sluttbrukermarkedet i stabile og klart avgrensede deler av landet som tilsier at det er en nødvendig med en geografisk oppdeling av tilhørende grossistmarkeder. Nkom anser derfor Marked 3a og 3b som nasjonale markeder.

Høringskommentarer

Telenor påpeker at Nkom ikke tar utgangspunkt i etterspørselssidesubstitusjon slik som er påkrevet etter konkurranserettslig metode. Nkom synes videre å legge til grunn strengere kriterier i vurderingen av om det foreligger regionale eller lokale ulike geografiske markeder nasjonalt enn hva som følger av Explanatory Note og konkurranseretten for øvrig.

Videre mener Telenor det er oppsiktsvekkende at Nkom konkluderer med at det ikke finnes geografiske ulikheter i priser eller produkttilbud på ulike hastighetsklasser når faktum er at Nkom avdekker betydelig prisvariasjon (f.eks. 40 % i flere hastighets kategorier). Telenor mener standardanalysen med Nkoms tilfeldige utvalg av listepriser ikke er velegnet til å vurdere utbyggingskonkurransen for nye høyhastighetsnett som helt åpenbart er lokal både for tilbydere og berørte sluttbrukere. Nkoms funn i analysen tilsier etter Telenors mening at konkurransen om å bygge og levere NGA-tilknytning må være svært virksom, om noe varierende, på lokalt nivå. Nkoms konklusjon om funn av relativt homogene listepriser for løpende abonnement og etablering fra et lite utvalg aktører forteller heller ikke særlig mye om lokale tilpasninger og tilbud som kan gis som følge av ulike konkurranseforhold i ulike områder der det konkurreres om å bygge nye NGA-nett.

Telenor mener videre at det ikke er slik at et marked blir nasjonalt av at en aktør er tilstede i alle regioner eller at prisene ikke varierer signifikant mellom regioner. Det faktum at svært mange små lokale aktører har etablert seg i fibermarkedet gir en klar indikasjon på at det ikke er signifikante stordrifts- og/eller samdriftsfordeler som tilsier konkurransefortrinn for aktører som har stort geografisk fotavtrykk.

Telenor mener geografisk avgrensning vil bli lettere hvis produktmarkedene er avgrenset korrekt. For kobbernett og wimax kan man ta utgangspunkt i nettets geografiske utstrekning. For fiber og andre NGA-nett bør analysen gjøres basert på antall aktører og øvrige konkurranseforhold innenfor geografiske enheter.

Broadnet er enig med Nkom i at markedene er nasjonale. Broadnets egne markedsdata støtter opp under at det er betydelige ulikheter knyttet til nett og dekning, men at pris- og produkttilbud tilsier at det er et tilstrekkelig ensartet tilbud på nasjonalt nivå. Broadnet er for øvrig uenig i Telenors fremstilling når det gjelder de antatte geografiske forskjellene.

Get TDC er enig i Nkoms avgrensning av de geografiske markedene.

Nkoms vurdering

Det fremgår av markedsanalysens kapittel 2.5.1 at Nkoms metodiske utgangspunkt for avgrensningen av geografiske markeder baserer seg på BERECs «Common Position om geographical aspects of market analysis» (BEREC Common Position) fra 2014. Nkom har vist til at det i BEREC Common Position anbefales at den geografiske analysen innledes med en vurdering av den konkurransemessige utviklingen i markedet, samt at BEREC mener at 1) geografiske forskjeller i ulike tilbyders nett og dekning, 2) antall tilbydere i sluttbrukermarkedet, og deres markedsandeler, i ulike geografiske markeder og 3) geografiske forskjeller i pris- og produkttilbud er de mest relevante indikatorene når nasjonale myndigheter skal avgjøre om det er behov for å gjennomføre en fullstendig geografisk analyse for å vurdere om det er hensiktsmessig å definere lokale markeder. Nkom har i markedsanalysen lagt til grunn BERECs anbefalte metodikk for avgrensningen av relevante geografiske markeder, jf. kapittel 2.5.2 - 2.5.5. Når Telenor viser til at denne metodikken ikke tar utgangspunkt i etterspørselssubstitusjon slik som er påkrevet etter konkurranserettslig metode, og at dette innebærer at avgrensningen bærer galt av sted, vil Nkom påpeke at BERECs metodikk er utviklet for den sektorspesifikke ex-ante konkurransereguleringen i ekomsektoren. Nkom er innforstått med at det metodiske utgangspunktet for en konkurranserettslig ex-post vurdering kan avvike noe fra BERECs anbefalte metodikk, herunder i større grad vektlegge etterspørselssubstitusjon når det geografiske markedet i et konkret sak skal defineres etter konkurranseretten. Nkom er imidlertid uenig med Telenor i at det i denne sammenheng bærer galt av sted å legge til grunn metodikken for avgrensning av relevante geografiske markeder som anbefales i BEREC Common Position.

Telenor hevder at Nkom legger til grunn strengere kriterier i vurderingen av om det foreligger regionale eller lokale geografiske markeder enn hva som følger av Explanatory Note og konkurranseretten for øvrig. Telenor spesifiserer ikke hvilke kriterier i Nkoms vurdering de mener er strengere enn hva som følger av Explanatory Note og konkurranseretten for øvrig, og det blir derfor vanskelig for Nkom å kommentere denne påstanden på annen måte enn å vise til at Nkoms avgrensning av relevante markeder er basert på de kriteriene og den metodikken som følger av BEREC Common Position og at denne metodikken ikke kan sies å avvike fra Explanatory Note.

Nkom er uenig i Telenors påstand om at Nkom har konkludert med at det ikke finnes geografiske ulikheter i priser eller produkttilbud på ulike hastigheter. Nkom har vurdert om det finnes tydelige forskjeller i priser og produkttilbud mellom områder med begrenset konkurranse

sammenlignet med områder med større grad av konkurranse da dette i så fall vil trekke i retning av å definere ulike geografiske markeder ut fra ulik konkurransegrad. Denne vurderingen er basert på en analyse av pris- og produkttilbud hos utvalgte bredbåndstilbydere som representerer ulike forretningsmodeller og aksessteknologier, og som utgjør en miks av nasjonale, regionale og lokale tilbydere. Nkom har i denne analysen inkludert et visst antall tilbydere som opererer i områder hvor det er grunn til å anta at konkurransen er begrenset, for å kunne sammenligne priser og tilbud hos slike aktører med priser og tilbud hos aktører som også opererer i mer konkurranseutsatte områder. Basert på denne analysen har Nkom konkludert med at det ikke finnes et tydelig mønster mht. at lokale og regionale tilbydere i områder med antatt begrenset konkurranse opererer med signifikant høyere priser enn nasjonale tilbydere som også tilbyr bredbåndstilgang i områder med større konkurranse.

Telenor påpeker at det innenfor flere av hastighetskategoriene er ca. 40 % prisvariasjon, og viser til informasjon om månedspriser for internettkapasiteter mellom 10 og 25 Mbit/s. Nkom vil til dette bemerke at selv om slike prisvariasjoner finnes innenfor en kapasitetskategori, kan Nkom ikke se at dette gir grunnlag for å endre konklusjonen om at sammenligningen av de utvalgte bredbåndstilbydernes priser ikke indikerer et tydelig skille mht. sluttbrukerpriser mellom områder med antatt begrenset konkurranse og områder med større grad av konkurranse. Nkom fastholder at analysen og tabellene for de ulike hastighetskategoriene viser et sammensatt bilde, hvor det for noen kapasiteter er slik at aktører som opererer i områder med antatt begrenset konkurranse, har noe høyere priser enn nasjonale aktører, men hvor det også er slik at noen av de lokale/regionale tilbyderne har lavere priser enn nasjonale aktører for gitte kapasiteter. Prisforskjellen i hastighetsklassen 10-25 Mbit/s, som Telenor trekker frem, gir etter Nkoms mening ikke grunnlag for å endre konklusjonen om at prissammenligningen som Nkom har foretatt ikke viser klare og entydige prisforskjeller mellom geografiske områder med antatt begrenset konkurranse og områder med større grad av konkurranse, som gjør det nødvendig å definere ulike geografiske markeder for bredbåndstilgang på grossistnivå i Norge. Nkom vil for ordens skyld bemerke at dette ikke er det samme som at Nkom har konkludert med at det ikke finnes geografiske ulikheter i priser på ulike hastighetsklasser, slik Telenor påstår.

Til Telenors kommentar om at prissammenligningen som Nkom har foretatt ikke er velegnet til å vurdere utbyggingskonkurransen for nye høyhastighetsnett, vil Nkom påpeke at dette heller ikke har vært formålet med prissammenligningen. Som det fremgår i markedsanalysen, har formålet med prissammenligningen vært å kartlegge om det eksisterer tydelige forskjeller i priser og produkttilbud mellom områder med begrenset konkurranse sammenlignet med områder med større grad av konkurranse. Dette er i tråd med BEREC Common Position, hvor geografiske forskjeller i pris- og produkttilbud omtales som en relevant indikator når nasjonale myndigheter skal avgjøre om det er behov for å gjennomføre en fullstendig geografisk analyse for å vurdere om det er hensiktsmessig å definere lokale markeder.

Telenor mener listepriser hos et lite, og tilfeldig, utvalg aktører ikke forteller særlig mye om lokale tilpasninger og tilbud som kan gis som følge av ulike konkurranseforhold i ulike områder, og at Nkom har foretatt en overfladisk analyse av listepriser som gjør at analysen av konkurranseforholdene lokalt er lite treffende. Nkom vil påpeke at aktørene ikke er tilfeldig utvalgt. Nkom har sammenlignet priser som aktørene har publisert på sine hjemmesider, og legger til grunn at dette er sammenlignbare standardpriser. Samtidig er Nkom innforstått med at kampanjepriser kan avvike fra prisene som er publisert på aktørenes hjemmesider. Nkom er imidlertid ikke enig med Telenor i at en sammenligning av standardpriser som er publisert på aktørenes hjemmesider, ikke kan brukes som grunnlag for en analyse av geografiske prisforskjeller mellom områder med ulik konkurransegrad.

Nkom er enig med Telenor i at et marked ikke blir nasjonalt av at en aktør er tilstede i alle regioner eller at prisene ikke varierer signifikant mellom regioner. Det fremgår av markedsanalysens kapittel 2.5 at Nkoms konklusjon om at Marked 3a og 3b avgrenses geografisk til Norge er basert på flere momenter enn at Telenor er tilstede i alle regioner og at prisene ikke varierer signifikant mellom regioner. Nkom kan derfor ikke se at denne kommentaren fra Telenor nødvendiggjør endringer i markedsanalysen.

Telenor anfører fravær av signifikante stordrifts- og/eller samdriftsfordeler for fiberaktører med et stort geografisk fotavtrykk som et argument for en annen avgrensning av geografiske markeder enn det Nkom har kommet frem til. Nkom vil bemerke at vi i henhold til Retningslinjene har vurdert stordrifts- og samdriftsfordeler som en del av analysen av sterk markedsstilling, jf. markedsanalysens kapittel 3.10. Nkom er ikke enig med Telenor i at dette er et moment som i større grad bør vektlegges i vurderingen av den geografiske markedsavgrensningen.

Når det gjelder Telenors innspill om at den geografiske avgrensningen vil bli lettere hvis produktmarkedene er avgrenset korrekt, viser Nkom til ovennevnte kommentarer om at vi ikke er enig med Telenor i at produktmarkedene ikke er avgrenset korrekt.

2.3 Analysen av sterk markedsstilling (Marked 3a og Marked 3b)

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har vurdert om det finnes én eller flere tilbydere som har sterk markedsstilling i henholdsvis Marked 3a og Marked 3b. Nkom har vurdert markedsandeler og en rekke andre kriterier og har konkludert med at Telenor har sterk markedsstilling i både Marked 3a og Marked 3b.

Høringskommentarer

Telenor mener Nkom bør gjøre en fornyet analyse av sterk markedsstilling med utgangspunkt i Telenors forslag til avgrensning av grossistmarkedene. En slik analyse vil få frem avgjørende

nyanser og forskjeller i konkurranseforholdene i de ulike grossistmarkedene. Telenors markedsandeler vil da være lavere i noen av delmarkedene, og det vil ikke være grunnlag for utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i disse delmarkedene.

Videre mener Telenor at Nkom må sikre en likeverdig behandling av eierskap i analysen. Telenor mener bl.a. at det mangler en gjennomgående og konsistent vurdering av TDCs, Lyses og EQTs eierskap i den foreliggende analysen.

Telenor peker også på at Nkom må sikre en objektiv tilnærming til forventet markedsutvikling. Telenor mener at særlig Nkoms analyse av kobberoppgradering er påvirket av Nkoms egne ønsker, forventninger og syn på hva som er en formålstjenlig markedsutvikling. Det går klart frem at det de siste årene har vært en betydelig reduksjon i markedsandelen til DSL, og det mest nærliggende synes å være at dette vil fortsette. Selv om det ikke helt kan utelukkes at en kobberoppgradering kan medføre at denne trenden snur, taler markedsutvikling og empiri for det motsatte. Sluttbrukerne etterspør og foretrekker fiberaksess uavhengig av hvilken hastighet Telenor kan tilby på kobber. Nkoms utsagn om endret utvikling i den sterkt fallende trenden for Telenors markedsandel grunnet kobberoppgradering fremstår derfor ikke å ha grunnlag i faktiske forhold.

Telenor mener Nkoms analyse av øvrige kriterier ut over markedsandeler fremstår som overfladisk og uten reelle vurderinger og forankring i økonomisk teori og empiri. F.eks. konkluderer Nkom med at Marked 3a er karakterisert av stordrifts- og samdriftsfordeler. Nkom fremholder at Telenor har stordriftsfordeler på grunn av landsdekkende nett og mange kunder. Samtidig synes ugjenkallelige kostnader knyttet til fiberutbygging å være svært lokalt drevet, noe som støttes opp av det faktum at svært mange små aktører får fotfeste. Nkoms egne funn er dermed ikke konsistente med Nkoms egen argumentasjon. Kriteriene kan etter Telenors mening beskrive enhver tilbyder, og det er uklart hva som eventuelt er konkurranseproblemet.

Videre mener Telenor det fremstår som irrelevant å fremheve antall klagesaker og konfliktnivået omkring gjeldende regulering for å vurdere konkurranse i grossistmarkedet. Telenor mener også at antall aktører som bygger ny infrastruktur, illustrerer at det ikke er uoverkommelige etableringsbarrierer, og markedet er preget av teknologisk konvergens og høy grad av innovasjon.

Telenor viser til at Nkom konkluderer med at Marked 3a og 3b er separate markeder. Likevel inkluderes Telenors internsalg for kobberbaserte og fiberbaserte aksesser både i Marked 3a og 3b. Telenor mener dette er inkonsistent. Dersom markedene er separate, kan internsalg bare inkluderes i ett av de to markedene. Alternativt må markedene slås sammen.

Broadnet er enig i Nkoms konklusjon om at Telenor har sterk markedsstilling i både Marked 3a og 3b og peker bl.a. på at Telenor har en markedsandel på tilnærmet 100 % i begge markeder dersom internsalg holdes utenfor. Markedene er preget av høye etableringsbarrierer og fravær av kjøpermakt på etterspørselssiden. De øvrige strukturelle forholdene støtter opp under at Telenor har betydelig markedsrett.

Broadnet er uenig i Nkoms vurdering av OTT-aktørenes betydning for konkurransen og mener at Nkom ikke er i stand til å dokumentere antagelsene som fremkommer gjennom objektive markedsdata. Det er uheldig at Nkom utformer reguleringen basert på antatt konkurranse fra OTT-aktører når det ikke er mulig å påvise at slike aktører påvirker f.eks. prissettingen. Broadnet viser også til at ESA påpekte tilsvarende svakheter ved Nkoms analyser i 2013 og oppfordrer Nkom til å revurdere denne delen av analysen.

Broadnet mener at den reelle motivasjonen bak Telenors innspill om nye analyser er et ønske om å få utsatt reguleringen. Broadnet kan ikke se at momentene Telenor etterlyser vil påvirke utfallet av analysen. Analysen viser med tydelighet at Telenor har en dominerende stilling i overskuelig fremtid.

Get TDC er ikke enig med Telenor i at det hefter svakheter ved metodikken Nkom har brukt for å komme frem til at Telenor har sterk markedsstilling i Marked 3a og 3b. Telenor har høye markedsandeler og har over tid vært den klart største tilbyderen i et samlet norsk ekommarked. Telenor er også vesentlig større enn sine konkurrenter, og prisutviklingen som har funnet sted på grossistnivå, tilsier at Telenor ikke blir særlig disiplinert av andre aktører.

Nkoms vurdering

Ettersom Nkom ikke har funnet grunn til å endre avgrensningene av grossistmarkedene 3a, 3b og 4 basert på høringsinnspillene, kan Nkom ikke se at det er nødvendig med en fornyet analyse av sterk markedsstilling med utgangspunkt i nye markedsavgrensninger, slik Telenor tar til orde for.

Nkom er enig med Telenor i at behandlingen av eierskap bør være likeverdig i analysen, og at eierskap/kontroll bør ligge til grunn for vurderingene av tilbydernes markedsposisjoner uavhengig av intern organisering. Med utgangspunkt i Telenors kommentar om at det er behov for en mer gjennomgående og konsistent vurdering av TDCs, Lyses og EQTs eierskap har Nkom foretatt noen justeringer og presiseringer knyttet til dette i markedsanalysen.

Nkom er enig med Telenor i at markedsanalysens tilnærming til forventet markedsutvikling må være objektiv og ta utgangspunkt i faktiske trender og utviklingstrekk i bredbåndsmarkedet. Nkom deler imidlertid ikke Telenors oppfatning av at Nkoms analyse av kobberoppgraderingen er påvirket av ønsker, forventninger og syn knyttet til markedsutviklingen som ikke samsvarer med faktiske forhold. I likhet med Telenor, forventer Nkom fortsatt vekst i fiberbasert bredbåndsaksess de kommende årene, og Nkom legger i markedsanalysen ikke til grunn at trenden med fallende antall kobberaksesser vil snu som følge av kobberoppgraderingen, slik Telenor antyder. Samtidig antar Nkom at kobberoppgradering vil kunne påvirke hvor raskt og i hvilket omfang reduksjonen i kobberaksesser skjer i årene fremover, og mener det er viktig at grossistreguleringen i Marked 3a og 3b legger til rette for at kobberoppgradering kan gjennomføres på en måte som sikrer effektiv konkurransen basert på tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett også i årene fremover. På bakgrunn av Telenors kommentar om at Nkoms tilnærming til forventet markedsutvikling i for liten grad hensyntar fallet i antall

kobberbaserte aksesser, har Nkom gjort noen justeringer i beskrivelsen av markedsutviklingen slik at det ikke skal være tvil om at Nkom har lagt til grunn en tilnærming til forventet markedsutvikling som er objektiv og tar utgangspunkt i faktiske trender og utviklingstrekk i bredbåndsmarkedet.

Telenor mener Nkoms analyse av øvrige kriterier ut over markedsandeler fremstår som overfladisk og uten reelle vurderinger og forankring i økonomisk teori og empiri, og illustrerer dette med å vise til deler av vurderingen av stordrifts- og samdriftsfordeler i markedsanalysen. Nkom er uenig i at eksistensen av stordrifts- og samdriftsfordeler i elektroniske kommunikasjonsnett generelt, og bredbåndsnett spesielt, ikke er forankret i økonomisk teori og empiri. I hvor stor grad slike stordrifts- og samdriftsfordeler innebærer et konkurransefortrinn i disse grossistmarkeder kan diskuteres, men Nkom fastholder i denne sammenheng konklusjonen om at Telenors landsdekkende infrastruktur og store kundebase styrker presumpsjonen om sterk markedsstilling for Telenor i både Marked 3a og 3b. Som det fremgår av markedsanalysen, har Nkom dog vurdert Telenors stordrifts- og samproduksjonsfordeler sammenlignet med øvrige konkurrenter som lavere i Marked 3b enn i Marked 3a. Dersom analysen hadde vært overfladisk, slik Telenor hevder, ville det ikke vært naturlig å påpeke en slik forskjell i vurderingen av dette kriteriet for de to grossistmarkedene. Nkom kan på denne bakgrunn ikke se at denne kommentaren fra Telenor gjør det nødvendig å endre kapittel 3.10 i markedsanalysen.

Til Telenors påstand om at det fremstår som irrelevant å fremheve antall klagesaker og konfliktnivået omkring gjeldende regulering i vurderingen av sterk markedsstilling, vil Nkom fastholde at mange klagesaker og høyt konfliktnivå i disse grossistmarkedene de senere årene trekker i retning av at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter og kunder i disse markedene. Nkom vil påpeke at fravær av alternative grossistprodukter for tilgangskjøperne i disse markedene innebærer at tilgangskjøperne i stor grad er avhengig av å kjøpe grossistprodukter fra Telenor for å opprettholde og videreutvikle sluttbrukertilbudet sitt i bredbåndsmarkedet, i alle fall på kort og mellomlang sikt. Med et slikt utgangspunkt mener Nkom at antall klagesaker som tilgangskjøpere bringer inn til Nkom, med tilhørende høyt konfliktnivå som gjør at Nkom ofte må fatte vedtak i disse sakene for å komme frem til en løsning, er et moment som underbygger at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av tilgangskjøperne i dette markedet og således har sterk markedsstilling.

Nkom deler Telenors oppfatning av at andre aktørers fiberutbygging illustrerer at det ikke er uoverkommelige etableringsbarrierer i markedet for bredbåndsaksess og at dette markedet er preget av teknologisk konvergens og høy grad av innovasjon. Nkom har samtidig i kapittel 3.15 i markedsanalysen beskrevet og drøftet den potensielle konkurransen på grossistnivå fra aktører som konkurrerer med Telenor på sluttbrukernivå basert på egen aksessinfrastruktur, og konkludert med at slik potensiell konkurranse i svært begrenset grad vil være en disiplinerende faktor på Telenors mulighet til å opptre uavhengig av konkurrenter og kunder i de relevante grossistmarkedene. Videre har Nkom i markedsanalysens kapittel 3.17 drøftet

hvordan konkurransepress fra sluttbrukermarkedet kan påvirke Telenors markedsstilling på grossistnivå. Også her konkluderer Nkom med at dette ikke er et moment som i særlig grad vil virke disiplinerende på Telenors mulighet til å utøve markedsrett i grossistmarkedene 3a og 3b. Nkom har på denne bakgrunn kommet til at det ikke foreligger tilstrekkelig disiplinerende effekter fra potensiell konkurranse eller konkurransepress fra sluttbrukermarkedet som gir grunnlag for å anse at Telenor ikke har sterk markedsstilling i grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett. Nkom kan ikke se at Telenors høringsinnspill inneholder nye momenter som Nkom ikke har hensyntatt i disse vurderingene, og kan derfor ikke se at det er nødvendig å endre markedsanalysen på dette punktet.

Telenor mener det er inkonsistent å inkludere internsalg for kobberbaserte og fiberbaserte aksesser både i Marked 3a og 3b når Nkom har konkludert med at dette er to separate grossistmarkeder, og mener at internsalg bare kan inkluderes i ett av de to grossistmarkedene dersom markedene ikke slås sammen. Nkom vil til dette bemerke at internt salg er behandlet og hensyntatt i beregningen av markedsandeler i Marked 3a og 3b på samme måte som i tilsvarende markedsanalyser i tidligere marked 4 og 5. Selv om avgrensingen mellom Marked 3a og 3b er noe annerledes enn mellom tidligere marked 4 og 5, kan Nkom ikke se at dette gir grunnlag for å avvike fra tidligere praksis med å inkludere internt salg i beregningen av markedsandeler i begge grossistmarkedene. Nkom kan ikke se at Telenors kommentarer til dette punktet inneholder opplysninger som tilsier at det ikke er naturlig å videreføre etablert beregningsmetodikk fra tilsvarende markedsanalyser i tidligere marked 4 og 5 med hensyn til hvordan internt salg skal behandles og hensyntas i beregningen av markedsandeler i Marked 3a og 3b. Nkom vil for øvrig bemerke at verken ESA eller Samferdselsdepartementet har hatt innvendinger mot denne beregningsmetodikken i tilsvarende markedsanalyser i tidligere marked 4 og 5.

Broadnet viser til punkter i markedsanalysen og varsel om vedtak hvor Nkom har omtalt utviklingen i OTT-tilbudet i bredbåndsmarkedet. Broadnet er uenig i Nkoms vurdering av OTT-aktørenes betydning for konkurransen og mener at Nkom ikke er i stand til å dokumentere antagelsene som fremkommer gjennom objektive markedsdata. Når det gjelder Broadnets henvisning til vurderinger i markedsanalysen, er Nkom ikke enig i at omtalen av OTT-tilbud og OTT-aktører er basert på udokumenterbare antagelser. Nkom beskriver her faktiske utviklingstrekk i markedet og kan ikke se at Broadnets høringsuttalelse inneholder ny markedsinnsikt som tilsier at markedsanalysen bør endres. Når det gjelder Broadnets kommentarer knyttet til Nkoms omtale av OTT-aktører i varsel om vedtak i Marked 3a og Marked 3b, vil Nkom fastholde at fremveksten av OTT-aktører representerer en form for konkurranse på tjenestesiden i bredbåndsmarkedet som medfører at aksesseiernes tilbud av innhold og øvrige tjenester over bredbåndsforbindelsen er mer konkurranseutsatt enn tidligere. Nkom vil samtidig påpeke at det ikke er riktig som Broadnet hevder at Nkom har utformet reguleringen basert på antatt konkurranse fra OTT-aktører. Nkom har som ett et flere momenter i vurderingen av prisregulering som virkemiddel i Marked 3a og 3b pekt på at økt konkurranse om å tilby innhold og tilknyttede tjenester over internettforbindelsen i noen grad

kan ha en disiplinerende effekt på prissettingen i sluttbrukermarkeder, særlig knyttet til TV- og telefonitjenester. Nkom kan ikke se at Broadnets kommentar til de nevnte punktene inneholder opplysninger som tilsier at Nkoms omtale av konkurransen fra OTT-aktører bør revurderes, slik Broadnet ber om.

2.4 Rapporter fra Foros/Kind og Oslo Economics på oppdrag fra Telenor

Høringskommentarer

Professorene Øystein Foros og Hans Jarle Kind har på oppdrag fra Telenor skrevet rapporten «Markedet for bredbånd hjemme - Markedsavgrensning og konkurranseanalyse». Nkom mottok rapporten 29. mai 2018.

Rapporten inneholder en fagøkonomisk vurdering av Nkoms analyse av det relevante markedet, utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og virkemiddelbruk. Rapporten omhandler kun privatmarkedet. Basert på tilbuds- og etterspørselssubstitusjonsvurderinger konkluderer rapporten med at det er to separate produktmarkeder for internettilknytning i privatmarkedet. Det første markedet består av internettilknytning basert på fiber- og kabel-tv-nett. Det andre markedet består av internettilknytning basert på kobbernettet. Videre konkluderer rapporten basert på en vurdering av blant annet markedsandeler, graden av ugjenkallelige kostnader knyttet til etablering av fiber samt forventet utvikling i markedet, med at det ikke eksisterer konkurranseproblemer i sluttbrukermarkedet for internettilknytning basert på fiber- og kabel-tv-nett som kan begrunne regulering i de avledede grossistmarkedene. Når det gjelder grossistmarkedet for kobber, konkluderer rapporten med at det synes rimelig å pålegge regulering av Telenor på bakgrunn av Telenors sterke posisjon i kobbersegmentet, samt for å sikre forutsigbarhet for aktører som baserer seg på tilgangsprodukter basert på kobber, som NextGenTel og Broadnet.

Oslo Economics har på oppdrag fra Telenor utarbeidet rapporten «Substitusjon mellom fiberbredbånd og andre aksessformer». Nkom mottok rapporten 16. august 2018. Rapporten inneholder en analyse av i hvilken grad husholdninger vurderer andre former for bredbåndsaksess som alternativer til fiberbredbånd, og bygger på en spørreundersøkelse.

I spørreundersøkelsen blir eksisterende fiberkunder spurt om hva de ville gjort dersom den relative prisen på fiber, på tidspunktet de tegnet fiberabonnement, var høyere. Den relative prisøkningen på fiber settes til 50 kr, som for flertallet av husstandene i undersøkelsen ville utgjøre 5-10 prosent av sluttbrukerprisen. Undersøkelsen skiller mellom konsumenter som tidligere hadde bredbånd over DSL eller HFC-nett, og konsumenter som har tegnet fiberabonnement i forbindelse med flytting. Resultatene av spørreundersøkelsen viser at en stor andel av konsumentene ville beholdt dagens fiberbredbånd selv om den relative prisen øker med 50 kr. Basert på resultatene av undersøkelsen konkluderer Oslo Economics med at husholdningene samlet sett ikke vurderer øvrige aksessformer som nære substitutter til

fiberbredbånd, og særlig at husholdningene ikke vurderer DSL-aksess som et substitutt til fiberaksess. Oslo Economics konkluderer derfor med at DSL og fiber ikke kan inngå i samme relevante marked.

Nkoms vurdering

Slik Nkom oppfatter det, fokuserer begge rapportene på spørsmålet om hva som er riktig produktmarkedsavgrensning på sluttbrukernivå. Nkom bemerker innledningsvis at begge rapportene kun vurderer situasjonen i segmentet for bredbånd til husholdninger.

Sluttbrukermarkedet for standardisert bredbånd, som danner utgangspunkt for grossistmarkedene 3a og 3b, omfatter imidlertid ikke bare bredbånd til husholdninger, men også standardisert bredbånd som leveres til bedrifter. Fraværet av vurderinger knyttet til standardisert bredbånd som benyttes av bedrifter, er etter Nkoms vurdering en grunnleggende svakhet ved rapportene.

Nkom er ikke enig i konklusjonen i rapporten fra Foros og Kind om at det er to separate produktmarkeder for internettilknytning i privatmarkedet. Nkom mener det er en svakhet ved rapporten at kjedesubstitusjon ikke drøftes i større grad, gitt glidende båndbreddebehov mellom ulike kundesegmenter, samtidig som det ikke er entydige bruksmønstre innen et kundesegment. I markedsanalysen har Nkom lagt vekt på at det er stort mangfold i bruksmønstre og tjenestekonsum via standard bredbåndsaksess, og glidende overganger mellom ytterpunktene som kan karakteriseres som lavkapasitet- og høykapasitetsbrukere. Etter Nkoms vurdering innebærer dette at det ikke kan trekkes klare og entydige grenser mellom ulike produktmarkeder hvor kundene i de ulike markedene ikke vurderer ulike aksessteknologier som muliggjør tilnærmet samme kapasiteter som substituerbare ved valg av bredbåndsabonnement.

Undersøkelsen gjennomført av Oslo Economics retter seg kun mot husholdninger som hadde bredbånd over fiber på tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført. Husholdninger som har fått tilbud om fiber, men som har valgt å beholde bredbånd over annen aksessteknologi, samt kunder som ikke har fått tilbud om fiber, er med andre ord ikke inkludert i undersøkelsen. Undersøkelsen retter seg således kun mot en selektiv del av bredbåndsmarkedet. Nkom mener det er grunn til å anta at dette kan ha påvirket vurderingene og konklusjonene.

En viktig forutsetning i begge rapportene er at vurderingene rundt etterspørselssubstitusjon tar utgangspunkt i bredbånd levert over fiber. Bredbånd levert over fiber er således valgt som såkalt fokalprodukt. Grunnen til dette er at antall fiberabonnement har økt de siste årene slik at fiber nå er den teknologien med flest bredbåndsabonnenter, og at sluttbrukerne ifølge rapportene har en preferanse for bredbånd levert over fiber.

Nkom er ikke enig i at det er åpenbart at fiber bør velges som fokalprodukt. Selv om fiber har vokst og nå har en høyere markedsandel enn kobber, mener Nkom det er riktig å legge til grunn kobber som fokalprodukt. Nkom viser i denne sammenheng til vurderingene vedrørende valg av fokalprodukt i kapittel 2.4.5 i markedsanalysen hvor dette er utdypet.

Nkom har etter en vurdering av de to rapportene kommet til at det ikke er grunnlag for å endre avgrensningen av de relevante produktmarkedene på sluttbrukernivå. Nkom har imidlertid justert og i noen tilfeller utdypet teksten i markedsanalysen på grunnlag av vurderingene som er gjort i de to rapportene.

3 Kommentarer til valg av særskilte forpliktelser

3.1 Generelle kommentarer til valg av særskilte forpliktelser

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har konkludert med at virkemiddelbruken i Marked 3a og 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 3a og 3b.

Særskilte forpliktelser som pålegges skal være forholdsmessige. Prinsippet om forholdsmessighet kan imidlertid ikke tas til inntekt for at Nkom ikke skal eller kan ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Dette vil kunne være nødvendig når andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig for å nå formålet med reguleringen.

Høringsinnspill

Telenor viser til at eventuelle særskilte forpliktelser må gjenspeile funnene i markedsanalysen, være formålstjenlige og forholdsmessige og bidra til å fremme ekomlovens formål om samfunnsøkonomisk effektivitet og bærekraftig konkurranse. Telenor mener at Nkom overser disse viktige sammenhengene når det gjelder forslaget til særskilte forpliktelser.

En annen sentral mangel i varselet er at Nkom i liten grad har hensyntatt reguleringen i Marked 3a ved vurderingen av behovet for regulering og virkemidler i Marked 3b.

Telenor viser til at konkurransen i markedet for standardisert bredbåndsaksess er sterkt økende og til at Telenors markedsandel er sterkt fallende. Nkoms forslag om strengere regulering av Telenor sammenlignet med dagens regulering samsvarer derfor dårlig med markedsutviklingen.

Telenor mener at Nkom har lagt avgjørende vekt på tjenestebasert konkurranse og liten eller ingen vekt på infrastrukturbasert konkurranse. Telenor mener videre at Nkom ikke har foretatt en realistisk vurdering av de positive effektene av forslaget til regulering vil ha opp mot de

negative effektene forslaget til regulering vil ha, for eksempel for den infrastrukturbaserte konkurransen.

Kravene til flere nye tilgangsprodukter er etter Telenors oppfatning mer et resultat av selve reguleringen enn av reell kommersiell etterspørsel etter slike produkter i grossistmarkedene.

Telenor mener det vil være uforholdsmessig å stille omfattende krav til produktutvikling i kobbernettet i lys av at det forventes sterk nedgang i kobberbaserte løsninger i reguleringsperioden. Videre harmonerer Nkoms forslag til mer detaljerte krav til blant offentliggjøring og transparens dårlig med prinsippet om minimumsregulering.

Telenor peker videre på at Nkoms forslag synes å verdsette investeringer ulikt, avhengig av hvem som investerer. Telenor mener at reguleringen også må ivareta Telenors insentiver til investeringer i høyhastighetsnett og dessuten sikre at Telenors tidligere investeringer i kobbernettet beskyttes på samme måte som investeringer i kobbernettet fra tilgangskjøperne.

Broadnet mener det er positivt at Nkom ved flere anledninger ytrer et ønske om å identifisere effektive virkemidler for å bøte på de aktuelle konkurranseproblemene i den varslede reguleringen. På bakgrunn av erfaringer med klagesaker de siste årene, mener Broadnet imidlertid det er et klart behov for tydeligere krav med mindre rom for tvil og ulik skjønnsutøvelse enn det Nkom legger opp til i varslene. Broadnet viser til at den foreslåtte reguleringen gir aktører som Broadnet og Telenor lite forutsigbarhet. I tillegg gis Telenor en mulighet til å tolke reguleringen i tilgangskjøpernes disfavør. Broadnet trekker frem at behandling av uenigheter og klagesaker i tilknytning til markedsvedtakene og innholdet i de konkrete forpliktelsene har vist seg å ta lang tid, og at dette kunne vært unngått ved å pålegge konkrete forpliktelser uten rom for tvil.

Broadnet viser også til at utvikling i telecombransjen går raskere og raskere og er drevet av teknologisk utvikling. Reguleringen og virkemidlene må tilpasse seg denne virkeligheten. I følge Broadnet har reguleringen og virkemidlene gitt den dominerende aktøren store fordeler i form av en kontinuerlig uthalings- og treneringsstrategi. Broadnet nevner noen eksempler på dette, bl.a. innføring av SHDSL.bis som tok nesten 3 år fordi Telenor motsatte seg, tilgang til lokasjonsdata på utskutte noder som tok ca. 2,5 år, og forsøket på å oppgradere kobbernettet. Broadnet mener Nkom bør sikre at virkemiddelapparatet legger langt sterkere vekt på tidslinjedimensjonen for å sikre at reguleringen er relevant med hensyn til den raske endringstakten i markedet som skal reguleres.

Kommentarer til høringsinnspillene

Telenor er enig i Broadnets forslag om at reguleringen bør «baseres på objektive kriterier» og at «tidsaksen må komme tydeligere frem i virkemiddelapparatet». Telenor kjenner seg imidlertid ikke igjen i Broadnets påstand om de aktuelle sakene som trekkes frem, er eksempler på uthaling eller trenering fra Telenors side. Telenor bemerker til slutt at Broadnet

avviker fra sitt krav om bruk av objektive vilkår fremfor skjønn når det gjelder Nkoms prisfastsettelse av maksimalpriser.

Broadnet er uenig i Telenors vurdering av at de foreslåtte forpliktelsene ikke er i overenstemmelse med kravet til forholdsmessighet med videre. Broadnet mener at innskjerping av de særskilte forpliktelsene er en direkte og nødvendig konsekvens av at den foregående reguleringen ikke har vært tilstrekkelig effektiv.

NextGenTel avviser Telenors anførsler om at det ikke er sammenheng mellom markedssituasjonen og omfanget av de særskilte forpliktelsene som er varslet. NextGenTel mener at Telenors markedsandeler klart understøtter behovet for å pålegge selskapet en skjerpet tilgangsregulering i markedene for fast bredbånd.

Get TDC slutter seg til Broadnets høringsinnspill om at skjønnsmessige vilkår bør erstattes med objektive vilkår, og at tidsfristene må fastsettes tilstrekkelige korte og konkrete tidsfrister i den varslede reguleringen.

Nkoms vurdering

Nkom er ikke enig med Telenor i at de foreslåtte forpliktelsene ikke gjenspeiler funnene i markedsanalysen, og at Nkom i liten grad har vurdert behovet for regulering i Marked 3b i lys av Marked 3a. Nkom viser til at virkemidlene er utarbeidet på grunnlag av markedsanalysen og de avdekkede konkurranseproblemene. Nkom har sett Marked 3a og Marked 3b i sammenheng og har vurdert behovet for virkemidler i Marked 3b i lys av forpliktelser som pålegges i Marked 3a. Samtidig har Nkom hensyntatt at ulike typer tilgangskjøpere kan ha ulike behov, noe som tilsier at det vil være behov for ulike typer tilgangsprodukter i begge markeder.

Videre viser Telenor til at Nkoms forslag om strengere regulering av Telenor ikke samsvarer med at konkurransen i markedet for standardisert bredbåndsaksess er økende, og at Telenors markedsandel er sterkt fallende. Nkom påpeker i den forbindelse at vurderingen av sterk markedsstilling omfatter mer enn bare markedsandeler, og at Nkom på noen områder ser grunn til å innføre nye og til dels skjerpede forpliktelser basert på erfaring fra gjeldende regulering.

Til Telenors kommentar om at Nkom har lagt avgjørende vekt på tjenestekonkurranse og lite vekt på infrastrukturkonkurranse, viser Nkom til vurderingen av at det ikke er formålstjenlig å konkludere entydig med hensyn til reguleringsprisnipp 2 eller 3. Nkom mener det er viktig å ivareta både hensynet til investeringsinsentiver og hensynet til tjenestekonkurranse, og er uenig med Telenor i at Nkom har lagt avgjørende vekt på tjenestekonkurranse. Nkom viser bl.a. til at vedtakene legger til rette for investeringer i høyhastighets bredbånd ved at Telenor pålegges en forholdsvis mild regulering i form av en marginskvisvurderinger for fiberbaserte aksessnett.

Når det gjelder Telenors kommentarer vedrørende produktutvikling i kobbernettet og ulik verdsetting av investeringer, viser Nkom til at Nkom på bakgrunn av ny informasjon har gjort omfattende endringer i regimet for oppgradering av kobbernettet, jf. kapittel 3.3.3 nedenfor. Det innebærer bl.a. at kravene til produktutvikling i kobbernettet kun gjelder i områder hvor Telenor selv tar initiativ til å oppgradere kobbernettet.

Nkom er enig med Broadnet og Get TDC i at det er viktig å tydeliggjøre enkelte krav slik at det blir mindre rom for tvil og ulik skjønnsutøvelse. Nkom har derfor på flere steder i vedtakene presisert ytterligere hva som stilles av krav, bl.a. i kapittel 7.4.5.1 i begge vedtak om teknisk replikerbarhetstest. Samtidig mener Nkom at det ikke er mulig å spesifisere alt i detalj, og at det også er hensiktsmessig å ha noe fleksibilitet på enkelte områder med tanke på at markedet er i endring.

Nkom er også enig med Broadnet og Get TDC i at tidsdimensjonen er viktig for å sikre at reguleringen er relevant. Etter Nkoms mening vil en mest mulig presis regulering bidra til å redusere potensialet for konflikter mellom Telenor og tilgangskjøpere. Samtidig må man ta høyde for at konflikter kan oppstå, og disse må kunne behandles etter forvaltningsrettslige regler med tilstrekkelige muligheter for kontradiksjon og klage på eventuelle vedtak.

3.2 Geografisk differensiering av virkemidler

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har konkludert med at det er mer formålstjenlig å videreføre nasjonale forpliktelser for Telenor i Marked 3a og 3b enn å legge opp til en geografisk differensiert virkemiddelbruk basert på flere usikre forutsetninger om fremtidig infrastrukturkonkurranse og markedsandelutvikling i ulike geografiske områder.

Høringsinnspill

Telenor viser til Kommisjonens Explanatory Note og mener at ulike konkurranseforhold lokalt må reflekteres i virkemiddelbruken. Telenor kan ikke se at Nkom har analysert og hensyntatt dette i de varslede forpliktelsene.

Broadnet viser til Nkoms vurdering av behovet for geografisk differensiering av virkemidler og støtter Nkoms konklusjon om at det er formålstjenlig å videreføre nasjonale forpliktelser i Marked 3a og 3b. En ensartet bruk av virkemidler vil ivareta både insentiver til innovasjon og konkurranse på best mulig måte.

Get TDC kan ikke se at det er dekning for å hevde at det eksisterer ulike lokale konkurranse som bør reflekteres i virkemiddelbruken, slik Telenor anfører i sitt høringsinnspill. Get TDC støtter Nkoms vurdering av at virkemiddelbruken i Marked 3a og 3b ikke skal differensieres geografisk.

Nkoms vurdering

Nkom er ikke enig med Telenor i at Nkom ikke har analysert om det er grunnlag for å differensiere virkemiddelbruken på bakgrunn av ulike konkurranseforhold lokalt. Vi viser til vurderingene i kapittel 6.3 i begge vedtak og opprettholder konklusjonen om at det er mer formålstjenlig å videreføre nasjonale forpliktelser for Telenor i Marked 3a og 3b.

3.3 Tilgang

3.3.1 Overordnede kommentarer til tilgangsplikten

Høringsinnspill

Telenor mener at Nkom i varselet pålegger Telenor å utvikle flere nye grossistprodukter uten sikkerhet for at disse tas i bruk eller skaper ny virksomhet i grossistmarkedet. Telenor mener videre at Nkom ikke har foretatt en nærmere vurdering av hvor byrdefullt det er for Telenor å utvikle de nye grossistproduktene. At tilgangskjøpere skal kunne ha mest mulig fleksibilitet i sine valg, kan ikke være avgjørende for hva som pålegges Telenor av nye tilgangsforpliktelser. Kun tilgang som er nødvendig for å sikte virksom konkurranse, kan pålegges.

Telenor peker på at pålegget om å utvikle flere nye kobberbaserte produkter og innføre en rekke nye administrative krav samsvarer dårlig med at dette er i en sterkt nedadgående del av markedet. De nevnte påleggene vil bety økte kostnader for Telenor og vil derfor kunne virke mot sin hensikt og kunne fremstå som et hinder for oppgradering av kobbernettet. Mange av de nye tilgangsforpliktelsene på kobber bortfaller helt hvis Telenor velger å ikke oppgradere eget kobbernett. Slik sett innføres i realiteten en ny regulatorisk barriere for Telenors oppgradering. Samtidig er samtlige forpliktelser mildere for øvrige aktører som oppgraderer.

Telenor synes videre at det er at paradoks at Telenor pålegges å tilby flere fiberbaserte grossistprodukter selv om selskapet har forholdsvis lav markedsandel i fibermarkedet og potensielle grossistkøpere er svært få. Telenors nett har for få kunder til at man kan forvente effektiv tjensteleverandørkonkurranse. Enda flere tilgangsformer vil gjøre det enda mindre sannsynlig at det vil kunne bli lønnsomt å være grossistkunde. Nkom legger for stor vekt på tjenestebasert konkurranse i Telenors fibernet og i liten grad erkjenner den faktiske infrastrukturbaserte konkurransen i det norske markedet.

Get TDC mener vedtakene må pålegge Telenor å tilby aksess- og transporttjenester separat. Get TDC viser til at selskapet har eget transportnett i mange geografiske områder og at selskapet kun har behov for aksess-tjenester fra Telenor i disse områdene.

Nkoms vurdering

Nkom er enig i at størst mulig fleksibilitet for tilgangskjøper med hensyn til valg av tilgangsprodukt ikke alene kan være avgjørende for hvilke tilgangsplikter Telenor skal

pålegges. Nkom mener imidlertid at de nye tilgangspliktene som ble varslet er forholdsmessige og egnet til å bidra til målet om bærekraftig konkurranse, og vil fastholde disse.

Når det gjelder Telenors kommentar om at tilgangspliktene må skape ny virksomhet, mener Nkom at det ikke kan oppstilles et slikt krav i absolutt forstand. Det som står sentralt i så måte er etter Nkoms vurdering at tilgangsproduktene er egnet til å dekke behov for tilgang, og at tilgangen er egnet til å oppnå bærekraftig konkurranse ved at tilgangen gjør det mulig for eksterne tilgangskjøpere å konkurrere effektivt med Telenor i sluttbrukermarkedet.

Nkoms nærmere vurderinger knyttet til de enkelte tilgangspliktene fremgår i kapitlene nedenfor. Nkom ser således ikke grunn til å kommentere Telenors anbeførelser knyttet til spesifikke tilgangsforpliktelser her.

Når det gjelder Get TDC sin kommentar om at Telenor må pålegges å tilby aksess- og transporttjenester separat, mener Nkom dette er gjort i stor grad ved at Telenor blir pålagt å tilby flere grossistprodukter på lokalt nivå, både lokal, fysisk tilgang og lokal, virtuell tilgang. Det vil således være mulig for tilgangskjøpere å knytte seg til Telenors nett på lokalt nivå i de fleste områder.

3.3.2 Lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte aksessnett

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom varslet i Marked 3a at Telenor fortsatt skal pålegges en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, fysisk tilgang til kobberbaserte nett. Dette gjelder full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnett (LLUB), herunder tilgang til delaksesslinjer (SLU).

Høringsinnspill

Broadnet anser at det eksisterer et særlig behov for at produktet Operatøraksess videreføres slik man kjenner det i dag, også i områder der det ikke skjer noen oppgradering av kobbernettet. Broadnet oppfordrer Nkom til å gjøre rede for hvordan dette skal sikres fra Telenor.

NextGenTel understreker at det er viktig at fysisk tilgang til kobberaksessnett videreføres. Selskapet mener at tilgang til det kobberbaserte aksessnett også i tiden fremover utgjør en forutsetning for at andre tilbydere skal kunne konkurrere med Telenor.

Telenor viser til Nkoms forslag om å videreføre tilgang til delaksesslinjer (SLU) og til at andre tilbydere vil kunne bruke ekskluderende teknologi på SLU-nivå på visse vilkår. Telenor peker på at Nkom ikke har vurdert forhold som at Telenor vil miste mulighetene til å overvåke driften automatisk på slike delaksesslinjer, at ansvaret for el-sikkerheten i kobbernettet må overføres og at det vil være behov for å oppgradere punktet med nytt overspenningsvern før overtakelse. Telenor mener videre at nye manuelle prosesser og rutiner for å ivareta sikkerhetsmessige aspekter vil føre til økte kostnader.

Telenor mener videre at det er naturlig at tilgangskjøper som overtar et område, også tar alle migreringskostnader ved å overta kundemassen og ber Nkom om å klargjøre dette i vedtaket. Telenor har også krav på beskyttelse av sine tidligere investeringer på linje med andre som har investert i kobbernettet.

Telenor mener at det må presiseres i vedtaket at selskapet må kunne sanere kobberaksessnettet i henhold til etablerte varslingsregler eller fritt selge kobberet der andre ønsker å bygge basert på SLU-tilgang.

Telenor understreker til slutt at alle operatører som tilbyr tjenester over SLU, må ha felles definisjon og løsning av det tekniske grensesnittet.

Nkoms vurdering

LLUB

Når det gjelder oppfordringen fra Broadnet om at Nkom skal gjøre rede for hvordan LLUB-tilgang skal sikres i områder der det ikke skjer noen oppgradering av kobbernettet, viser Nkom til at Telenors plikt til å gi LLUB-tilgang gjelder i hele Telenors kobberaksessnett. Videre skal kvaliteten på grossistproduktet (Operatøraksess) sikres gjennom Telenors plikt til å ha servicenivåavtaler og tilhørende kompensasjonsordninger. Tilgangskjøperne er videre sikret forutsigbarhet for sine investeringer ved at Telenor skal varsle om nedleggelse av kobberaksesslinjer på forhånd. Dette skal skje i henhold til varslingsfristene som er angitt i kapittel 7.5.5 i vedtaket. Nkom kan på denne bakgrunn ikke se at det er behov for at Nkom skal redegjøre ytterligere for dette i vedtaket.

SLU

Telenors anførsler om SLU-tilgang er i hovedsak knyttet til bruk av slik tilgang i kombinasjon med bruk av VDSL med vektoring eller G.fast uten shaping. Denne bruken av SLU-tilgang vil ikke lenger være aktuell i lys av at Nkom har konkludert med at det ikke er grunnlag for etablere i et regime for oppgradering av kobbernettet, jf. kapittel 3.3.3 nedenfor. Nkom ser derfor ikke behov for å vurdere Telenors anførsler om dette nærmere.

Nkom gjør for ordens skyld oppmerksom det ikke vil bli noen endringer i vedtaket med hensyn til de andre bruksmåtene av SLU-tilgang. Telenor vil derfor ha plikt til å imøtekomme anmodninger om SLU-tilgang i kombinasjon med bruk av VDSL og SLU-tilgang i kombinasjon med bruk av VDSL med vektoring eller G.fast med frekvensfiltrering.

3.3.3 Regimet for oppgradering av kobbernettet

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom varslet at både Telenor og andre tilbydere skal ha muligheter til å oppgradere kobberaksessnettet med ekskluderende virkning for andre. Telenor vil i kraft av sitt eierskap til nettet gis mulighet til først å kunne velge ut hvilke punkter selskapet skal oppgradere. Nkom

varslet videre en prosess for å allokere punkter som kan oppgraderes av andre tilbydere. Tilbyder med flest antall sluttbrukere på den utskutte noden vil kunne velge først. Dersom Telenor eller tilbydere med flest antall sluttbruker på den utskutte noden ikke benytter seg av sine valgretter, vil prinsippet om først i tid, best i rett gjelde.

I den grad Telenor oppgraderer kobbernettet, skal Telenor i stedet for LLUB og SLU tilby et erstatningsprodukt som sikrer tilgangskjøperne lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett (VULA kobber). I den grad det er andre tilbydere enn Telenor som oppgraderer kobbernettet, skal også disse tilby et virtuelt erstatningsprodukt. Nkom har varslet at dette erstatningsproduktet skal gi andre tilbydere sentral, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett (VUA kobber).

Høringsinnspill

Telenor mener at Nkom ikke har hjemmel i ekomloven § 4-1 til å pålegge Telenor å gi tilgang til kobberaksessnettet på en slik måte at Telenor de facto mister råderetten til deler av nettet. Det kan også stilles spørsmål om Nkom har hjemmel til å pålegge aktøren som får råderetten over deler av Telenors nett, tilgangsforpliktelser ved avtale.

Telenor mener det vil være kostbart å etablere grensesnitt mot SLU-aktøren og bytte sluttbrukerutstyr som følge av ny teknologi. Nkom har ikke vurdert forholdsmessigheten av dette. Nkom har heller ikke tatt stilling til hvem som dekke endringskostnadene og konsekvensene dersom SLU-aktøren bygger ut mer eller mindre enn planlagt.

Telenor finner det underlig at Nkom i Marked 3a-varselet har sett bort fra land der kobber ikke har en sentral rolle. I lys av markedsanalysen burde Nkom ha sett hen til land med høy FTTH-utbygging. Det er en klar sammenheng mellom FTTH-utbygging og HFC-dekning på den ene siden og potensialet for oppgradering av kobbernettet på den andre siden.

Telenor viser til at Nkom har begrunnet tilgangskjøperes mulighet til å oppgradere kobberaksessnettet med at de skal få investeringsnøytrale rammebetingelser. Telenor mener at det er flere logiske brister rundt denne begrunnelsen. Telenor er for eksempel uenig med Nkom i at et vertikalt separert nettselskap ville stilt seg helt nøytral til ulike tilgangskjøperes investeringsstrategi. Et slikt selskap vil på sikt preferere å investere i den mest fremtidsrettede teknologien. Telenor mener videre at utgangspunktet for enhver tilgangsforpliktelse bør være de teknologiene og produktene som Telenor selv benytter i egen sluttbrukervirksomhet. Krav utover dette påfører Telenor uforholdsmessige kostnader, kompleksitet og ineffektivitet. Slike krav må ev. begrunnes særskilt, og det må kunne dokumenteres at kravene er effektivitetsfremmende i samfunnsøkonomisk forstand.

Telenor mener videre at regimet som foreslås virker uferdig, noe Nkom i varselet selv anerkjenner på enkelte områder.

Telenor peker videre på at en rekke uforutsette hendelser kan oppstå og at det er vanskelig på forhånd å fastsette tidsfrister for når og om en investering må gjennomføres. Telenor mener

dessuten at lange ledetider og informasjon om planer vil kunne påvirke lokal konkurranse. Sterk lokal konkurranse vil kunne gjøre kobberoppgraderingsplanen ulønnsom.

Telenor mener det er svært uklart hvordan informasjonssikkerhet skal ivaretas og mener en plikt til å gi tilbud om sikkerhetsavtale til aktører som ikke er underlagt sikkerhetsloven, kan innebære at Telenor står i fare for å opptre i strid med sikkerhetsloven.

Telenor mener i tillegg at det foreslåtte regimet for oppgradering av kobberaksessnettene har ytterligere mangler og svakheter som innebærer at den varslede løsningen er uferdig, uforholdsmessig og uklar:

- Effekter for Telenors fremtidige kostnader og inntekter er ikke vurdert i tilstrekkelig grad. Telenor fremhever spesielt konsekvensen av manglende erstatningsprodukter når andre oppgraderer og restrukturerings- og produktutviklingskostnader nye tilgangsforsikringer gir Telenor.
- Negative effekter for sluttbrukere utenfor oppgradert område må tas hensyn til. Tilrettelegging for oppgradering slik Nkom foreslår kan resultere i en ytterligere forsert sanering av kobbernettet.
- Rettigheter og plikter for tredjepart som oppgraderer må tydeliggjøres for å bedre forutsigbarhet. Telenor mener bl.a. at det ikke må være mulig å bygge med eksklusivitet i områder hvor det leveres leide samband på kobber. Videre må skjevheter med hensyn til krav, avhengig av om Telenor bygger eller om andre bygger, fjernes.
- Ansvar for allokeringprosessen må tydeliggjøres. Telenor mener Nkom selv bør være ansvarlig og utøvende av prosessen for allokering av punkter for oppgradering.

Telenor mener NextGenTels og Broadnets forslag i høringsinnspillene om kortere tidsfrister i forbindelse med oppgradering av kobberaksessnettene ikke er praktisk gjennomførbare. Telenor viser til at NextGenTel, Broadnet og andre aktører i Bredbåndsforum har ment at en rekke forhold må være på plass før oppgradering av kobberaksessnettene kan gjennomføres, for eksempel overgangsordninger for SHDSL, verdikjeder for kjøp av erstatningsprodukt, «whitelist» for utstyr og tid for anskaffelse av modem. Telenor mener det ikke vil være mulig å få disse forholdene på plass innen de korte tidsfristene NextGenTel og Broadnet foreslår.

I møte med Telenor 24. april 2018, spurte Nkom om hva som er selskapets konkrete planer for oppgradere kobbernettet per dags dato. I svaret viste Telenor til hva som er kommunisert i markedet om at det er mobil og fiber som er prioriterte investeringsområder. Telenor kunne i møtet verken bekrefte eller avkrefte at det foreligger konkrete planer om oppgradering av kobbernettet.

NextGenTel er i prinsippet positiv til Nkoms forslag til regime for oppgradering av kobbernettet. Samtidig mener NextGenTel at regimet burde vært på plass for lenge siden. Tiden som har gått innebærer at regimet neppe vil komme til å få særlig betydning i praksis

når det trer i kraft. NextGenTel ser derfor ikke for seg at selskapet vil ta initiativ til å oppgradere kobbernettet når dette blir mulig i henhold til Nkoms forslag.

NextGenTel påpeker at det i vedtaket bør det gjøres klart at Telenors informasjons- og støttesystemer må oppgraderes for å kunne håndtere den foreslåtte ordningen. Slik oppgradering må være ferdigstilt slik at tremånedersfristen fra vedtakstidspunktet til utlysning av ledige punkter kan bli overholdt. NextGenTel mener videre at utviklingskostnader knyttet til dette ikke må veltes over på tilgangskjøperne.

NextGenTel mener at det må settes korte frister for ferdigstilling av allokerte punkter, uavhengig av hvor mange punkter den enkelte tilbyder skal oppgradere, for å unngå hamstring. Unntak fra fristen må begrenses til særlige tilfeller, som må praktiseres strengt.

Broadnet støtter Nkoms forslag om at tilgangskjøper skal kunne oppgradere kobbernettet der Telenor ikke ønsker å gjøre det. Broadnet påpeker imidlertid at rammene for regimet ikke har stramme nok tidsfrister. Tidslinjen fra varsel om ønsket utbygging til ferdigstilling bør ikke strekke seg lenger enn tre måneder. En tidsramme utover dette vil medføre en risiko for at fiberaktører vil gi tilbud om fiber i samme område. Denne risikoen forsterkes ytterligere ved at Telenor selv annonserer at de kun vil satse på fiberinvesteringer og ikke oppgradering av kobbernettet. Dersom regimet får stramme nok tidsfrister, kan det være aktuelt for Broadnet å bygge utskutte noder sporadisk.

Broadnet mener videre at vedtaket må stille strengere krav til at Telenor avklarer hva selskapet har til hensikt å oppgradere.

Broadnet mener at en viktig forutsetning for at oppgraderingen skal komme i gang, er at Telenors IT-utvikling/produktutvikling er så kort som mulig. Dersom dette tar ca. 18 måneder som Telenor selv har antydnet, vil det trolig ikke bli noe av oppgraderingen.

Broadnet støtter for øvrig prinsippene som Nkom har foreslått om allokering av punkter for oppgradering mellom tilbydere.

Broadnet er i sine kommentarer til Telenors høringsinnspill uenig i Telenors anførsel om at direktivpakken og ekomloven ikke gir tilstrekkelig hjemmel for å pålegge Telenor å gi SLU-tilgang som gir tilgangskjøper rett til å bruke alt tilgjengelig spektrum på punktet. Broadnet er heller ikke enig i at det vil være kostbart å etablere grensesnitt mot SLU-aktøren og bytte sluttbrukerutstyr som følge av ny teknologi. Videre stiller Broadnet spørsmål ved Telenors argumentasjon for at vedtakene ikke skal pålegge forutsigbare og faste frister. Erfaring viser at fraværet av konkrete frister gjorde det mulig for Telenor å trenere oppgraderingsprosessen.

Nkoms vurdering

Nkom mener det er hensiktsmessig å skille mellom Telenors og tilgangskjøpernes oppgradering av kobberbasert aksessnett ved vurderingen av høringsinnspillene.

Nkom anser at det fortsatt vil være sannsynlig at Telenor vil oppgradere deler av kobberaksessnett, men med mindre omfang enn tidligere antatt. Uten et regime for oppgradering vil Telenors muligheter til å oppgradere begrenses. Dette vil særlig være på grunn av at Telenor plikter å varsle om endringer i aksessnett innen visse frister. Videre vil det være, for det tilfellet at Telenor likevel skulle tillates å oppgradere kobbernett med ekskluderende virkning, nødvendig å ivareta tilgangskjøpernes interesser, jf. de negative virkningene oppgraderingen har for fysisk tilgang. Nkom mener på denne bakgrunn at det fortsatt er behov for et regime for Telenors oppgradering av kobberaksessnett.

I Bredbåndsforum ga tilgangskjøperne uttrykk for relativt stor interesse for å oppgradere kobberaksessnett. Arbeidet i Bredbåndsforum med å finne en felles løsning på problemstillinger knyttet til oppgradering av kobberaksessnett ble avsluttet i oktober 2017. Nkoms arbeide med varselet i Marked 3a startet opp umiddelbart etter dette og Nkom la til grunn at tilgangskjøperne, og da i særdeleshet Broadnet og NextGenTel, fortsatt var interessert i å oppgradere kobberaksessnett. Nå tyder imidlertid innspillene fra Broadnet og NextGenTel i høringsprosessen på at det er relativt liten interesse for å oppgradere kobbernett.

Gitt denne lave konkrete interessen, synes det etter Nkoms vurdering ikke å være grunnlag for å etablere et omfattende regime for oppgradering av kobberaksessnett. Det har derfor etter Nkoms syn kommet høringsinnspill som gir grunnlag for endringer i regimet for oppgradering av kobberbaserte aksessnett. Nkom har derfor gjort betydelige endringer i kapittel 7.2 i vedtaket.

3.3.4 Lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte nett

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor i forbindelse med oppgradering av kobberaksessnett skal tilby et erstatningsprodukt for fysisk tilgang. Erstatningsproduktet skal sikre tilgangskjøperne lokal, virtuell tilgang til kobberbaserte aksessnett (VULA kobber).

Høringsinnspill

Telenor forstår behovet for et virtuelt erstatningsprodukt som har egenskaper tilsvarende fysisk aksess, hvis fysiske produktet ikke lenger er tilgjengelig. Telenor stiller imidlertid spørsmål ved om det er behov for og forholdsmessig å pålegge Telenor å tilby både VULA og VUA kobber.

Telenor peker videre på at løsningen for VULA kobber som ble skissert i Bredbåndsforum, var mer omfattende og kostbar enn det en minimumsregulering skulle tilsi. Tilknypningspunktene Nkom har foreslått avviker fra løsningen som ble skissert i Bredbåndsforum. Å tilrettelegge for tilgang på HK vil være kostnadsdrivende. Telenor fastholder derfor løsningen fra Bredbåndsforum om at tilgang bør være på BNG-nivå. I møte med Nkom 24. april 2018 ga

Telenor uttrykk for at estimatet på 9 måneders utviklingstid for produktet VULA Cu må ses i lys av diskusjonene i Bredbåndsforum. Telenor var videre enig med Nkom i at selskapet vil ha insitament til å utvikle dette grossistproduktet raskere dersom det fulle frekvensspekteret og dermed høyere kapasiteter til sluttbrukere ikke kan tas i bruk før et erstatningsprodukt foreligger.

Telenor mener at kravet om at VULA kobber skal tilbys på bakenforliggende sentral øker kompleksiteten vesentlig og bør fjernes. Hvis kravet opprettholdes, må det gjelde alle aktører som oppgraderer.

NextGenTel mener med henvisning til diskusjonene i Bredbåndsforum at VULA Cu i «uncontended» versjon vil være et tilfredsstillende erstatningsprodukt ved bortfall av LLUB-tilgang. NextGenTel mener imidlertid at Telenor bør kunne operasjonalisere VULA-produktet på langt kortere tid enn 9 måneder. NextGenTel vil kunne bidra til dette, for eksempel gjennom en pilot.

NextGenTel mener at reell lokal tilgang sikres ved å pålegge en plikt til å gi tilgang på nivå med de utskutte nodene og på nivå med sentral/HK. Avgrensning av plikten til kun å gjelde tilgang på nivå med BNG vil begrense tilgangskjøpernes valgmuligheter.

Get TDC mener Nkom må definere tilgangspunktene for nye aksessprodukter, og disse må ivareta historiske investeringer. Når det gjelder VULA kobber, viser Get TDC til at selskapet har gjort betydelige investeringer i sentralpunkter for operatøraksess. Dersom reguleringen legger opp til tilgangspunkter som avviker fra dette, vil nevnte investering bli ulønnsom.

Broadnet mener at reguleringen må være forutsigbar, noe som skulle tilsi at Broadnet skal kunne avlevere trafikk på HK. Broadnet ser også positivt på Nkoms forslag om tilgang på to porter på HK. Det vises for øvrig til Broadnets kommentarer knyttet til at det er uklare skillelinjer mellom Marked 3a og 3b og mellom VULA og VUA. Disse er vurdert ovenfor i kapittel 2.2.2.

Nkoms vurdering

Det har etter Nkoms syn ikke kommet høringsinnspill som gir grunnlag for vesentlige endringer i tilknytning til forpliktelsen om VULA kobber. Nkom har imidlertid gjort enkelte endringer i M3a-vedtakets kapittel 7.2.5.6 om når Telenor skal ha plikt til å tilby VULA kobber. Bakgrunnen for dette er usikkerheten knyttet til Telenors planer om å oppgradere kobbernett. Plikten til å tilby VULA kobber er derfor gjort betinget av at Telenor faktisk oppgraderer kobberaksessnett. Tilgangskjøpernes behov for forutsigbarhet er videre ivaretatt ved at Telenor må klargjøre spesifikasjoner og priser for det nye grossistproduktet senest samtidig med at Telenor varsler om endringer i aksessnett som medfører at tilgang som er gitt, bortfaller.

Når det gjelder tilknytningspunkter for VULA kobber, viser Nkom til at tilgang på BNG-nivå i utgangspunktet avviker fra kravet til lokal tilknytning. Det vises i denne forbindelse til

Kommisjonens Explanatory Note som angir at lokal tilknytning typisk gis på nivå med sentral/HK eller gatekabinetter/utskutte noder. Nkom pålegger ikke Telenor å gi tilgang på nivå med gatekabinetter/utskutte noder. Nkom har imidlertid lagt opp til at Telenor skal ha en begrenset tilgangsplikt på sentral/HK-nivå. Nkom mener en slik tilgangsplikt balanserer hensynene til Telenors behov for kostnadseffektive løsninger i form av tilgang på BNG-nivå og enkelte tilgangskjøperes behov mer lokal tilgang, på en god måte. Telenors innspill om å fjerne plikten til å gi tilgang på sentral/HK tas derfor ikke til følge.

Når det gjelder Telenor innspill om å pålegge andre aktører som oppgraderer kobberaksessnettet en tilsvarende plikt, vises det til at Nkom ikke lenger legger opp til et omfattende regime for oppgradering av kobberaksessnettet, jf. kapittel 3.3.3. Det vil derfor ikke lenger være aktuelt å pålegge andre aktører tilgangsplikter.

3.3.5 Lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte nett

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har i Marked 3a varslet at Telenor fortsatt skal pålegges en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte punkt-til-punkt-nett.

Høringsinnspill

NextGenTel mener det er viktig å videreføre Telenors plikt til å gi tilgang til punkt-til-punkt-nett. NextGenTel kjøper slik tilgang i dag og viser til at det ikke kan utelukkes at andelen punkt-til-punkt-nett i Telenors fibernettportefølje kan øke i årene fremover som følge av Telenors eventuelle oppkjøp av lokale eller regionale fibernetttaktører.

NextGenTel mener at tilgang til PON-fibernet basert på teknologien bølglengdemultipleksing (WDM) vil kunne bli tilgjengelig i kommende reguleringsperiode. Selskapet mener at reguleringen vil være lite fremtidsrettet dersom Telenor ikke pålegges å imøtekomme rimelige anmodninger om slik tilgang i det kommende vedtaket.

Broadnet mener at Nkom må styrke de varslede forpliktelsene om fysisk og virtuell tilgang til fiber. Dagens regulering er såpass mangelfull at få eller ingen tilgangskjøper er i stand til å benytte seg av tjenestene. Den varslede reguleringen ser ikke ut til å korrigere disse svakhetene.

Get TDC mener de varslede tilgangsforpliktelsene ikke tar høyde for tilgangskjøpernes behov knyttet til bl.a. geografisk dekning, pris og funksjonalitet for å kunne tilby etterspurte tjenester i bedriftsmarkedet. Get TDC viser til Broadnets høringskommentarer og ber om at Nkom utvider de varslede forpliktelsene til å gi fysisk og virtuell tilgang til fiber i alle områder med strukturert utbygging fra det tidspunkt infrastrukturen er etablert. Dette inkluderer også områder med næringsvirksomhet.

Nkoms vurdering

Det har etter Nkoms syn ikke kommet høringsinnspill som gir grunnlag for vesentlige endringer i tilknytning til Nkoms konklusjoner om lokal, fysisk tilgang til fiberbaserte nett.

Basert på innspillet fra NextGenTel om at WDM vil kunne bli tilgjengelig i reguleringsperioden, har Nkom i vedtaket åpnet for å revurdere denne tilgangsformen dersom det viser seg at teknologien blir standardisert og kommersielt tilgjengelig innenfor vedtakets tidshorisont.

3.3.6 Lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte nett

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har i varselet vist til at det er formålstjenlig med et tilgangsprodukt i Telenors fiberaksessnett som i tilstrekkelig grad gir økt mulighet for tilgangskjøpere til å differensiere sitt tjenestetilbud og derigjennom styrke sin konkurransevne. Det er imidlertid usikkert om det vil være etterspørsel etter et slikt produkt. Nkom konkluderte derfor med at Telenor bør pålegges å tilby et lokalt, virtuelt fiberbasert aksessprodukt, forutsatt at det kan sannsynliggjøres at det vil være tilstrekkelig etterspørsel etter et slikt produkt.

Høringsinnspill

Telenor stiller spørsmål ved om det er et reelt behov for lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte aksessnett (VULA fiber). Telenor viser til at tilgangskjøperne har mulighet til å velge ulike hastigheter og kan tilby konkurrerende tjenester, inkludert TV, med dagens tilgangsprodukt på fiber. Krav om «uncontended» kapasitet virker primært knyttet til bedriftsmarkedet, og Telenors GPON-infrastruktur er i hovedsak bygget mot privatmarkedet.

Telenor viser videre til at et krav om «uncontended» kapasitet i GPON-infrastruktur av ulike grunner ikke kan gjennomføres. Telenor viser blant annet til at GPON i sin natur er et delt medium og at det må gjøre store, kostnadskreven ombygginger av nettet dersom det stilles krav til «uncontended» kapasitet.

Telenor kan ikke ut fra Broadnets og NextGenTels høringssvar se at det eksisterer et reelt behov/etterspørsel etter VULA fiber.

Telenor viser til at det er utfordrende å tilby både shared og dedicated VLAN på samme aksess. I dag kan man gjøre dette ved å kjøpe produktet «VULA Proff». Telenor har ikke tatt høyde for å tilby flere enkelt-VLAN i parallell utover dette.

NextGenTel støtter på prinsipielt grunnlag Nkoms forslag om tilgangsplikt for VULA fiber. NextGenTel viser til at lav etterspørsel etter dagens VULA-produkt har sammenhengen med høy pris. NextGenTel mener at kundegrunnlaget for et fiberbasert VULA-produkt både på sentralt og lokalt nivå vil øke i tiden fremover i takt med utbyggingen av fibernett og kundeflukten fra kobber til fiber. Telenor bør derfor pålegges en tilgangsplikt, uavhengig av om etterspørsel på det nåværende tidspunkt kan sannsynliggjøres eller ikke.

NextGenTel ønsker et uncontented VULA-produkt. Det trenger ikke å være et rent uncontented produkt, men et produkt med høyere frihetsgrad, særlig mht. hastighet, er viktig for NextGenTel.

Broadnet mener Nkom må styrke de varslede forpliktelsene om fysisk og virtuell tilgang til fiber. I Broadnets kommentarer til Telenors høringsinnspill avkrefter Broadnet at det ikke eksisterer etterspørsel etter regulerte produkter slik som VULA fiber. Den lave etterspørselen frem til nå har etter Broadnets oppfatning sin forklaring i at Telenor har overpriset denne innsatsfaktoren.

Broadnet ber om fibertilgang som et definert produkt i M3a med avlevering av trafikken på dagens ODP eller lenger ut og som et definert produkt i M3b med sentral avlevering av trafikken.

Get TDC deler Broadnets syn på at de varslede forpliktelsene om tilgang til fiber må styrkes og ber om at Nkom utvider de varslede forpliktelsene til å gi fysisk og virtuell tilgang til fiber i alle områder med strukturert utbygging fra det tidspunkt infrastrukturen er etablert. Dette inkluderer også områder med næringsvirksomhet.

Get TDC er interessert i et uncontented VULA-produkt i PON-nettet. Get TDC antar at Telenors strukturert utbygde fiberaksessnett også har tilknytninger til bedrifter og at disse tilknytningene har egenskaper som bedrifter etterspør.

Nkoms vurdering

Tilgangskjøperne, spesielt Broadnet, har etterlyst en klargjøring av blant annet tilknytningspunkter for potensielle fiberbaserte grossistprodukter i Marked 3a og 3b. Videre har NextGenTel etterlyst et virtuelt tilgangsprodukt på fiber som gir større muligheter for produkt differensiering. Telenor har på sin side pekt på en del tekniske begrensninger i sitt GPON-nett som gjør det vanskelig å tilby tilgang med høyere grad av mulighet for produkt differensiering for tilgangskjøperne utover dagens fiberbaserte grossistprodukt VULA fra Telenor.

Nkom har på bakgrunn av innspillene innhentet ytterligere informasjon fra Telenor om GPON-nettet. Formålet med informasjonsinnhenting har vært å vurdere mulige lokale tilgangspunkter i GPON-nettet og om virtuell tilgang til nettet oppfyller tekniske krav som gjør at tilgangen kan anses som et funksjonelt substitutt for fysisk tilgang. Nkom har i denne sammenheng blant annet sett hen til de tekniske kravene som følger av BERECs «Common Position on Layer 2 Wholesale Access Products» (BoR (16) 162). Nkom mener etter en samlet vurdering at det er behov for å ha en bransjedialog for å videreutvikle dagens fiberbaserte grossistprodukt fra Telenor slik at dette oppfyller kriteriene for virtuell tilgang i Marked 3a. Formålet med bransjedialogen vil være å komme frem til krav til et produkt som i størst mulig grad også skal tilfredsstillende kravene i BERECs Common Position.

Nkom har på bakgrunn av dette opprettholdt kravet om lokal, virtuell tilgang til fiberbaserte nett. Vedtaket er oppdatert blant annet med informasjon om bransjedialog for å fastsette endelige krav til et slikt produkt.

Nkom anser at dagens fiberbaserte grossistprodukt VULA fra Telenor oppfyller tilgangsforspliknelsen for VUA fiber i Marked 3b. Siden forskjellene i tilgangsplikten for VULA fiber i Marked 3a og VUA fiber i Marked 3b kan tenkes å bli forholdsvis små, vil Nkom 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. Nkom har inkludert informasjon om dette i begge vedtak.

3.3.7 Særlig om når tilgangsplikten i Telenors fibernett gjelder

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom konkluderte i varselet med at tilgangsplikten for Telenors fiberbaserte aksessnett skal gjelde fra aksessnettet er etablert, dvs. når det brukes til å tilby bredbåndstjenester til sluttbrukere.

Høringsinnspill

Broadnet mener Nkom må styrke de varslede forpliktelsene om tilgang til fiber og anfører at dersom tilgangsplikten hadde vært gjeldende under etableringen av et fibernett, kunne tilgangskjøper i denne fasen etablert sluttkundeavtaler og hatt rett til å motta informasjon nødvendig for å tilby bredbåndstjenester på likeverdige vilkår som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

NextGenTel mener at tilgangskjøpere burde fått konkurrere med Telenor i salgsprosessen forut for etableringen av fiberaksessnett, men sier samtidig at det likevel ikke tas noen omkamp med hensyn til dette nå.

Nkoms vurdering

Nkom kan ikke se at kommentarene innebærer noen nye argumenter og fastholder at tilgangsplikten for Telenors fiberbaserte aksessnett av hensyn til investeringsinsentiver skal gjelde fra aksessnettet er etablert. Vi viser til drøftingen i kapittel 7.2.8 i vedtaket i Marked 3a og har ikke funnet grunnlag for å endre denne.

3.3.8 Tilgang for tilknytning til «homes passed» i Telenors fiberaksessnett

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom konkluderte i varselet med at Telenor skal imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang for tilknytning av "homes passed" i etablerte, systematisk utbygde fiberaksessnett. Slike anmodninger vil normalt anses som rimelige i tilfeller hvor den aktuelle bygningen ligger innenfor Telenors definerte utbyggingsområde for fiberaksessnettet i det aktuelle området og

var omfattet av Telenors tilbud om fibertilgang i salgsprosessen forut for etableringen av det systematisk utbygde fiberaksessnett i det aktuelle området. Tilsvarende gjelder dersom den aktuelle kunden har mottatt tilbud om tilknytning til Telenors fiberaksessnett i etterfølgende salgsprosesser. Nkom mente i tillegg at anmodninger om tilknytning til «homes passed» normalt vil være rimelige dersom de fremsettes etter at det har gått minst 12 måneder fra etableringen av fiberaksessnett i det aktuelle området.

Høringsinnspill

Telenor mener at forslaget om «homes passed»-tilgang gir økt risiko i salgsprosessen, økt risiko for leveranseprosessen og ny risiko for fiberinvesteringer, og mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Nkom har ikke i tilstrekkelig grad hensyntatt konsekvensene for investeringsinsentivene ved et slikt pålegg. Telenor mener pålegget er uforholdsmessig siden Telenor kan miste råderetten over egne investeringsmidler, og det er heller ikke identifisert hvilket konkurranseproblem som skal avhjelpes.

Telenor mener videre at det er viktig at Nkom anerkjenner at Telenor i første rekke prioriterer prosjektutbygging med fiber i nye områder, og at mesteparten av Telenors investeringsmidler således er budsjettert til prosjektutbygging. Telenor viser til tre ulike former for senere utbygging av fiberaksesser som ikke ble bygget i forbindelse med opprinnelig prosjektutbygging, og mener at regulatoriske krav som settes for «homes passed» må respektere realiteter knyttet til Telenors egen utbygging av slike aksesser.

Telenor anfører videre at pålegg om «homes passed»-tilgang vil påvirke utbyggingstakten for nye nett negativt. Tilgang til «homes passed» vil kunne dreie begrensede investeringsmidler fra utbygging av nye områder til fortetningssalg. Dette vil medføre et mindre dekningsområde for fiber i Norge og derav mindre konkurranse på lang sikt.

Telenor viser til at tilgangsplikt til «homes passed» kan føre til at Telenor mister råderetten over egne investeringsmidler, noe som vil innebære fare for at Telenor i utbyggingsprosjekter fremover ikke vil tilrettelegge for leveranse av innstikkskabel på et senere tidspunkt. Dette kan medføre at færre kunder vil kunne få levert fiber i etterkant av en prosjektutbygging.

Telenor påpeker at det kan skje mange endringer underveis i salgs- og utbyggingsprosessen; husstander legges til prosjektet eller husstander tas ut av prosjektet. Etter at et prosjekt er ferdigstilt skal det foreligge en «homes passed-liste» (HP-liste) med husstander hvor det er lagt til rette infrastruktur for senere leveranse. HP-listen vil ikke nødvendigvis inneholde alle husstander som tidligere har fått et tilbud fra Telenor.

Telenor anfører videre at dersom andre tilgangskjøpere skal få tilgang til å selge til adresser på HP-listen, vil det medføre betydelige utviklingskostnader for Telenor. Telenor viser til at utbygging og leveranse til husstander på HP-listen i dag koordineres mellom Telenor (Leveranseavdelingen), entreprenør og kunde. Ettersom det ikke eksisterer noe grensesnitt for slik koordinering mot andre tilgangskjøpere, blir det derfor nødvendig å etablere et

utviklingsprosjekt for å etablere et slikt grensesnitt. Telenor peker også på at dette vil medføre økte krav til koordinert kommunikasjon mellom involverte parter.

Telenor viser til at utbygging av nye fiberaksesser ikke følger standardiserte leveransetider og peker på ulike forhold som påvirker tiden det tar å legge nye kabler. Telenor mener man derfor ikke kan etablere krav til leveransetider på slikt fortetningssalg.

Broadnet mener Nkom må styrke de varslede forpliktelsene om tilgang til fiber og viser bl.a. til at tilgangsplikten for «homes passed» kun gjelder allerede etablerte fibernett. Videre stiller Broadnet seg undrende til Telenors argumentasjon vedrørende økt kompleksitet og usikkerhet rundt fiberinvesteringer og leveranse til sluttkunden i forbindelse med tilgangsplikten for «homes passed» med tilhørende krav til varslingsfrist.

NextGenTel anfører at det ikke er særlig konkurransefremmende at tilgangskjøpere ikke får starte fortetningssalg tidligere enn 12 måneder etter at fiberaksessnettet er etablert.

NextGenTel mener det vil være i alles interesse, også i Telenors, at andre kan påbegynne dette så tidlig som mulig etter at fibernettet i et nærmere bestemt område er etablert og tatt i bruk.

Videre mener NextGenTel at Telenor har misforstått foreslåtte forpliktelse eller bevisst valgt å overse at forslaget gjelder fortetningssalg der det allerede er etablert et fiberaksessnett.

Foreslått regulering kan vanskelig påvirke Telenors investeringsinsentiver, men tvert imot bedre lønnsomheten ved foretatt investering.

Nkoms vurdering

Nkom fastholder at hensynet til ikke-diskriminering tilsier at tilgangskjøpere skal ha likeverdige muligheter som Telenors egen sluttbrukervirksomhet til å drive fortetningssalg til «homes passed» i Telenors systematisk utbygde fiberaksessnett. Basert på Telenors kommentar om at en slik plikt vil innebære økt risiko i salgsprosessen, økt risiko for leveranseprosessen og ny risiko for fiberinvesteringer, har Nkom likevel kommet til at det er hensiktsmessig å gjøre noen justeringer i vedtakene i Marked 3a og 3b med hensyn til hva denne plikten innebærer. Nkom mener det både er formålstjenlig og forholdsmessig at tilgangskjøpere kan tre inn i det samme regimet for fortetningssalg som Telenors egen sluttbrukervirksomhet forholder seg til, med de muligheter og begrensninger dette innebærer sammenlignet med salgsprosesser forut for fiberutbygging i et geografisk område.

Nkom har basert på Telenors beskrivelse av dagens regime for fortetningssalg, utformet plikten til «homes passed»-tilgang slik at den legger til rette for likeverdige muligheter til fortetningssalg for tilgangskjøpere som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Likeverdige muligheter innebærer bl.a. at tilgangskjøpere må forholde seg til tilsvarende fullmaktsgrenser for etableringskostnader, samt vilkår for såkalt miniutbygging, som Telenors egen sluttbrukervirksomhet ved kundeforespørsler om tilknytning etter at fibernet er etablert i et geografisk område. Samtidig må slike fullmaktsgrenser og vilkår for miniutbygging være

transparente og sammenlignbare for å sikre ikke-diskriminering mellom tilgangskjøpere og Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Likeverdige muligheter innebærer også at dersom Telenors egen sluttbrukervirksomhet må forholde seg til begrensninger med hensyn til fortetningssalg, herunder eventuelle begrensninger den første tiden etter at et utbyggingsprosjekt er avsluttet i et geografisk område, er det rimelig at tilgangskjøpere må forholde seg til tilsvarende begrensninger. Dette er presisert i vedtakene i Marked 3a og 3b.

Når det gjelder NextGenTels kommentar knyttet til tidsperiode før fortetningssalg kan startes, har Nkom kommet til at det ikke er hensiktsmessig å fastsette en definert tidsperiode etter etableringen av fiberaksessnett i et område som kriterium for når «homes passed»-forpliktelsen inntreffer. Ut fra hensynet til likeverdige muligheter mener Nkom at det er bedre å knytte muligheten for «homes passed»-tilgang for tilgangskjøpere opp til hvilke muligheter Telenors sluttbrukervirksomhet har for å drive fortetningssalg den første tiden etter at den initiale salgs- og utbyggingsfasen er avsluttet i et geografisk område. Nkom har derfor i vedtaket erstatte 12-månedersfristen med kriterier for oppstarttidspunkt for tilgangskjøperes «homes passed»-salg som samsvarer med tilsvarende kriterier som Telenors egen sluttbrukervirksomhet må forholde seg til ved fortetningssalg.

3.3.9 Tilgang til backhaultjenester

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor fortsatt vil bli pålagt å gi tilgang til backhaultjenester for å sikre effektiv konkurranse basert på lokal tilgang i Telenors nett og forutsigbarhet for tilgangskjøpernes investeringer knyttet til slik tilgang.

Høringsinnspill

Telenor kan ikke se at Nkom dokumenterer et selvstendig reguleringsbehov for tilgang til backhaultjenester.

I forbindelse med tredjeparts oppgradering av kobberaksessnettet viser Telenor til at det er urimelig å pålegge Telenor å tilby backhaul. Det er ikke gitt at Telenor har fiberinfrastruktur på det aktuelle strekket, og Telenor forutsetter at forpliktelsen kun gjelder for etablert nett/kapasitet. Telenor bemerker videre at fiber som skal bygges for backhaul, ofte vil gå i andre traseer enn kobberlinjene frem til mikronoden. Det er ikke gitt at det er fornuftig at fiberenden av transporten ender på eksisterende HK. Telenor mener kravet er urimelig og uproporsjonalt, Nkom kan ikke anta at det alltid er eksisterende nett-topologi som utvides, men bør hensynta at det ofte finnes mer optimale løsninger for å dekke behovet for backhaul.

Telenor mener som et minimum at Telenor ikke skal pålegges plikt til å gi tilgang til backhaultjenester der det finnes andre leverandører.

NextGenTel slutter seg i utgangspunktet til Nkoms forslag om tilgang til backhaultjenester uten ytterligere merknader.

Broadnet støtter varslet regulering for tilgang til backhaultjenester.

Nkoms vurdering

Nkom er uenig med Telenor i at det ikke er dokumentert et selvstendig reguleringsbehov for tilgang til backhaultjenester. Selv om det i noen områder finnes alternative backhaultløsninger fra andre tilbydere, mener Nkom at det fortsatt er behov for tilgang til backhaultjenester fra Telenor for å sikre effektiv konkurranse i dette markedet. Høringsinnspillene fra NextGenTel og Broadnet støtter opp under Nkoms vurderinger om at det er behov for tilgang til backhaultjenester. Nkom har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å gjøre endringer i vedtaket.

Når det gjelder Telenors kommentarer knyttet til tredjeparts oppgradering av kobberaksessnett, viser Nkom til at det er gjort betydelige endringer i regimet for oppgradering av kobberaksessnett, jf. kapittel 3.3.3. Problemstillingen vil derfor være mindre aktuell enn det som fremkom av varselet.

3.3.10 Sentral tilgang til kobberbaserte nett

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at det fortsatt er nødvendig å pålegge Telenor å tilby sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett i form av Bredbåndsaksess. Telenor skal i tillegg legge til rette for tilhørende tjenester, for eksempel multicast, for å sikre likeverdige konkurransemuligheter i sluttbrukermarkedet. I områder der Telenor oppgraderer kobberaksessnett skal Telenor tilby sentral tilgang i form av VUA kobber. Tilgangsplikt på Bredbåndsaksess bortfaller i områder der Telenor tilbyr VUA kobber.

Høringsinnspill

Telenor bemerker at Nkom ved en inkurie synes å ha pålagt Telenor å ikke trekke tilbake tilgang til allerede solgte SHDSL bredbåndsaksessprodukter. Telenor mener dette må sammenheng med Nkoms manglende grunnlag for å modellere prisen på SHDSL. En leveringsplikt på ubestemt tid gir ikke mening.

Telenor viser videre til at Nkom har pålagt Telenor å legge til rette for tilhørende tjenester, for eksempel funksjonalitet for multicast på bredbåndsaksess. Telenor forventer at eventuelle nye pålegg følger av en vurdering av rimeligheten av anmodningen, særlig hvis Telenor selv ikke benytter slik funksjonalitet.

Telenor påpeker også at dagens DSL bredbåndsaksess med E-line som bæretjeneste ikke inneholder IP-adressering / ruting, men er Ethernet-overføring på lag 2 i OSI-modellen.

Telenor stiller spørsmål ved behovet for å tilby VUA kobber når det samme behovet kan dekkes med Bredbåndsaksess eller eventuelt VULA kobber. Det fremstår som uforholdsmessig å pålegge en tilgangsplikt for VUA kobber.

Broadnet mener det er viktig å ha klare overgangsordninger for SHDSL Bredbåndsaksess. Dette må særlig ses i lys av at SHDSL er en viktig forutsetning for å kunne konkurrere effektivt i bedriftsmarkedet. Et eventuelt bortfall, eller vesentlig kommersiell forringelse, av adgangen til å kjøpe SHDSL Bredbåndsaksess fra Telenor vil medføre en uopprettelig skade på evnen til å konkurrere i dette markedet for andre aktører enn Telenor.

Nkoms vurdering

Den varslede plikten til ikke å trekke tilbake tilgang til allerede solgte SHDSL bredbåndsaksessprodukter er knyttet til Telenors rett til å oppgradere kobberaksessnett, og at dialogen i Bredbåndforum viste at VULA kobber ikke nødvendigvis ville være et fullgodt erstatningsprodukt til SHDSL. Nkom viser til at den varslede retten for Telenor til å oppgradere kobberaksessnett ved bruk av ekskluderende teknologi er betinget av at Telenor tilbyr relevante erstatningsprodukter og at retten innebærer et unntak fra varslingsreglene som ellers ville gjelde. Samtidig var deltakerne i Bredbåndforum tydelige på at behovet for SHDSL var begrenset til å oppfylle eksisterende forpliktelser knyttet til leveranse ved bruk av SHDSL. Etter Nkoms vurdering var det derfor behov for å sikre videre tilgang til SHDSL for allerede solgte aksesser.

Det fremgår av vedtaket i Marked 3a at Nkom anser at potensialet for at kobberaksessnett blir oppgradert er redusert i forhold til hva som ble lagt til grunn i varselet. I seg selv vil det kunne redusere behovet for sikre tilgang til aksesser som benytter SHDSL-produkter. Det fremgår også av vedtaket i både Marked 3a og 3b at Telenor skal varsle med med 3 års frist i tilfeller hvor selskapet gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller. Etter en fornyet vurdering har Nkom kommet til at varslingsplikten i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til tilgangskjøper som benytter SHDSL-tilgang. Det særskilte kravet om å ikke trekke tilbake tilgang til allerede solgte SHDSL-bredbåndsaksesser er dermed ikke opprettholdt.

Telenor mener at selskapet ikke kan pålegges å legge til rette for tilhørende tjenester uten en nærmere vurdering av rimeligheten av anmodningen, særlig hvis Telenor selv ikke bruker slik tilhørende tjeneste/funksjonalitet. Nkom mener at det er nødvendig med et pålegg om å legge til rette for tilhørende tjenester, for eksempel funksjonalitet for multicast på bredbåndsaksess. Nkom viser i denne forbindelse også til BP24 i BERECS «Common Position» om regulering av tidligere marked 5. Om en konkret anmodning om tilgang til Bredbåndsaksess med tilhørende tjenester vil være rimelig, vil måtte vurderes i lys av hensynene som fremgår av ekomloven § 4-1 annet ledd. Nkom finner derfor ikke grunnlag for å endre vedtaket på dette punktet.

Nkom er ikke enig med Telenor i at det vil være uforholdsmessig å pålegge tilgangsplikt for VUA kobber. Nkom viser til at det ikke vil være kostbart å utvikle VUA kobber i parallell med VULA kobber. Plikten til å utvikle VUA kobber vil videre være underlagt de samme betingelsene mht. når plikten inntreer som for VULA kobber, jf. kapittel 7.2.5.6 i Marked 3a-vedtaket. Nkom finner derfor ikke grunnlag for å endre vedtaket på dette punktet.

Det har for øvrig etter Nkoms syn ikke kommet høringsinnspill som gir grunnlag for endringer i tilknytning til forpliktelsen til å tilby sentral tilgang til Telenors kobberaksessnett.

3.3.11 Sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor fortsatt vil bli pålagt å gi sentral tilgang til fiberbaserte aksessnett (VUA fiber) i Marked 3b.

Høringsinnspill

Telenor forstår Nkoms varsel slik at Telenors eksisterende VULA-produkt tilfredsstillende denne forpliktelsen og ber Nkom klargjøre om dagens tilknytningspunkt for Telenors VULA-produkt er å anse som en sentral tilgang.

Nkoms vurdering

Nkom kan bekrefte Telenors forståelse mht. at det eksisterende VULA-produktet tilfredsstillende forpliktelsen til å tilby VUA fiber. Når det gjelder anmodningen om å klargjøre tilknytningspunkt, viser Nkom til kapittel 2.4.2 i markedsanalysen hvor teknisk tilknytningsnivå i nettet for ulike grossisttjenester er presisert.

3.3.12 Sentral tilgang til HFC-nett

Vurdering i varsel om vedtak

Sett i lys av at det bare er et forholdsvis begrenset antall aksesser som vil bli tilgjengelig i Telenors HFC-nett, og de aller fleste av disse er dekket av andre aksessteknologier, har Nkom kommet til at det ikke er forholdsmessig å pålegge en tilgangsplikt for Telenors HFC-nett i Marked 3b.

Høringsinnspill

NextGenTel mener Telenor må pålegges tilgangsplikt i HFC-nettet. Tilgang til Telenors HFC-nett er teknisk mulig å få til forutsatt oppgradering av nettet. Begrunnelsen om at slik tilgang var teknisk komplisert å få til, jf. vedtaket i tidligere marked 5, er ikke lenger holdbar.

NextGenTel betviler ikke at Nkoms dekningsundersøkelse viser at de fleste husstandene tilkoblet Telenors HFC-nett rent teoretisk kan få tilbud om fast bredbånd over andre aksessteknologier. NextGenTel understreker at det er stor forskjell på teori og praksis mht. andres muligheter til å kunne konkurrere om å levere tilbud til kundene i Telenors HFC-nett. Det er normalt ikke regningssvarende for andre å etablere parallell infrastruktur der Telenor allerede har etablert et HFC-nett. Det er heller ikke mulig å nå disse kundene gjennom tilgang til Telenors kobber- eller fiberbaserte aksessnett. Telenor styrer normalt utenom områder der de allerede har etablert et HFC-nett når det skal bygges ny og moderne infrastruktur.

NextGenTel er noe overrasket over at Nkom i denne sammenheng viser til såkalte «homes passed». Husstander som får tilbud via Telenors HFC-nett, vil normalt ikke motta tilbud fra Telenor i forkant av etableringen av et nytt systematisk utbygd fibernet, og NextGenTel vil med foreslåtte regulering for tilgang til «homes passed» således være forhindret i å kunne nyttiggjøre seg av denne tilgangsformen i forsøk på å kunne konkurrere om Telenors HFC-kunder.

NextGenTel mener at argumentet om at det er et forholdsvis begrenset antall aksesser som vil bli tilgjengelig fremstår som litt merkelig. For NextGenTel er de 117 000 HFC-kundene til Telenor en betydelig kundemasse som det er av stor interesse å kunne konkurrere om.

Nkoms vurdering

Når det gjelder NextGenTels kommentar om at det er teknisk mulig å gi tilgang til HFC-nett forutsatt oppgradering av nettet, vil Nkom bemerke følgende: 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. 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. Det er videre enkelte tekniske utfordringer forbundet med å gi tilgang til Telenors HFC-nett. For tilgangskjøpere er det blant annet tekniske utfordringer forbundet med å tilby lineær-TV over HFC-nettet. NextGenTel har bekreftet dette i møte med Nkom 24. april 2018. Tilgangskjøpere vil imidlertid kunne levere bredbånd alene eller i kombinasjon med strømme-TV.

NextGenTel hevder at det ikke er mulig å nå kundene i Telenors HFC-nett gjennom tilgang til kobber- eller fiberbaserte aksessnett. Telenors HFC-nett er i hovedsak lokalisert i tettbygde villastrøk. Disse områdene er som Nkoms dekningsundersøkelse viser og som Telenor også har bekreftet, i stor grad dekket av Telenors kobbernett. Det er således mulig å tilby kundene i disse områdene DSL bredbånd via kobbernettet. I hvilken grad bredbånd over kobbernettet er et reelt alternativ for sluttbrukerne, vil være avhengig av hastigheten som kan oppnås. Oppnåelig hastighet vil blant annet være avhengig av lengden på kobberaksessen eller avstanden til nærmeste sentral. Ettersom Telenors HFC-nett er i tettbygde villaområder, er det grunn til å tro at lengden på de fleste kobberaksessene ikke er spesielt lang og at relativt høye hastigheter kan oppnås over i det minste noen av aksessene. Nkom legger således til grunn at bredbånd over kobbernettet er et reelt alternativ til bredbånd over HFC-nettet for noen av

kundene i Telenors HFC-nett og at disse kunde vil kunne nås via tilgang til kobberbasert aksessnett.

Når det gjelder NextGenTels kommentar om at de 117 000 HFC-kundene til Telenor er en betydelig kundemasse som det er av stor interesse å kunne konkurrere om, vil Nkom bemerke følgende: Som nevnt ovenfor er det teknisk utfordrende for NextGenTel og andre tilgangskjøpere å levere lineær-TV over HFC-nett. NextGenTel har i møte med Nkom 24. april 2018 meddelt at selskapet i hovedsak ønsker å kunne 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 NextGenTel er således betydelig lavere enn de 117 000 bredbåndskundene i Telenors HFC-nettet. Nkoms statistikk viser at flertallet av de som kjøper bredbånd over Telenors HFC-nett også ønsker 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 sluttbrukere fremdeles vil ønske lineær-TV i tillegg til bredbåndstjenesten.

NextGenTel meddelte i møte med Nkom 24. april 2018 at tilgang til HFC-nett er spesielt viktig dersom antallet bredbåndskunder over nettet vil være stabilt fremover. Dersom det viser seg at det finner sted en konvergering fra HFC-nett til fibernett, er ikke slik tilgang like viktig. 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. Dette understøttes av Nkoms statistikk, som viser en reduksjon i totalt antall bredbåndsabonnement over HFC-nett fra helår 2016 til helår 2017 på i underkant av 13 000. Antallet bredbåndsabonnement for Telenor levert over HFC-nett har i samme periode blitt redusert med omkring 8 500. Enkelte tilbydere har i møter med Nkom meddelt en forventning om at HFC-nettene i Norge trolig vil bli erstattet med fibernett på sikt.

Nkom har på denne bakgrunn, og ut fra en forholdsmessighetsvurdering, kommet til at det ikke er grunnlag for å pålegge tilgangsplikt for Telenors HFC-nett. Nkom tar således ikke

NextGenTels kommentarer til følge, men opprettholder konklusjonen fra varselet om vedtak. Nkom har imidlertid gjort enkelte oppdateringer i teksten om HFC-nett i vedtaket.

3.3.13 Tilgang til informasjons- og støttesystemer

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har i varselet presisert innholdet i plikten til å tilby tilgang til informasjons- og støttesystemer på en rekke punkter. Nkom har gjort dette for å sikre at eksterne tilgangskjøpere ikke diskrimineres med hensyn til tilgang til informasjons- og støttesystemer, og at tilgangsplikten til disse systemene er effektiv.

Høringsinnspill

Broadnet viser i sitt høringsinnspill til klagen på forskjellige forhold fra 2015 som blant annet gjaldt Telenors informasjons- og støttesystemer. Klagen er omtalt i kapittel 3.6.7 i markedsanalysen. Klagen gjaldt blant annet feil og mangler i systemet KAPAKS og testmuligheter i systemene. Broadnet mener at Nkom har tatt for lite hensyn til Broadnets klager i den varslede reguleringen og ber om at Nkom foretar en ny vurdering de nevnte klagepunktene.

NextGenTel slutter seg i utgangspunktet til forslaget uten ytterligere merknader.

Nkoms vurdering

Nkom har allerede presisert innholdet i plikten til å tilby tilgang til informasjons- og støttesystemer i kapittel 7.2.13 i M3a-vedtaket og i kapittel 7.2.11 i M3b-vedtaket.

Nkom mener at de foreslåtte presiseringene ivaretar de klagepunktene Broadnet hadde i 2015, og ser dermed ikke grunn til ta inn ytterligere presiseringer i vedtaket på bakgrunn av Broadnets innspill.

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

Vurdering i varsel om vedtak

En plikt til å utarbeide servicenivåavtaler (SLAer) og tilhørende kompensasjonsordninger (SLGer) vil gi Telenor et insitament til å sikre kvaliteten på selskapets grossistprodukter. Nkom har i varselet foreslått å presisere hvilke nøkkelaktiviteter i leveransekjeden som SLAene skal reletares til. Dette er for å styrke sammenhengen til kravet om offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer). Nkom har videre foreslått minimumskrav til de konkrete SLA-målene som skal inngå i Telenors standardavtaler. Nkom har også foreslått å presisere hvilke bestemmelser om kompensasjon som skal inngå i Telenors standardavtaler.

Høringsinnspill

Telenor mener generelt at Nkom legger opp til for detaljert regulering av selskapets standardavtaler. Til de spesifikke kravene bemerker Telenor at det særlig er krav til SLA/SLG ved migrering som er utfordrende fordi dette samtidig krever mye samarbeid partene imellom. Telenor mener at krav til kun én av partene vil kunne forstyrre incentiver til å gjennomføre prosjektet.

Telenor mener videre at kravet som formuleres for svartid i bestillingssystem, ikke er trivielt og må eventuelt gjøres som stikkprøver fra innsiden av brannmur.

Telenor viser til Nkoms forslag om at kravet til kompensasjonsbeløp skal gjenspeile den enkelte tilgangskjøpers tapte inntekter og/eller økte kostnader. Telenor mener at et slik krav vil uheldig fordi det vil kunne medføre at tilgangskjøpere får ulik kompensasjon for samme feil. Telenor mener derfor at eventuelle kompensasjonsbeløp må standardiseres.

NextGenTel hadde forventet at Nkom hadde valgt en mer aktiv innfallsvinkel mht. innholdet i SLAene/SLGene, for eksempel ved å ta utgangspunkt i hva som sies om SLAer/SLGer i gjeldende standardavtale. NextGenTel mener at gjeldende standardavtale og kvalitetsmålene der, ikke reflekterer de faktiske leveransetidene, hvilket medfører at Telenor sjelden eller aldri blir møtt med kompensasjonskrav. Telenors standardavtale må, slik NextGenTel ser det, tilpasses virkeligheten, og kompensasjonsordningene må strammes opp for å sikre etterlevelse i praksis.

Broadnet påpeker at det hefter svakheter ved den gjennomsnittlige leveransetiden, og at det eksisterer ulik praksis for beregning av leveransetid. Broadnet viser til at Nkom ikke stiller krav om bruk av en bestemt beregningsmetode som ville skapt økt forutberegnelighet for grossistkundene og klare rammer for Telenor å forholde seg til, og ber Nkom vurdere å innta krav om bruk av en bestemt metode.

Nkoms vurdering

Nkom er uenig med Telenor i at reguleringen av selskapets standardavtaler er for detaljert. Nkom viser blant annet til at dette er viktig for å effektivisere og sikre etterlevelse av andre pålagte forpliktelser som tilgangplikt og ikke-diskriminering. Nkom viser for øvrig til den nærmere vurderingen av dette behovet i kapittel 7.5.3.2 i vedtakene.

Telenor oppgir i høringsinnspillet at selskapet per i dag ikke har systemer for å måle svartid i bestillingssystem og at dette eventuelt må baseres på stikkprøver fra innsiden av brannmur. Nkom ser at dette kan være teknisk utfordrende, men det er etter Nkoms vurdering viktig å opprettholde kravet i vedtaket om at det skal utarbeides SLAer for svartid i Telenors bestillingssystemer med tilhørende støttesystemer. Det vil bli vanskeligere å sikre at Telenor etterlever tilgangsplikt og krav til ikke-diskriminering uten en slik SLA. Det vil ikke være noe i veien for at målingene baseres på stikkprøver så fremt disse gir et representativt bilde av svartiden i Telenors bestillingssystemer.

Nkom kan se at krav til SLA/SLG ved migrering kan være mer utfordrende enn andre SLAer/SLGer fordi dette krever noe mer samarbeid mellom partene. Nkom er imidlertid uenig med Telenor i at det ikke er behov for å stille krav til SLA/SLG ved migrering. Dersom det for eksempel ikke fastsettes SLA om maksimal migreringstid mellom ulike grossistprodukter, vil Telenors insitament til å sikre migrering innen det som anses som en rimelig tidsfrist, bli svekket. Dersom det eventuelt er grossistkunden som kan lastes for at migreringen tar lang tid, bør dette på den annen side ikke få negative konsekvenser for Telenor. Nkom mener slike forhold bør kunne reguleres i SLA-avtalen mellom partene. Det vises i denne sammenhengen til at Telenor også i gjeldende SLA-avtale for Operatøraksess har stilt krav om at visse forutsetninger må være oppfylt for at SLAene skal gjelde mellom partene². Nkom mener at Telenor på tilsvarende måte bør kunne stille krav om at visse forutsetninger må være oppfylt av tilgangskjøper i forbindelse med migrering mellom ulike grossistprodukter for at SLAene skal gjelde. Dette vil etter Nkom vurdering gi tilgangskjøper tilstrekkelig insitament til å gjennomføre prosjektet.

Telenor mener at Nkoms krav om at kompensasjonsbeløp må gjenspeile den enkelte tilgangskjøpers tapte inntekter/økte kostnader vil kunne gi tilgangskjøperne ulik kompensasjon for samme feil. Nkom har på bakgrunn av innspillet gjort enkelte endringer i den varslede kompensasjonsordningen. Nkom stiller ikke lenger spesifikke krav til hvordan kompensasjonsbeløpet skal fastsettes. Nkom legger i stedet vekt på at Telenor og tilgangskjøperne skal oppnå en enighet mht. hva kompensasjonen skal være. Det vises til Nkoms nærmere vurdering av dette i kapittel 7.2.15 Marked 3a-vedtaket og kapittel 7.2.13 i Marked 3b-vedtaket.

Nkom mener at de presiserte kravene for SLAer og SLGer gir Telenor tilstrekkelig insitament til å sikre kvaliteten på selskapets grossistprodukter og kan derfor ikke se grunnlag for å stramme dette opp ytterligere slik NextGenTel ber om.

Når det gjelder bruk av beregningsmetode for leveransetid, er Nkom enig med Broadnet i at det er viktig at dette er avklart mellom Telenor og tilgangskjøperne for å sikre fortløpendighet og lik forståelse av hva kravene til leveranstider i standardavtalen innebærer. Samtidig mener Nkom at dette er noe Telenor og tilgangskjøperne i utgangspunktet bør kunne bli enig om, uten at det er nødvendig å presisere en bestemt metode i Nkoms vedtak.

² https://www.telenorwholesale.no/wp-content/uploads/2016/12/OA_Bilag-3_-SLA_gyldig-fra_2013-05-01-1.pdf

3.4 Pris og regnskapsregulering

3.4.1 Overordnede kommentarer til prisreguleringen

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor vil bli pålagt prisregulering på en rekke områder, i form av pristak, krav til å ikke sette tilgangskjøper i marginskvis eller krav om kostnadsorientering.

Høringsinnspill

Telenor mener Nkom går langt i retning av å regulere med henblikk på å sikre markedsaktørenes lønnsomhet, fremfor å fremme konkurransen i markedene for å maksimere samfunnsøkonomisk effektivitet. Videre mener Telenor at Nkom ikke har synliggjort at vilkårene i ekomloven § 4-9 er oppfylt for hver av de ilagte prisforpliktelsene. Nkom har heller ikke vist at fraværet av effektiv konkurranse i markeder medfører at en tilbyder med sterk markedsstilling kan opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå eller etablere prisklemmer.

Broadnet er uenig med Telenor i at vilkårene for prisregulering i ekomloven § 4-9 ikke er oppfylt. All tilgjengelig informasjon peker på at de eksisterende prisene for Operatøraksess og Bredbåndsaksess ligger for høyt.

Get TDC mener prissettingen av aksesstjenestene og tilhørende tilgangspunkter bør reflektere de reelle aksesskostnadene og ikke bundles med transportelementer Get TDC allerede har etablert.

Nkoms vurdering

Nkom er uenig med Telenor i at den varslede reguleringen i større grad er egnet til å sikre markedsaktørenes lønnsomhet, fremfor å fremme konkurransen og samfunnsøkonomisk effektivitet. Nkom har kommet til at det ikke er formålstjenlig å konkludere entydig med hensyn til reguleringsprinsipp 2 eller 3. Den varslede prisreguleringen av lokal og sentral tilgang til kobbernett er egnet til å sikre fortsatt konkurranse for landsekkende tjenester basert på tilgang til Telenors kobbernett. Nkom legger til grunn at det ikke er realistisk at Telenors landsdekkende kobbernett vil bli duplisert. Dette taler for en relativt streng prisregulering gjennom den valgte metode for bruk av modellerte kostnader.

Videre er den varslede prisreguleringen for NGA (fiber og oppgradert kobbernett) innrettet slik at den skal gi incentiver til investeringer i NGA infrastruktur, samtidig som tilgangskjøpere ikke skal utsettes for marginskvis.

Nkom mener den varslede reguleringen sikrer en effektiv bruk av Telenors kobbernett samtidig som den ivaretar dynamisk effektivitet gjennom forutsigbarhet og incentiver til investeringer i høyastighets bredbånd.

Get TDC mener prissettingen av aksesstjenestene og tilhørende tilgangspunkter bør reflektere de reelle aksesskostnadene og ikke bundles med transportelementer Get TDC allerede har etablert. Nkom vil understreke at prisreguleringen for de ulike tilgangsformene er knyttet til hvor i nettet tilgang gis. Dersom tilgang gis på lokalt nivå, f.eks. i form av kobberbasert LLUB, vil prisreguleringen være knyttet til aksessdelen av nettet.. Dersom tilgang gir på sentralt nivå, f.eks. i form av VUA fiber, vil det være transportelementer i tilgangsproduktet som vil bli reflektert i den aktuelle prisreguleringen.

3.4.2 Prisregulering av fysisk tilgang til kobber og Bredbåndsaksess

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har videreutviklet LRIC-modellen for aksessnett og brukt modellen som grunnlag for fastsettning av pristak for kobberbasert LLUB og SLU i Marked 3a og kobberbasert Bredbåndsaksess i Marked 3b.

Høringsinnspill til varsel om vedtak

Telenor mener det er problematisk med bruk av historisk kost for å fastsette verdi av gjenbrukbar infrastruktur. Telenor mener dette bryter med EUs anbefaling (2013) for hvordan modeller for faste aksessnett skal utformes. Denne tilnærmingen fører til underkompensasjon av Telenors aksesslinjer, samt ukorrekte prissignaler i markedet («build-or-buy»). Telenor mener EUs anbefaling er klar på at metoden for å fastsette verdi på gjenbrukbar infrastruktur i Regulatory Asset Base (RAB) skal være gjenanskaffelseskost, og anbefalingen spesifiserer også at indeksmetoden skal anvendes for å beregne gjenanskaffelseskost. Telenor mener Nkom anerkjenner dette i varselet. Likevel velger Nkom å avvike fra anbefalingen. Dette begrunnes med at Telenor historisk har vært regulert på historisk kost og at en overgang til gjenanskaffelseskost vil medføre en overkompensasjon for Telenor.

Telenor mener det kun er i perioden 2006-2009 LLUB har vært priset med basis i historisk kost. Fra 2009 har reguleringen vært basert på en subjektiv vurdering av Nkom hvor samsvaret med historisk kost er vagt. Perioden hvor LLUB har vært priset med basis i historisk kost var svært kort, også kortere en perioden med gjenanskaffelseskost. Dette må sees i sammenheng med en lang levetid på underliggende infrastrukturaktiva, typisk 30 eller 50 år. Perioden med bruk av historisk kost er kort også om man aksepterer at prisene i perioden 2009-2017 var basert på historisk kost.

Telenor er enig i premisset om at historisk kost (HCA) og gjenanskaffelseskost (CCA) gir samme nåverdi av kostnadsinndekning og at et skifte i løpet av livssyklusen kan gi overkompensasjon. Telenor mener imidlertid at i dette tilfellet er premisset om at netteier har fått høy kompensasjon gjennom HCA i fortiden ikke til stede. Telenor peker på at LLUB-produktet kun har vært tilgjengelig i slutten av aktivaenes (gjennomsnittlige) livssyklus, altså den del av livssyklusen der HCA kompenserer mindre enn CCA. Følgelig har ikke Telenor mottatt den høye kompensasjon i fortiden som vil medføre at en overgang fra HCA til CCA gir

overkompensasjon. Denne skulle eventuelt ha blitt hentet før LLUB kom som et produkt. Telenor mener at en overgang fra HCA til CCA ikke representerer en overkompensasjon, men tvert imot en delvis reversering av underkompensasjon som fulgte av forrige metodeskifte fra 2006. Ettersom verdsettelsesmetode allerede har blitt endret flere ganger i løpet av LLUB-produktets eksistens, vil ikke bruk av HCA i fremtidig regulering medføre noen bedret konsistens.

Telenor viser videre til at en hovedmålsetning ved regulatorisk inngripen i markeder som antas ikke å fungere, er å tilstrebe de utfall som ville fremkomme i et fungerende marked. Dette tilsier at CCA skal brukes fremfor HCA ettersom CCA bedre reflekterer de kostnader og økonomiske beslutninger aktører i et marked må forholde seg til. Blant disse beslutningene er beslutning om å kjøpe tilgang eller investere selv (såkalt «build or buy»). Telenor mener at Nkom argumenterer at korrekte «build/buy»-signaler ikke bør veklegges i den norske bredbåndsmarkedet. Nkom begrunner dette med at pristak på LLUB har liten påvirkning på utbygging av fiber og underbygger påstanden med å vise til at fiberutbygging har fortsatt jevnt i hele perioden etter at pristaksregulering basert på HCA ble innført i 2006. Telenor mener at fortsatt fiberutbygging ikke viser at LLUB-pris ikke har innvirkning på «build/buy»-beslutninger. Det er ingenting som tilsier at fiberutbyggingstakten ikke hadde vært høyere i et scenario der LLUB-prisen var basert på CCA. Telenor mener også det er uheldig at Nkom gjennom reguleing har favorisert kobber fremfor andre aksessteknologier og videre vil fortsette med en slik favoriserig i fremtidig regulering.

Videre mener Telenor at Nkom, tilsynelatende systematisk, har gjort metodevalg som reduserer dagens kostnadsresultater fra modellen. Dette inkluderer valg som er internt inkonsistente og valg som bryter med EUs anbefaling, f.eks. inkludering av kobberkabel i RAB, bruk av HCA for å beregne verdi av infrastrukturnettverket i RAB og bruk av CCA for å beregne kompensasjon i fremtidige år for infrastruktur i RAB. Telenor viser også til at Nkom i varselet har sett hen til Kommisjonens 2013-anbefaling og vektlagt at tilgang for LLUB i kobbernett i Europa bør ligge i intervallet 8-10 euro. Det kan dermed synes som at Nkom har tatt utgangspunkt i resultatet man ønsker og deretter søkt å tilpasse metodene slik at dette resultatet oppnås. Telenor mener Kommisjonen kun legger frem en prediksjon om at metodologien som anbefales vil gi gjennomsnittspriser i et gitt intervall. Formålet med å angi et slikt intervall er gi en pekepinn på hvor hurtig man bør implementere modeller som følger anbefalingen, og det er ikke Kommisjonens intensjon å pålegge nasjonale regulatører å sette LLUB-priser som er innenfor intervallet 8-10 euro.

I sine kommentarer til høringsinnspillene viser Telenor til at Broadnet mener at LRIC-modellen er uegnet siden den bruker gjenanskaffelseskost på en døende aksessteknologi. Telenor viser til Kommisjonens anbefaling og påpeker at Nkoms modell foretar en betydelig nedskrivning av gjenbrukbar infrastruktur. Gjenanskaffelseskost benyttes ikke på denne delen av kostnadsabsen, og Nkom går betraktelig lengre enn anbefalingen ved å inkludere kobberkabler i denne nedskrivningen.

Telenor mener videre at Broadnets og NextGenTels antagelse om at kobbernettets kostnader burde reduseres i takt med at kobbernettet minsker og delvis skiftes ut med fiber, kun er riktig dersom man ser på absolutte størrelser for denne kostnadsbasen for kobbernettet. Når man ser på enhetskostnader, fører den nedadgående kundebasen til at det blir stadig økende kobberlengde/trasselengde per kobberkunde, og kostnadene per kunde stiger. Utskifting av kobber med fiber medfører heller ikke lavere kostnader. Tvert imot vil ny fiber som erstatter nedskrevet infrastruktur, øke kostnadene per enhet.

Telenor viser til at Broadnet mener Telenors intensjon om ikke å gjøre større investeringer i kobbernettet fremover tilsier at kostnadsresultatene må bli lavere. Telenor mener dette er irrelevant siden Nkoms modell bruker annuiteter som kun reflekterer allerede utførte investeringer, ikke fremtidige.

Videre mener Telenor at flere av anførselene fra Broadnet og NextGenTel bygger på feil forståelse av faktum og regelverket hva gjelder angivelig superprofitt, for høy kostnadsinput fra Telenor og EØS-harmonisering. Telenor viser bl.a. til at artikkelen i Telecom Revy bygger på spekulasjon og baserer seg på lineær avskrivning av historisk kost. Videre har Telenor ikke noen egen LRIC-modell. Nkoms kostnadsmodell er laget av ekstern konsulent og har vært gjenstand for åpen høring. Telenor mener at det er urimelig at kostnadene i Norge skal ned på et gjennomsnitt for EU. Norges topografi, spredte befolkning og høye prisnivå tilsier at kostnadene for aksessnett i Norge med stor sannsynlighet vil kunne være høyere enn gjennomsnittet i Europa. Det finnes heller ikke noe juridisk krav til harmonisering av priser i EU/EØS på dette området. Målet om harmonisering gjelder utelukkende metoden for modellering som skal brukes.

Broadnet bestrider at det er grunnlag for å øke kobberprisene. Dette vil gjøre uopprettelig skade på konkurransen på kort og mellomlang sikt. Dersom prisøkningen blir fastholdt, må den fases inn over tid.

Broadnet mener LRIC modellen er uegnet for å beregne nivået på pristaket for lokal, fysisk tilgang til kobbernettet av ulike årsaker. Fullfordelte historiske kostnader for kobber gir ikke mening for en døende teknologi som ikke vil bli erstattet av ny kobber. Størrelsen på kobbernettet blir mindre for hvert år. Aksesser erstattes med fiber eller LTE, og transport fra aksessnivå erstattes med fiber. Det er et mindre og mindre kobbernett som skal gjenanskaffes og vedlikeholdes. Kostnadsgrunnlaget fra 2006 er utdatert. Telenor har signalisert at de ikke vil oppgradere i form av G.fast eller vektoring, og det vil dermed ikke tilføres nye investeringer som kunne medført en økt gjenanskaffelseskost/økt kostgrunnlag.

Broadnet mener videre at kostnadsnivået reguleringen baseres på ikke er rettvise. Modellen åpner for fortolkning av hvilke kostnader som skal inkluderes, og Telenor kan innta en rekke kostnader som kan medføre at prisen settes for høyt. Broadnet viser til tilsvarende problem i Storbritannia og fremhever at både Storbritannia og Frankrike har gått bort fra LRIC-modell med en begrunnelse basert på konkrete vurderinger av de nasjonale markedene. Det

er ikke gode grunner for at LRIC-modellen skal gi et utfall som tilsier at det koster veldig mye mer å drive et kobbernett i Norge enn i andre europeiske land. Både kommersielle og tekniske forhold tilsier at pris på kobberaksesser bør synke, ikke stige, i tiden fremover.

Broadnet mener det ikke er faktisk eller rettslig grunnlag for å øke prisene på leie av kobber. Kobbernettet blir mindre, og det foretas ikke reinvesteringer. Det høye og økende pristaket gir ikke Telenor tilstrekkelige insentiver til å redusere kostnader og drive effektivt. Det tas ikke tilstrekkelig hensyn til tilgangskjøpere og konkurransevilkårene i tilgangsmarkedet. Pristaket gjør det svært vanskelig for tilgangskjøperne å drive profitabelt, samt å tilby lavest mulige priser i sluttbrukermarkedet. Telenor driver allerede kobbernettet med milliardoverskudd. Prisøkning betyr en overflødig berikelse av Telenor på bekostning av tilgangskjøpere og deres mulighet til å konkurrere. Usikkerhet knyttet til fremtidig prissetting bør føre til at man bruker lavest mulig pristak av hensyn til tilgangskjøpere og konkurransen. Pristakene bør settes på årlig basis.

Broadnet viser til at Nkom varsler en vesentlig økning av prisene for Bredbåndsaksess sammenlignet med dagens nivå. LRIC-modellen burde ikke brukes for å heve et pristak alene siden modellen ikke sikrer et riktig kostnadsnivå. Nkom gir ikke noen forklaring på hvorfor prisene skal økes. Broadnet etterspør en forklaring på den varslede økningen og ber om at reguleringen endres dersom slik dokumentasjon ikke skulle foreligge.

Broadnet er positiv til at det legges opp til prisregulering av SHDSL Bredbåndsaksess.

NextGenTel mener lokal, fysisk tilgang til kobbernettet bør underlegges streng prisregulering og støtter en regulering basert på pristak/makspris. NextGenTel mener imidlertid at pristake også i kommende periode bør fastsettes på bakgrunn av en konkret vurdering der flere momenter enn bare LRIC-resultatet tillegges vekt. Det kan settes spørsmålsteget ved om resultatet fra LRIC-modellen er tilstrekkelig robust. Det er uklart om modellen tar hensyn til kostnadseffektiviserende forandringer som har blitt gjennomført de siste årene, bl.a. utskiftning av kobberbasert infrastruktur med mer effektiv fiberbasert infrastruktur. Det er vanskelig å ha tillit til et modellresultat som viser at prisen skal økes, og ikke reduseres, de kommende årene.

Videre mener NextGenTel med henvisning til en artikkel i Telecom Revy at dagens pris tilsynelatende gir Telenor superprofitt fra kobbernettet, og det er mye som tyder på at gjeldende pristak i hvert fall ikke har vært for lavt. LLUB-prisen i Norge ligger godt over gjennomsnittet i EU, og hensynet til harmonisering tilsier at prisene bør reduseres snarere enn å økes.

NextGenTel viser til at Nkom legger opp til signifikante økninger i regulerte priser for Bredbåndsaksess de kommende årene. Det gis ikke noen forklaring på årsaken til økte priser. NextGenTel mener prisene må fastsettes med basis i en helhetsvurdering også for Bredbåndsaksess. Videre er metoden som brukes for prising av Premium og Proff, noe tilfeldig og lite egnet som grunnlag. Foreslått regulering av SHDSL er uklar og kan danne grunnlag for

konflikter. Det må enten settes en konkret pris eller besluttes at dagens prisnivå skal videreføres.

I sine kommentarer til Telenors høringsinnspill advarer NextGenTel sterkt mot at gjenanskaffelseskost skal anvendes i fastsettelsen av maksimalpris for LLUB. NextGenTel er enig med Nkom i at hensynet til stabile og forutsigbare priser tilsier at historiske kostnader bør danne grunnlaget for maksimalprisreguleringen av lokal, fysisk tilgang til kobbernettet. NextGenTel mener imidlertid at maksimalprisen må fastsettes på et bredere grunnlag enn modellerte kostnader alene. Prisregulering basert på en helhetsvurdering, som i gjeldende regulering, vil bedre bidra til forutsigbare og stabile maksimalpriser.

Get TDC mener det ikke er grunnlag for å øke prisene på lokal, fysisk tilgang til kobber. Infrastrukturen er avskrevet, og Telenor har varslet at de ikke ønsker å gjøre investeringer i oppgradering av kobbernettet. Telenor legger ned kobbernett der det bygges overlappende fibernet. Get TDCs erfaring tilsier at vedlikeholdskostnadene er stabile. Dersom Nkom opprettholder varslet prisjustering, mener TDC økningen er for høy og viser til høringssvar fra Broadnet og NextGenTel.

Videre mener Get TDC det er uheldig at prisnivået i Norge ligger over nivået i EU. Den varslede reguleringen tyder på at Nkom ikke harmoniserer virkemiddelbruken, til tross for at Telenor har hatt og fortsatt har svært høye marginer på de aktuelle tjenestene.

TDC mener den varslede reguleringen kun tar høyde for å sikre tilgang som gjør det mulig å konkurrere med Telenor i privatmarkedene, og mener det er viktig å lage et rammeverk som hindrer re-monopolisering av bedriftsmarkedet. TDC ber Nkom justere flere av de varslede forpliktelsene slik at de kan fortsette å konkurrere om bedriftskunder i fremtiden samtidig som investeringer ikke går tapt.

Ekstra høring om justeringer av datagrunnlag i LRIC-modellen

Nkom har etter høringsperioden gjennomgått LRIC-modellen for å sikre at den er mest mulig oppdatert og korrekt. Det ble gjennomført en oppdatering av etterspørselsdata basert på ekomstatistikken for 2017. Det ble også gjort en ny vurdering av profilen for kjøpshistorikk for aktiva med 20/25 års levetid. Endringene førte samlet til at de modellerte kostnadene for LLUB og SLU ble redusert i forhold til det som fremgikk av varselet, og dette ble reflektert i nye varslede pristak for LLUB og SLU. Justeringene av datagrunnlaget førte også til at Nkom varslet nye pristak for Bredbåndsaksess.

I forbindelse med høringen mottok Nkom høringssvar fra Telenor og Broadnet.

Telenor mener det er naturlig å oppdatere modellen med oppdaterte tall fra ekomstatistikken. Telenor vurderer også at Nkom's bruk av aldersprofilen for kobberaktiva med levetider på 20-25 år er korrekt. Telenor er imidlertid kritisk til saksgangen og understreker at denne endringen burde vært en del av konsultasjonen i 2015-16 slik at den kunne vurderes mer helhetlig av alle parter.

Broadnet støtter de foreslåtte justeringene. Broadnet mener pristaktet for LLUB bør ligge lavere i Norge enn i andre EU-land og mener dette kan begrunnes i nasjonale forhold. I en supplerende kommentar viser Broadnet til at dagens prisregulering av LLUB, med hovedvekt på historisk kost, ikke har påvirket fiberinvesteringene negativt. Det viktigste argumentet er at LLUB har blitt en langt viktigere innsatsfaktor i Norge enn i andre EØS-land. Dette har sin årsak i at myndighetene siden de første vedtakene ble fattet ikke har pålagt Telenor en effektiv regulering av prisene for Bredbåndsaksess. Derfor har LLUB utgjort en større andel av aksessene hos tilgangskjøperne enn i andre land man kan sammenlikne med.

Nkoms vurdering

Nkoms vurderinger nedenfor besvarer deler av kommentarene knyttet til prisregulering av fysisk tilgang til kobber og Bredbåndsaksess. Øvrige kommentarer knyttet til bruk av modellerte kostnader for beregning av pristak for lokal og sentral tilgang til kobberbaserte aksessnett, besvares i Annex E til modelldokumentasjonen³ til Nkoms LRIC-modell for faste aksessnett.

Når det gjelder Telenors kommentarer om at bruk av historisk kost for å fastsette verdi av gjenbrukbar infrastruktur bryter med EUs anbefaling for hvordan modeller for faste aksessnett skal utformes, mener Nkom mener denne argumentasjonen er identisk med tidligere kommentarer som Telenor har gitt til prinsipielle valg for LRIC-modellen. Nkom viser derfor til dokumentet «Modelling the costs of copper networks in the Norwegian context» av 15. desember 2017, og spesielt kapittel 4 og 6.

Telenor mener bruk av CCA bedre reflekterer de kostnader og økonomiske beslutninger aktører i et marked må forholde seg til, blant annet når det gjelder beslutninger om å kjøpe tilgang eller å invester selv i infrastruktur. Telenor mener også at det er ingenting som tilsier at fiberutbyggingstakten ikke hadde vært høyere i et scenario der LLUB-prisen var basert på CCA. Nkom vil igjen vise til at eksisterende regulering ikke har hatt utilsiktede negative konsekvenser for investeringer i fiber. Nkom konstaterer at fiberinvesteringene er høye i Norge, og vurderingene knyttet til konkurranseproblemer i bredbåndsmarkedet tilsier at den foreslåtte reguleringen vil være den samfunnsmessige mest effektive tilnærming. Nkom vil også peke på at utvikling i prisen på LLUB kan ha effekter som trekker i ulike retninger når det gjelder investeringer i fiber.

Telenor viser i sine kommentarer til at Nkom i varselet har sett hen til Kommisjonens 2013-anbefaling og vektlagt at tilgang for LLUB i kobbernett i Europa bør ligge i intervallet 8-10 euro. Det kan dermed synes som at Nkom har tatt utgangspunkt i resultatet man ønsker og deretter søkt å tilpasse metodene slik at dette resultatet oppnås. Nkom viser til at modelleringen av kostnadene er gjort uavhengig av et forhåndsdefinert resultat og kan heller ikke se at Telenor dokumenterer en slik sammenheng. Nkom har imidlertid gjort noen justeringer i teksten på bakgrunn av Telenors kommentar.

³ Documentation of Nkom's vAcc2.3 model, 19 July 2018.

Broadnet bestrider at det er grunnlag for å øke kobberprisene. Nkom mener de modellerte kostnadene gir et korrekt bilde av kostnadene for de relevante aksessproduktene i kobbernettet. Etter de siste justeringene vil pristakene for LLUB og SLU bli lavere enn de gjeldene pristakene i marked 4 og 5.

Når det gjelder NextGenTels kommentar om at pristakene også i kommende periode bør fastsettes på bakgrunn av en konkret vurdering av flere momenter enn bare modellerte resultater fra LRIC-modellen, viser LRIC-modellen er videreutviklet fra modellen som lå til grunn for vedtaket i 2014. I motsetning til tidligere er det nå grunnlag for å anvende modellerte resultater direkte til å fastsette pristak for lokal og sentral tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Vi viser for øvrig til beskrivelsen kapittel 7.3.2 i vedtak i Marked 3a.

NextGenTel mener pristakene for Premium og Proff er noe tilfeldig satt og lite egnet som grunnlag for fastsettelse av pristak. Nkom vil understreke at metoden anvender kostnadsberegninger fra LRIC-modellen som grunnlag, og tar i tillegg inn historiske forholdet mellom prisene på Basis og Premium/Proff produktene. Nkom mener disse beregningene ikke er tilfeldige. De varslede pristakene innebærer en prisnedgang for flertallet av Bredbåndsaksess-produktene.

NextGenTel mener at prisene for SHDSL enten bør settes helt konkret eller at dagens nivå videreføres. Nkom har i varselet foreslått at prisene i det alt vesentlige ikke skal avvike fra dagens nivå. Dette innebærer at dagens prisnivå videreføres i stor grad.

Kommentarene til Nkoms reviderte varsel om pristak for kobberbasert LLUB, SLU og Bredbåndsaksess tilsier ikke at det er grunnlag for å gjøre ytterligere endringer i datagrunnlaget for LRIC-modellen, og Nkom har derfor konkludert med at pristak fastsettes i tråd med det som fremkom i det reviderte varselet. Nkom er for øvrig enig med Telenor i at endringen vedrørende aldersprofilen for kobberaktiva med levetider på 20-25 år ideelt sett burde vært gjort tidligere i prosessen, men mener samtidig at det viktigste hensynet er at forutsetningene som ligger til grunn for modellen, er mest mulig korrekte.

3.4.3 Marginskvistest, bruttomargintest og hybridmodell (VULA/VUA kobber og VULA/VUA fiber)

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor vil bli pålagt plikt til å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøper ikke settes i marginskvis, for lokal virtuell tilgang og sentral tilgang til kobberbasert og fiberbasert aksessnett (Marked 3a og 3b). For å sikre at plikten overholdes, vil Nkom gjennomføre marginskvistester i henhold til fastsatte prinsipper. Telenor skal også dokumentere positiv bruttomargin for alle Telenors enkeltstående fiberprodukter i sluttbrukermarkedet.

Høringsinnspill

Telenor mener at det må tydeliggjøres hvordan andre aktører skal kunne prise sitt VUA-produkt dersom det ikke finnes noen benchmark basert på en marginskvistest av Telenors VULA kobber-produkt.

Telenor har gjennom utviklingen av marginskvismodellen for VULA Fiber og flere klagesaker rundt oppfølgingen av denne modellen påpekt problematiske forhold ved Nkoms metodevalg i denne, herunder fravær av periodisering av salgskostnader. Telenor står ved disse innsigelsene. Telenor mener at det fremstår som uklart om Nkom er enig eller uenig med Telenor i at akkvisisjonskostnader skal dekkes i løpet av kundens gjennomsnittlige levetid. Nkom viser til Kommisjonens anbefaling uten å argumentere mot dens prinsipper, samtidig som Nkom konkluderer på prinsipp 7 uten å innta alle elementene fra anbefalingen. Telenor ser ikke hvilken begrunnelse Nkom skulle ha for eventuelt å fravike anbefalingen.

Telenor påpeker at enkelte av fiberproduktene har svært få kunder og mener Nkom ikke har tydeliggjort hvilket konkurranseproblem som søkes løst ved at dette fåtallet av fiberprodukter sikres positiv bruttomargin. Kravet til positiv bruttomargin for alle Telenors enkeltstående fiberprodukter i salg fremstår som overflødig og svakt begrunnet. Telenors fiberprodukter består av en kombinasjon av ulike datahastigheter, et eventuelt TV-produkt og et eventuelt bredbåndstelefoniprodukt. Det har formodningen mot seg at en annen kombinasjon av disse tre elementene enn hva som er definert som de mest attraktive fiberbaserte sluttbrukerproduktene, skal ha negativ bruttomargin, så lenge Telenor består Nkoms bruttomargintest på de mest attraktive fiberbaserte sluttbrukerproduktene.

Broadnet støtter innføringen av marginskvistesting av kobberbaserte produkter. Selskapet mener at en slik modell må dekke alle relevante produkter, også i Marked 3b for VUA kobber. Broadnet mener at reguleringen bør gi tilstrekkelig gode insentiver til etterlevelse, f.eks. ved å kreve at Telenor består marginskvistesten før vesentlige endringer i produktporteføljen og lansering av nye produkter.

Broadnet påpeker videre at det i lys av den dynamiske markedsutviklingen og pågående oppgradering er et sentralt poeng at reguleringen er teknologinøytral. Like strenge krav til lønnsomhet basert på tilgang til kobberbaserte og fiberbaserte tjenester er i så måte en forutsetning.

Broadnet mener at kvaliteten på bredbåndstjenestene vil få langt større betydning med innføringen av et tydelig skille mellom reguleringen av tjenestene som er «contended» og «uncontended». Det er viktig at marginskvistesten tar høyde for dette slik at den sammenligner kvalitativt like grossisttjenester.

NextGenTel er enig i at VULA kobber bør underlegges prisregulering. NextGenTel mener imidlertid at marginskvisregulering er en lite transparent og forutsigbar regulering for tilgangskjøperne, samt en regulering som gir den regulerte tilbyderen store trenerings- og påvirkningsmuligheter. NextGenTel er derfor av den oppfatning at en annen

prisreguleringsmetode bør bli valgt, f. eks. pristak eller kostnadsorientering. Tilsvarende gjelder for VUA kobber.

NextGenTel påpeker at dersom marginskvisregulering opprettholdes, må marginskvistesten være utformet og vedtatt senest samtidig med at ny regulering trer i kraft. Uten at slik test er på plass, vil prisreguleringen i realiteten ha liten eller ingen effekt.

NextGenTel understreker videre behovet for at det i et vedtak oppstilles klare bestemmelser om tilbakebetaling for det tilfellet marginskvistesten viser at regulert tilbyder har operert med tilgangspriser som har satt grossistkjøperne i marginskvis, herunder tydelige bestemmelser om hvordan retting fremover skal gjennomføres.

NextGenTel mener at det er behov for hyppig testing, f.eks. kvartalsvis. Hyppig testing vil slik NextGenTel ser det ikke være særlig byrdefullt, da det etter hvert vil bli rutine for Telenor å skulle bidra til dette.

Get TDC mener det er uheldig å benytte marginskvistest som utgangspunkt for prisregulering av fiber og slutter seg til høringskommentarer fra NextGenTel og Broadnet på dette punktet.

Nkoms vurdering

Vedtaket åpner likevel ikke for at tilgangskjøpere kan oppgradere kobbernettet med ekskluderende virkning for andre. Det er derfor ikke behov for å pålegge tilgangskjøpere å tilby et VUA-produkt. Telenors kommentar om at det må tydeliggjøres hvordan andre aktører skal kunne prise sitt VUA-produkt dersom det ikke finnes noen benchmark basert på en marginskvistest av Telenors VULA kobber-produkt, er derfor ikke lenger relevant.

Når det gjelder Telenors kommentar om at det fremstår som uklart om Nkom er enig eller uenig med Telenor i at akkvisisjonskostnader skal dekkes i løpet av kundens gjennomsnittlige levetid samt at Nkom viser til Kommisjonens anbefaling uten å argumentere mot dens prinsipper, samtidig som Nkom konkluderer på prinsipp 7 uten å innta alle elementene fra anbefalingen, vil Nkom bemerke følgende: Nkom vil i marginskvistestene i Marked 3a og 3b behandle salgs- og akkvisisjonskostnader på tilsvarende måte som i marginskvistesten i tidligere marked 5. Kostnadene for salgs- og akkvisisjonskostnader vil således ikke periodiseres over levetiden, men dekkes det året kostnadene påløper. Nkom anseer ikke denne behandlingen av salgs- og akkvisisjonskostnader for å være i strid med anbefalingen. Nkom har imidlertid gjort enkelte oppdateringer i teksten vedrørende prinsipp 7 i vedlegg 4 i Marked 3b.

Når det gjelder Telenors kommentar om at krav til positiv bruttomargin for alle Telenors enkeltstående fiberprodukter i salg fremstår som overflødig og svakt begrunnet, viser Nkom til at kravet til positiv bruttomargin gjelder kun for Telenors enkeltstående (stand alone) fiberprodukter, og ikke for alle Telenors fiberprodukter som består av en kombinasjon av ulike datahastigheter, et eventuelt TV-produkt og et eventuelt bredbåndstelefoniprodukt. Kravet til positiv bruttomargin er således langt mindre omfattende enn det Telenor har lagt til grunn for

sitt høringsinnspill. Marginskvistesten som tester en portefølje av flaggskipprodukter, gir Telenor fleksibilitet i sin prising av produktene. Kravet til positiv bruttomargin setter imidlertid et tak for denne fleksibiliteten ved å sikre positiv bruttomargin for alle enkeltstående fiberprodukter. Et slikt krav er etter Nkoms vurdering nødvendig for å sikre formålet med reguleringen. Nkom vil påpeke at kravet til positiv bruttomargin er en videreføring av gjeldende krav i marked 5-vedtaket og således ikke en ny forpliktelse. Nkom har på bakgrunn av Telenors innspill gjort enkelte presiseringer i teksten vedrørende kravet til positiv bruttomargin i vedtaket.

Nkom deler Broadnets oppfatning om at marginskvismodellen må dekke alle relevante produkter, også i Marked 3b for VUA kobber dersom et slikt produkt blir aktuelt. Nkom vil så langt det er mulig legge til grunn de samme prinsippene for marginskvistesten for VUA kobber i Marked 3b, som gjelder for marginskvistesten for sentral tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett (VUA fiber), jf. vedlegg 4. Nærmere detaljer rundt dette vil eventuelt komme i forbindelse med eget vedtak om prinsipper og konkret utforming av marginskvistesten for VUA kobber på et senere tidspunkt. Det vil i så fall være mulig for tilbydere å gi høringsinnspill.

Nkom deler Broadnets oppfatning om at det i lys av den dynamiske markedsutviklingen er et sentralt poeng at reguleringen er teknologinøytral og at det derfor er like strenge krav til lønnsomhet for tilgang basert på kobberbaserte og fiberbaserte tjenester. Nkom viser således til at reguleringen er teknologinøytral. Nkom vil så langt det er mulig legge til grunn de samme prinsippene for marginskvistesten for VUA kobber i Marked 3b, som gjelder for marginskvistesten for sentral tilgang til Telenors fiberbaserte aksessnett (VUA fiber). Nkom vil legge til grunn like strenge krav til lønnsomhet (positiv margin) for kobber- og fiberbaserte tjenester. Videre vil samme kapitalavkastningskrav (WACC) bli benyttet.

Nkom deler også Broadnets oppfatning om at det er viktig at de aktuelle marginskvistestene tar høyde for om grossistproduktene er «contended» eller «uncontended». Marginskvistestene vil ta høyde for at ulike tilgangsprodukter vil kunne innebære ulike nettkonfigurasjoner.

Når det gjelder Broadnet og NexGenTels kommentarer om at reguleringen bør gi tilstrekkelig gode insentiver til etterlevelse, samt behovet for hyppige tester, vil Nkom bemerke følgende:

Nkom er enig i at reguleringen bør gi tilstrekkelig gode insentiver til etterlevelse. Erfaring viser at Telenors grossistpriser for dagens VUA Fiber-produkt ikke endres ofte. Kostnadsdataene i marginskvismodellen er i hovedsak hentet fra Telenors produktregnskap som utarbeides en gang i året basert på helårstall. Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er grunnlag for å ha en hovedregel som tilsier hyppigere tester enn to ganger i året. Nkom vil imidlertid kunne gjennomføre marginskvistester på eget initiativ dersom det er hensiktsmessig, f.eks. dersom det innføres nye grossistprodukter i Marked 3b eller at skuttbrukerprisene for fiber endres vesentlig.

Når det gjelder NextGenTels kommentarer om at marginskvisregulering er en lite transparent og forutsigbar regulering for tilgangskjøperne, at reguleringen gir den regulerte tilbyderen store

trenerings- og påvirkningsmuligheter og at en annen prisreguleringsmetode bør bli valgt, vil Nkom bemerke følgende: Nkom har konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å pålegge streng prisregulering i form av pristak eller kostnadsorientering, men at det er formålstjenlig å pålegge Telenor en plikt til å tilby tilgangspriser som gjør at tilgangskjøpere ikke settes i marginskvis. Prinsippene for marginskvistester for VUA fiber i Marked 3b er utarbeidet med utgangspunkt i prinsippene for marginskvistester for VULA fiber i tidligere marked 5. Basert på erfaringer fra gjennomføring av marginskvistestene i tidligere marked 5, har Nkom imidlertid sett behov for å gjøre enkelte justeringer av prinsippene for å sikre en mer effektiv og forutsigbar gjennomføring av marginskvistestene. Kapittel 3.1 i «Prinsipper for bruk av marginskvistest for sentral tilgang til Telenors fiberaksessnett i Marked 3b (VUA fiber)» inneholder en mer detaljert beskrivelse av metoden for gjennomføring av marginskvistesten samt hvilke skalajusteringer som skal gjøres. Telenor og tilgangskjøpere vil blant annet før gjennomføringen av marginskvistesten bli informert om hvilke poster Nkom mener det er grunnlag for å justere, basert på at tilgangskjøpere ikke har tilsvarende bredde- og stordriftsfordeler som Telenor, med tilhørende prosentsatser. Nkom mener at metoden for gjennomføring av marginskvistest beskrevet i prinsippdokumentet sikrer at marginskvistesten gjennomføres på en effektiv og forutsigbar måte både for Telenor og tilgangskjøpere. Nkom har gjort enkelte justeringer i prinsippdokumentet og i vedtaket i Marked 3b.

Til NextGenTels kommentar om at marginskvistesten må være utformet og vedtatt senest samtidig med at ny regulering trer i kraft, vil Nkom bemerke følgende: Nkom vil prioritere å utvikle og vedta marginskvistest for VULA fiber så raskt som mulig. At marginskvistesten er utformet og vedtatt samtidig med at ny regulering trer i kraft, er imidlertid ikke mulig. Nkom har som målsetning at prinsippene og marginskvistesten skal være ferdigstilt innen lansering av de nye grossistproduktene. Når det gjelder å utvikle og vedta nye marginskvistester for VULA og VUA kobber, vil dette avhenge av Telenors eventuelle oppgradering av kobbernettet. Dersom Telenor oppgraderer kobbernettet slik at selskapet må utvikle tilgangsprodukter, vil Nkom starte utviklingen av marginskvistester. Nkom har som målsetning at prinsipper og marginskvistester for VULA og VUA kobber skal være ferdigstilt innen lansering av eventuelle nye grossistprodukter.

Når det gjelder NextGenTels kommentar om at vedtaket bør inneholde klare bestemmelser om tilbakebetaling og retting, har Nkom på bakgrunn av NextGenTels innspill inkludert en beskrivelse av hvordan retting vil gjennomføres i vedtaket. Dersom marginskvistestene ikke består, det vil si at de ikke gir et positivt resultat, vil Nkom pålegge retting av Telenors tilgangspriser jf. ekomloven § 4-9. Når det gjelder tilbakebetaling, vil Nkom etter anmodning fra tilgangskjøpere i hvert enkelt tilfelle måtte gjøre en konkret vurdering av om det bør fattes enkeltvedtak om tilbakebetaling av overprisen. Nkom har inkludert en beskrivelse av prosessen ved en anmodning om tilbakebetaling i vedtaket.

3.4.4 Maksimalpris for innstikkskabel («homes passed»)

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor kan ta et vederlag fra tilgangskjøper for etablering av stikkledninger til «homes passed»-husstander som tilknyttes Telenors fiberaksessnett. Vederlaget skal være begrenset oppad til den etableringsprisen som den aktuelle husstanden ble tilbudt av Telenors sluttbrukervirksomhet under den initielle salgsprosessen forut for utbyggingen av fiberaksessnettet.

Høringsinnspill

Telenor påpeker at ved fortetningssalg er de økonomiske forutsetningene som ble gjort i det opprinnelige utbyggingsprosjektet, foreldet, og kostnadsbildet blir vurdert på nytt. Det er ingen sammenheng mellom hvilket tilbud kunden fikk ved opprinnelig utbygging og hvilket tilbud kunden får ved utgående fortetningssalg. Ved inngående fortetningssalg er veiledende pris normen. Dersom det innføres mulighet for salg til «homes passed», bør tilgangskjøper betale en fast etableringspris som er uavhengig av historisk etableringspris, pluss viderefakturering av entreprenørkostnader. Den enkelte tilgangskjøper bør selv kunne beslutte sin etableringspris til sluttbruker, uavhengig av grossistprisen for etablering.

Nkoms vurdering

Nkom legger opp til at prisreguleringen av «homes passed» blir utformet slik at den legger til rette for likeverdige muligheter for tilgangskjøpere som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

Nkom har på bakgrunn av Telenors kommentarer justert den foreslåtte prisreguleringen for etablering av stikkledninger i vedtakene. Endringen innebærer at Telenors faste etableringspris for fiber i sluttbrukermarkedet (eksl mva) i utgangspunktet vil være å anse som et pristak for hvilken pris Telenor kan avkreve tilgangskjøper for etablering av stikkledninger til «homes passed». Videre skal Telenor vedlikeholde listene som beskriver potensielt kundegrunnlag for ulike lokasjoner i Telenors aksessnett, slik at disse også skal inneholde gjeldende etableringspris som Telenors egen sluttbrukervirksomhet vil stå overfor i forbindelse med eventuelt fortetningssalg. Dette vil gi muligheter for å gjøre justeringer dersom det er endringer i relevante kostnader. Det vil også sikre likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår mellom tilgangskjøper og Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

3.4.5 Kostnadsorientert pris og kostnadsregnskap for etablering, samlokalisering, backhaul, E-line mv.

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor vil bli pålagt krav om kostnadsorienterte priser for en rekke tilleggstjenester, herunder etablering, samlokalisering, backhaul og E-line. Telenor skal også føre kostnadsregnskap for de aktuelle tjenestene.

Høringsinnspill

Telenor mener behovet for å føre kostnadsregnskap er svakt begrunnet gitt Nkoms utforming av varslet prisregulering (maksimalpris basert på LRIC-modell og utstrakt bruk av ulike marginskvistester. Nkoms begrunnelser peker bare på manglene i egen modell. Videre mener Telenor at forholdsmessighetsvurderinger er fraværende for disse forpliktelsene. Kravene til kostnadsregnskap for produkter som reguleres på annet grunnlag, må fjernes.

Telenor viser også til at Nkom pålegger et krav om kostnadsorientert pris for backhaul-tjenester. En skjerpet regulering stiller etter Telenors oppfatning strenge krav til at Nkom dokumenterer det faktiske reguleringsbehovet og strengere krav til forholdsmessighetsvurderingen.

Broadnet mener det er uklart hva produktene til Telenor vil koste totalt, inkludert tilleggsprodukter Telenor forventes å bundle inn i sine produkter. Det er samtidig i praksis umulig å følge opp eller etterprøve kravet til kostnadsorientering. Nkom har vist liten vilje til å ettergå eksisterende krav. Videre gir et slikt overordnet virkemiddel Telenor for stor fleksibilitet til å allokere kostnader mellom tjenester som er konkurranseutsatt og de som ikke er det. Broadnet oppfordrer Nkom til å gjøre prissettingen mer forutsigbar, og det må etableres mekanismer som gjør det mulig for myndigheter og konkurrenter å etterprøve om kravet blir fulgt.

Broadnet støtter den varslede reguleringen som baserer seg på at tilgang til backhaul-tjenester, samlokalisering, føringsveier og informasjons- og støttesystemer skal gis til kostnadsorienterte priser. Broadnet understreker imidlertid at det vil være behov for etterprøving av prisene.

NextGenTel slutter seg i utgangspunktet til den varslede reguleringen av backhaul, samlokalisering, føringsveier og informasjons- og støttesystemer uten ytterligere merknader.

Nkoms vurdering

Telenors anførsel gjelder prisforpliktelsene i begge markeder. I markedsanalysen har Nkom konkludert med at det ikke er bærekraftig konkurranse i markedet for lokal tilgang til faste aksessnett (Marked 3a). Den samme konklusjonen gjelder også for markedet for sentral tilgang til det faste aksessnett (Marked 3b).

I kapittel 5 i vedtakene, både for Marked 3a og for Marked 3b, har Nkom vurdert potensielle konkurranseproblemer, spesielt de som er relatert til pris. Nkom har konkludert med at Telenor har muligheter og insentiver til å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå eller etablere prisklemmer. Nkom har i forbindelse med hver av de pålagte prisforpliktelsene vurdert og synliggjort at vilkårene i ekomloven er oppfylt. Nkom er derfor uenig i Telenors kommentar. For backhaultjenester mener Nkom at tilgangsforpliktelsen vil være mer effektiv og understøtte tilhørende forpliktelser ved at disse tjenestene pålegges prisregulering. På bakgrunn av

Telenors kommentar har Nkom likevel gjort enkelte presiseringer i vedtaket for å tydeliggjøre at vilkårene ekomloven § 4-9 er oppfylt.

Broadnet støtter den varslede reguleringen, men mener det vil være behov for etterprøving av prisene. Nkom mener en slik etterprøving blir ivaretatt gjennom pålegget om kostnadsregnskap for tjenestene som er underlagt krav om kostnadsorientering. Broadnet oppfordrer også Nkom til å gjøre prissettingen mer forutsigbar. Nkom har lagt opp til at prisreguleringen for tilleggstjenestene baseres på de samme prinsippene, inkludert hvordan Telenor skal rapportere til Nkom. Reguleringen av priser for etablering og samlokalisering har også vært konsistent over tid. Nkom mener derfor at prisreguleringen er tilstrekkelig forutsigbar for alle parter.

3.5 Ikke-diskriminering

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor fortsatt skal ilegges forpliktelse om ikke-diskriminering for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3a og 3b). Forpliktelsen gjelder mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Kravet gjelder også for samlokalisering og andre tilhørende tjenester.

Det fremgår av varslene i Marked 3a og 3b at Nkom ikke anser det som nødvendig og forholdsmessig å pålegge ikke-diskriminering basert på «Equivalence of Input» (Eol). Nkom mener imidlertid det er nødvendig å tydeliggjøre, og til dels skjerpe, kravene til å dokumentere ikke-diskriminering i et «Equivalence of Output»-regime (EoO). For å sikre at tilgangskjøpere skal være i stand til å tilby tilsvarende produkter som Telenor i sluttbrukermarkedet, mener Nkom det er nødvendig å pålegge Telenor å gjennomføre tekniske replikerbarhetstester. Dette innebærer at Telenor før lansering av et nytt eller vesentlig endret sluttbrukerprodukt skal sende dokumentasjon til Nkom om at det er gjennomført en test som viser at sluttbrukerproduktet er teknisk replikerbart for eksterne tilgangskjøpere.

3.5.1 Eol eller EoO

Høringsinnspill

Broadnet mener en videreføring av ikke-diskriminering basert på EoO er særdeles uheldig og den klart største svakheten i forslaget til ny regulering. I lys av klagesakene knyttet til ikke-diskriminering i inneværende reguleringsperiode og dialogen med Nkom i 2017, ber Broadnet om at Nkom reviderer forslaget til virkemidler slik at Telenors konkurrenter gis den samme tilgangen til nødvendige innsatsfaktorer som Telenors sluttbrukervirksomhet. Broadnet viser til at lik tilgang til informasjon, lik behandling av informasjon, lik systemstøtte og lik behandling med tanke på effektivering i tid, er forhold som taler sterkt for at Nkom bør pålegge ikke-diskriminering basert på Eol i kommende regulering av Marked 3a og 3b.

Broadnet viser også til at Kommisjonen mener Eol er den mest effektive tilnærmingen for å sikre ikke-diskriminering og at EoO anses som en alternativ løsning forbeholdt de tilfeller der det ikke regnes som forholdsmessig med Eol utfra nasjonale forhold.

Videre viser Broadnet til de mange klagesakene som er omtalt i varselet, og mener at EoO har forårsaket konkret og uopprettelig skade på konkurranseevnen til tilgangskjøpere. Problemet vil forsterke seg i årene fremover sett i lys av Telenors pågående oppgraderinger av egen infrastruktur og IT-systemer. Eol vil begrense Telenors mulighet til å utøve diskriminerende adferd og på den måten bidra til økt tillit og konkurranse mellom tilgangskjøperne og Telenor.

Broadnet mener et pålegg om ikke-diskriminering basert på Eol er forholdsmessig og viser til at en EoO-basert regulering ikke er egnet til å forhindre diskriminerende adferd. Det finnes ikke noen alternativer, og tiltaket står i forhold til målet. Broadnet har lang erfaring med å bruke enkelte av de samme verktøyene som Telenor og kan ikke se at det vil være særlig kostnadskrevenne å oppgradere og integrere løsningene slik at tilgangskjøper får mulighet til å benytte de samme systemene som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

Broadnet viser også til at Nkoms innhenting av informasjon fra Telenor om felles systemer og leveransekjeder, samt eksterne salgskanaler, burde verifiseres av en ekstern tredjepart for å få et objektivt svar på om situasjonene er tilfredsstillende for tilgangskjøperne eller ikke, da Telenor ikke har insentiver til å avdekke eventuelle svakheter ved systemet.

For det tilfellet at Nkom fastholder krav om EoO, ber Broadnet om at vedtaket redegjør i detalj for hvordan diskrimineringsforbudet skal følges opp.

NextGenTel finner det vanskelig å forstå hvorfor Nkom har konkludert med at ikke-diskrimineringsforpliktelsen som varsles overfor Telenor, skal baseres på et EoO-regime, og ikke et Eol-regime. NextGenTel opplever at Nkom benytter to kjerneargumenter mot å pålegge Eol. Det ene er at det er høy grad av infrastrukturkonkurranse i det norske bredbåndsmarkedet, og det andre er at Telenors interne sluttbrukervirksomhet allerede benytter felles systemer og leveransekjeder med eksterne tilgangskjøpere. NextGenTel mener argumentene ikke er holdbare.

NextGenTel viser til markedsanalysens kapittel 3.3.2.5, hvor det fremgår at Nkom forventer at Telenor vil kunne opprettholde en markedsandel over 50 % på grossistnivå innenfor analysens tidsperspektiv. NextGenTel mener således at det som sies i Marked 3a-varselets punkt 628 om høy grad av infrastrukturkonkurranse i det norske bredbåndsmarkedet, ikke er konsistent med det som fremgår av analysen.

Videre viser NextGenTel til Marked 3a-varselet hvor det bl.a. fremgår at Nkom har innhentet data fra Telenor om systemer og leveransekjeder for henholdsvis interne og eksterne salgskanaler som indikerer at det allerede er stor grad av fellesløsninger som benyttes, samt at planlagte systemforbedringer både omfatter interne og eksterne systemer. NextGenTel mener dette står i kontrast til markedsanalysen, hvor det fremgår at Telenors

sluttbrukervirksomhet i noen tilfeller har hatt tilgang til mer informasjon om aksessnettene eller bedre informasjons- og støttesystemer enn tilgangskjøperne.

I lys av dette mener NextGenTel det er behov for å pålegge EoI av hensyn til å forhindre diskriminering mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere i Marked 3a.

Telenor viser til at både NextGenTel og Broadnet mener det er behov for å pålegge EoI for å forhindre diskriminerende adferd mellom Telenors egen sluttbrukervirksomhet og eksterne tilgangskjøpere. Telenor kjenner seg ikke igjen i beskrivelsen fra NextGenTel og Broadnet og viser til at selskapenes argumentasjon bygger på aktørenes egne påstander, en kort vurdering Nkom gjør i forbindelse med sin omtale av klagesakene i markedsanalysen og en svært selektiv forståelse av EU-anbefalingen fra 2013.

Telenor mener at antall klagesaker fra Telenor og tilgangskjøperne ikke i seg selv er bevis for at et påstått behov for å skille ut Telenors grossistvirksomhet i henhold til et EoI/funksjonelt skille. Videre viser Telenor til at EU-anbefalingen av 2013 er en oppmykning av tidligere anbefaling om regulatoriske virkemiddelbruk, der prisregulering ble ansett som obligatorisk uavhengig av type infrastruktur. Det nye i 2013 anbefalingen er en tilnærming mer fundert på ikke-diskriminering, der konseptet om økonomisk- og teknisk replikerbarhet ble introdusert mens kravet til prisregulering for NGA-produkter på nærmere angitte vilkår kunne fjernes. Selv om Kommisjonen kan sies å fremheve fordeler med EoI, mener Telenor at fordelene må vurderes mot den faktiske situasjonen og forholdsmessigheten ved et nytt krav om EoI. Telenor viser også til at det er svært få europeiske land som har valgt å pålegge funksjonell separasjon. Dette gjelder også i europeiske land med langt mindre infrastrukturkonkurranse enn i Norge.

Get TDC støtter Broadnet og NextGenTel i at ikke-diskrimineringsforpliktelsen som varsles må baseres på prinsippet om EoI, og ikke på prinsippet om EoO. Get TDC viser til at de siste års erfaring har vist at EoO ikke forhindrer konkurranseskadelig adferd og at Kommisjonen mener EoI er det foretrukne alternativet. Get TDC kan ikke se at det foreligger dokumenterte opplysninger om kostnader eller andre forhold som skulle tilsi at det ikke er forholdsmessig å pålegge EoI.

Nkoms vurdering

Nkom viser til Broadnet, Get TDC og NextGenTel sine anførsler om at Nkom i lys av klagesakene knyttet til ikke-diskriminering i inneværende reguleringsperiode, må revidere forslaget til virkemidler slik at Telenors konkurrenter gis den samme tilgangen til nødvendige innsatsfaktorer som Telenors sluttbrukervirksomhet. Nkom har i etterkant av høringsperioden gjennomført aktørmøter med alle selskapene som ga høringsinnspill. På bakgrunn av aktørmøtene og høringsinnspillene ser Nkom grunn til å gjøre enkelte presiseringer i vedtaksteksten, for å sikre en effektiv ikke-diskrimineringsforpliktelse basert på EoO.

Nkom mener presiseringene i vedtaksteksten, sammenholdt med skjerpede dokumentasjonskrav, vil være tilstrekkelig for å sikre en effektiv ikke-diskrimineringsforpliktelse basert på EoO. Nkom mener således at det ikke er grunnlag for å pålegge ikke-diskriminering basert på Eol. Det er heller ikke nødvendig eller hensiktsmessig å få en tredjepart til å verifisere Telenors felles systemer, leveransekjeder og eksterne salgskanal.

3.5.2 Teknisk replikerbarhetstest

Høringsinnspill

Telenor kan ikke se at Nkom begrunner hvorfor kravet til å gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest før lansering av et nytt eller vesentlig endret sluttbrukerprodukt, er nødvendig. Etter Telenors oppfatning er kriteriene for hva som krever innsendelse av dokumentasjon, uklare. Telenor viser også til at kravet til dokumentasjon for teknisk replikerbarhetstest bør være på en standardisert mal, slik at den ikke blir for omfattende. Det er absolutt nødvendig at denne kommunikasjonen er konfidensiell mellom partene. Videre mener Telenor at Nkom må ha en plikt til å gi tilbakemelding på testen innen et par arbeidsdager.

Broadnet er usikker på om innføringen av et pålegg om teknisk replikerbarhetstest vil ha noen praktisk effekt slik den er utformet i den varslede reguleringen. Broadnet mener at erfaring viser at Telenor ikke tar hensyn til innspill fra tilgangskjøperne. Testen vil derfor kunne brukes av Telenor til å vise at de har vært i dialog med tilgangskjøperne. Dette blir ytterligere problematisk hvis det ikke er tydelige avgrensninger mellom Marked 3a og 3b. Broadnet oppfordrer derfor Nkom til å vurdere om det er andre krav som kan innføres for å sikre etterlevelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen.

Get TDC er i likhet med Broadnet usikker på om den tekniske replikerbarhetstesten vil ha noen praktisk effekt slik den er utformet. Get TDC viser til at Telenor selv også påpeker at kriteriene for hva som krever innsendelse av dokumentasjon, er uklare.

Nkoms vurdering

Til Telenors kommentar om manglende begrunnelse viser Nkom til at det av varsel om vedtak i både Marked 3a og Marked 3b fremgår at Nkom mener at gjennomføring av teknisk replikerbarhetstest er nødvendig for å sikre like konkurransevilkår for eksterne tilgangskjøpere og Telenors interne sluttbrukervirksomhet i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess. Nkom fastholder at det som en del av ikke-diskrimineringsplikten i Marked 3a og Marked 3b er nødvendig å stille krav til dokumentasjon av teknisk replikerbarhet før Telenor lanserer nye eller endrede produkter i sluttbrukermarkedet, og har på bakgrunn av Telenors kommentar begrunnet dette ytterligere i vedtakene. Som en del av begrunnelsen er det bl.a. bli tydeliggjort hva formålet med testen er og hva den skal brukes til.

Når det gjelder kriteriene for hva som krever innsendelse av dokumentasjon, viser Nkom til at det fremgår av varsel om vedtak i både Marked 3a Marked 3b at kriteriet som utløser plikt til

innsendelse av dokumentasjon, er at Telenor lanserer nye eller vesentlig endrede sluttbrukerprodukter, som enten helt eller delvis er basert på grossistprodukter som er omfattet av tilgangsforsikringspliktene i Marked 3a / 3b. I tillegg fremgår det at plikten til å gjennomføre en teknisk replikerbarhetstest kun utløses i de tilfeller replikering av det aktuelle sluttbrukerproduktet nødvendiggjør tilpasninger i den bakenforliggende grossistprosessen. Etter en nærmere vurdering er Nkom enig med Telenor i at kriteriene for hva som krever innsendelse av dokumentasjon kunne vært klarere. For det første kan det oppstå tvil om hva *vesentlig* endrede sluttbrukerprodukter innebærer. Dessuten kan det være uklart hva det vil si *at replikering av det aktuelle sluttbrukerproduktet nødvendiggjør tilpasninger i den bakenforliggende grossistprosessen*. Nkom har derfor kommet til at plikten til teknisk replikerbarhetstest utløses når Telenor lanserer nye eller endrede sluttbrukerprodukter, som enten helt eller delvis er basert på grossistprodukter som er omfattet av tilgangsforsikringspliktene i henholdsvis Marked 3a og Marked 3b. Nkom mener at det ikke er nødvendig med ytterligere kriterier og at det er viktig å unngå uklarhet med hensyn til hva som utløser plikten. Denne endringen fremgår av begge vedtakene.

Telenor mener at kravet til dokumentasjon for teknisk replikerbarhetstest bør være på en standardisert mal slik at den ikke blir for omfattende. Slik Nkom ser det, kan det variere fra produkt til produkt hvor omfattende dokumentasjonen må være for at den skal være tilstrekkelig til å underbygge at eksterne tilgangskjøpere har fått mulighet til å tilby sluttbrukerprodukter som tilsvarende Telenors sluttbrukerprodukter, og at produktene kan tilbys fra samme tidspunkt. Nkom anser det derfor lite hensiktsmessig å utarbeide en standardisert mal for hvordan Telenor skal gi opplysninger som er nødvendig for å dokumentere ikke-diskriminering. Nkom vil for øvrig påpeke at etter at Telenor har gjennomført de første tekniske replikerbarhetstestene som dokumenterer replikerbarhet for tilgangskjøpere, vil denne dokumentasjonen kunne sees på som en mal for senere tester.

Til Telenors kommentar om at det er absolutt nødvendig at kommunikasjonen om tekniske replikerbarhetstester er konfidensiell mellom partene, vil Nkom for ordens skyld bemerke at alle opplysninger som anses forretnings- eller konkurransesensitive i kommunikasjonen mellom Telenor og Nkom, vil bli unntatt fra offentlighet, og eventuelt partsinnsyn, dersom kriteriene for dette er oppfylt.

Telenor mener at Nkom må ha en plikt til å gi tilbakemelding på testen innen et par arbeidsdager. Nkom har i varslene satt en frist for innsendelse av teknisk replikerbarhetstest på 20 arbeidsdager før Telenors planlagte lansering av sluttbrukerproduktet. Nkom vil påpeke at det ikke er noe i veien for at Telenor oversender testen på et tidligere tidspunkt, i god tid før lanseringen. Samtidig finner Nkom grunn til å påpeke at Nkoms behandlingstid vil kunne avhenge av hvor presis Telenors dokumentasjon er. Nkom vil videre bemerke at Telenor vil få tilbakemelding fra Nkom uten ugrunnet opphold. Nkom har kommet til at det er hensiktsmessig å opprettholde fristen på 20 arbeidsdager før Telenors planlagte lansering av

sluttbrukerproduktet for å sikre tilstrekkelig tid til en forsvarlig vurdering av teknisk replikerbarhet.

Både Broadnet og Get TDC er usikker på om den tekniske replikerbarhetstesten vil ha noen praktisk effekt slik den er utformet. Broadnet mener at erfaring viser at Telenor ikke tar hensyn til innspill fra tilgangskjøperne og at testen derfor vil kunne brukes av Telenor til å vise at de har vært i dialog med tilgangskjøperne. Nkom vil til dette bemerke at det ikke er nok for Telenor å vise til at det har vært dialog med tilgangskjøperne, slik Broadnet anfører. Gjennom kravene i testen skal Telenor dokumentere like muligheter for tilgangskjøperne på ikke-diskriminerende vilkår. Dersom oversendt dokumentasjon på dialog mellom Telenor og tilgangskjøperne indikerer at det aktuelle sluttbrukerproduktet ikke er replikerbart for tilgangskjøperne, tilsier det at Nkom vil konkludere med at den oversendte dokumentasjonen ikke oppfyller kravet til teknisk replikerbarhet. Nkom er derfor ikke enig med Broadnet og Get TDC i at tekniske replikerbarhetstester, slik de er utformet i varsel om vedtak, ikke vil ha noen praktisk effekt. Samtidig har Nkom kommet til at det er nødvendig å presisere dette kravet ytterligere i vedtakene for å sikre at dokumentasjonen fra Telenor gir et godt nok grunnlag for å vurdere replikerbarhet.

Broadnet oppfordrer Nkom til å vurdere om det er andre krav som kan innføres for å sikre etterlevelse av ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Nkom viser til at det fremgår av varsel om vedtak i både Marked 3a og Marked 3b at Nkom, basert på en helhetlig vurdering og i tråd med anbefalinger fra Kommisjonen, har konkludert med at en kombinasjon av tekniske replikerbarhetstester og utarbeidelse og offentliggjøring av KPIer, med tilhørende SLA/SLG-krav, er den beste måten å sikre ikke-diskriminering i et EoO-regime. Nkom fastholder at kombinasjonen av disse forpliktelsene er formålstjenlig og forholdsmessig for å sikre ikke-diskriminering i et EoO-regime og kan ikke se at andre krav ville vært bedre egnet til å sikre etterlevelse av ikke-diskrimineringsplikten.

3.6 Offentliggjøring og standardtilbud

3.6.1 Standardtilbud og tilgang til spesifisert informasjon

Vurdering i varsel om vedtak

Telenor har plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler. På noen områder har Nkom presisert kravet til innhold i standardavtalene utover det som følger av ekomloven og ekomforskriften. Telenor skal også gi tilgang til spesifisert informasjon om Telenors infrastruktur som er omfattet av tilgangsplikten.

Høringskommentarer

Telenor mener Nkom ikke har hjemmel til å pålegge Telenor en generell plikt om at vilkårene i standardavtalene skal være «rimelige og rettferdige». Ekomloven kapittel 4 gir ikke Nkom

kompetanse til en generell rimelighetssensur av tilgangsavtaler. Videre mener Telenor at detaljeringsnivået for regulering av Telenors standardavtale er for høyt.

Når det gjelder rapporteringene som beskrives i kapittel 7.5.4 i varsel om vedtak om tilgang til spesifisert informasjon, mener Telenor disse er for omfattende. Avgrensningen som gjøres mot sikkerhetslovgivningen, overlater utfordringen med ivaretagelse av sikkerhetskravene knyttet til Telenors infrastruktur til Telenor. Det er ikke tilfredsstillende at Nkom pålegger en forpliktelse som kan stille Telenor i en vanskelig situasjon med hensyn til etterlevelse av annen lovgivning.

Telenor mener det er underlig å pålegge Telenor særskilt rapporteringsplikt til Nkom for statistikk som skal presenteres regelmessig, når informasjonen ligger offentlig tilgjengelig på Telenors hjemmesider og Nkom kan selv hente den der.

NextGenTel gir i hovedsak sin tilslutning til reguleringen som varsles vedrørende offentliggjøring og standardtilbud. Når det gjelder prosess for utarbeidelse av og større endringer i Telenors standardavtaler, har NextGenTel tidligere etterlyst ønske om involvering i slike prosesser. Selskapet er enig i at Bredbåndsforum er et hensiktsmessig sted for å drøfte nye og endrede standardavtaler fra Telenor.

Nkoms vurdering

Nkom er uenig med Telenor i at det ikke er hjemmel i ekomloven til å stille krav om at vilkårene i standardavtalen skal være rimelige. Nkom viser til Samferdselsdepartementets vedtak i klagesak i marked 15 datert 9. mars 2018. I klagesaksvedtaket konkluderte departementet med at *«ekomloven gir hjemmel for myndigheten til på forhånd å stille et krav om at rimelige anmodninger om å inngå eller endre avtale om tilgang skal imøtekommes med rimelige vilkår, jf. § 4-1 første ledd, jf. § 3-4 tredje ledd»*. Nkom fastholder kravet om at vilkårene i standardavtalen skal være rimelige. Nkom har imidlertid justert teksten i vedtaket fra å kreve «rimelige og rettferdige» til «rimelige» vilkår i standardavtalen slik at kravet blir likt i fast- og mobilmarkedet.

Nkom har i varsel om vedtak presisert at dersom tilgangskjøperes tilgang til informasjon om Telenors infrastruktur innebærer tilgang til opplysninger som krever sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven, og tilgangskjøperen ikke er underlagt sikkerhetsloven, kan Telenor kreve at tilgangskjøper inngår sikkerhetsavtale med Telenor før slik informasjon gis. Nkom kan ikke se at dette kravet i seg selv innebærer at Nkom pålegger en forpliktelse som kan stille Telenor i en vanskelig situasjon med hensyn til etterlevelse av annen lovgivning, slik Telenor gir uttrykk for. Nkom har i lys av Telenors kommentarer vært i dialog med Telenor. Basert på dialogen har Nkom gjort visse endringer i regimet knyttet til sikkerhetsavtale. Endringene innebærer blant annet at tilgangskjøper inngår sikkerhetsavtalen med Nkom. Det endrede regimet innebærer at tilgangskjøperens behov ivaretas. Samtidig oppfatter Nkom at Telenor også stiller seg bak det endrede regimet.

Nkom antar at Telenors kommentar om rapporteringsplikt relaterer seg til punkt 688 i varselet i Marked 3a som fastslår at Telenor skal varsle Nkom hver gang de kvartalsvise KPlene offentliggjøres, og samtidig oversende Nkom en kort redegjørelse over Telenors vurdering av forholdet mellom de offentliggjorte KPlene og overholdelse av ikke-diskrimineringsplikten. Nkom vil bemerke at Telenor ikke pålegges å oversende samme informasjon til Nkom som den informasjonen som er offentlig tilgjengelig på Telenors hjemmeside. Telenor pålegges derimot å *varsle* Nkom når de kvartalsvise KPlene offentliggjøres, samt å oversende en *kort redegjørelse* over Telenors vurdering av forholdet mellom de offentliggjorte KPlene og ikke-diskrimineringsplikten. Nkom fastholder at slike varsler og redegjørelser i forbindelse med offentliggjøringen av de kvartalsvise KPlene er nødvendig som en del av oppfølgingen av ikke-diskrimineringsforpliktelsen. Nkom kan videre ikke se at en slik plikt skulle være særlig byrdefull for Telenor.

3.6.2 Krav til varsling

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor vil bli pålagt å varsle om endringer i sitt kobberaksessnett med tre års frist i tilfeller hvor selskapet gjør endringer som fører til at aksesser som det gis tilgang til, bortfaller. Dersom tilgangskjøperen tilbys et relevant erstatningsprodukt ved oppgradering eller andre endringer i kobberaksessnettet som medfører at tilgang bortfaller, er det imidlertid tilstrekkelig å varsle med seks måneders frist. Planlagte endringer som ikke påvirker tilgang som gis, skal varsles med tre måneders frist. Ved planlagt tilknytning av flere «Homes passed» skal Telenor varsle tilgangskjøperen med tre måneders frist.

Høringskommentarer

Telenor stiller spørsmål ved detaljeringsgraden i kravene Nkom stiller opp vedrørende varslinger (innhold, formalitet, endringer).

Telenor mener at innstramningen til tre års varsling ved all nedleggelse av punkter med etablerte grossistaksesser ikke er begrunnet av Nkom. Et slikt krav vil gi vesentlig mindre frihetsgrad til endringer på et område som må effektiviseres. Dette vil hindre uttak av kostnadseffektivitet i Telenors nett. Telenor fremhever spesielt at det er svært underlig at Nkom skjerper varslingsregelen i Marked 3b til henholdsvis 6 måneder og tre år. Telenor viser i denne sammenheng til at tilgangskjøperne i liten grad har investert i utstyr i Marked 3b.

Videre mener Telenor at utvidet varsling på sentraler hvor bare Telenor har investeringer vil være skadelig for oppgradering fordi det illustrerer en risiko for alle senere investeringer (man kommer seg ikke ut av gammel teknologi).

Når det gjelder oppgradering, mener Telenor fristen på seks måneders varsling synes rimelig. Kravene bør gjelde symmetrisk også i tilfeller der andre enn Telenor ønsker å oppgradere. Det må stilles tydeligere krav til varslingstider når andre bygger og det ikke finnes fullverdige erstatningsprodukter. I dette tilfellet må Telenor godkjenne om utbygging skal være mulig. For

Telenors del vil seks måneders frist sannsynligvis være for kort tid dersom Telenor må ta frem nye verdikjeder for kjøp mot ulike tredjeparter. Også for salgssituasjonen bør det være likebehandling ved at kravet til at ingen salgsaktiviteter kan igangsettes før alle aktører er varslet, gjelder både for Telenor og for andre som oppgraderer.

Telenor legger for øvrig til grunn at selskapets frihetsgrad med hensyn til restrukturering, nedleggelse og avhending er upåvirket av andre aktørers valg med hensyn til oppgradering og at varslingsreglene vedrørende planmessige endringer og endringer i deler av nettet som omfattes av tilgangsplikten, men hvor det ikke er noen tilgangskjøper som benytter seg av muligheten for tilgang, forblir uendret i forhold til det som er varslet.

Telenor viser videre til at Nkom vil pålegge Telenor å varsle tilgangskjøper minimum tre måneder før en planlagt tilknytning av flere «Homes passed». Det er imidlertid uklart hva Nkom mener med planlagt tilknytning. «Homes passed» blir ikke planlagt tilknyttet før et salg er gjennomført. Hvis Nkom mener at Telenor skal varsle tre måneder før man starter fortetningssalg, vil dette medføre uforholdsmessige forretningsmessige og praktiske problemer for Telenor. Telenor planlegger sjelden fortetningssalg tre måneder i forveien. I flere områder finnes parallelle høyhastighetsnett. Hvis Telenor må varsle noen måneder før man starter salg, vil konkurrenter i samme område gjøre et salg fremstøt først, eventuelt inngå ny bindingstid med eksisterende kunder. Dersom kravet til forhåndsvarsling innføres, må kravet også gjelde tilgangskjøper.

Telenor opplyser at under slike vilkår som muligens er foreslått, kommer Telenor til redusere utgående fortetningssalg på grunn av for stor risiko for selskapets investeringer.

NextGenTel mener at forslaget til varslingsregler fremstår som balanserte med hensyn til å forhindre diskriminering mellom Telenors egen salgsvirksomhet og eksterne tilgangskjøpere, samt for å sikre tilsvarende forutsigbarhet som Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

NextGenTel fremhever særlig betydningen av tre-års-regelen, herunder at denne skal gjelde likt i kobber- og fiberbaserte aksessnett.

NextGenTel viser også til Telenors høringssvar hvor det gis uttrykk for at kravet om tre års varsling ved all nedleggelse der det selges tilgangsprodukter vil gi vesentlig mindre frihetsgrad til endringer i et område som må effektiviseres, og at dette vil hindre uttak av kostnadseffektivitet i nettet. NextGenTel viser til at det i Kommisjonens NGA-Anbefaling i utgangspunktet opereres med en fem års frist, og at treårsfristen som foreslås videreført opprinnelig er satt i samråd mellom Telenor og tilgangskjøperne. NextGenTel mener treårsfristen gir en god balanse mellom Telenors og tilgangskjøpernes interesser, og at en kortere varslingsfrist vil skape ubalanse i favør av Telenor og gå på bekostning av tilgangskjøpernes behov for forutsigbarhet.

Broadnet viser til Telenors høringssvar angående utvidet varslingsfrist til tre år ved all nedleggelse av DSLAMer med bredbåndsaksess, og detaljeringsnivået for regulering av Telenors standardavtale. Broadnet mener at Telenors høringssvar illustrerer godt hvorfor det

er behov for både å utvide varslingsfristen og for å gjøre den mer detaljert. Inneværende reguleringsperiode har vist at den dominerende aktøren har insentiver til å misbruke det handlingsrommet uklare regler gir til for eksempel å legge ned infrastruktur på kort varsel eller introdusere nye erstatningsprodukter med andre priser/funksjonalitet. Broadnet påpeker at presise og forutsigbare varslingsregler gjør det mer komplisert å benytte slik konkurranseskadelig atferd. Broadnet ber om at Nkom vedtar strengere varslingsregler med de endringer som fremgår av høringsvaret.

Nkoms vurdering

Nkom er uenig med Telenor i at det ikke er behov for detaljerte varslingsregler. Nkom anser at det fortsatt er et aktuelt konkurranseproblem at endringer i aksessnettet ikke varsles i tilstrekkelig god tid og at erfaringene fra inneværende reguleringsperiode tilsier at det er behov for å fastsette mer detaljerte regler for varsling.

Telenor mener at Nkom ikke har begrunnet kravet til 3 års varsling ved endringer som medfører at gitt tilgang bortfaller. Telenor viser til at kravet er gjort generelt, uavhengig av om omfanget er stort eller lite. Nkom mener dette kravet er begrunnet og viser til at dette beror på en avveining av Telenors og tilgangskjøpernes interesser, jf. kapittel 7.5.5.2 i vedtakene. Nkom mener hensynet til tilgangskjøpernes investeringer i Telenors aksessnett må veie tyngst i dette tilfellet.

Telenor kan videre ikke se at det er grunn for å skjerpe varslingsreglene i Marked 3b. Tilgangskjøperne i dette markedet vil ikke ha behov for å foreta større investeringer i utstyr og de trenger således ikke samme grad av forutberegnelighet for investeringene som i Marked 3a. Nkom mener at det ikke er grunn til å gi tilgangskjøpere i Marked 3b dårligere vern mht. varsling enn det tilgangskjøpere i Marked 3a har. Selv om tilgangskjøpere i mindre grad investerer i utstyr i Marked 3b sammenlignet med Marked 3a, vil tilgangskjøperne ha behov for forutberegnelighet med tanke på at endringene kan berøre deres forretningsmodell og kontrakter som er inngått med egne sluttbrukere. Det sistnevnte vil i særlig grad gjelde kunder i bedriftsmarkedet da disse normalt vil ha kontrakter med lengre varighet enn kunder privatmarkedet. Nkom viser for øvrig til NGA-anbefalingen som i utgangspunktet ikke skiller på tidligere marked 4 og 5 med hensyn til kravet til varsling (avsnitt 39 i henstillingen). Nkom fastholder på denne bakgrunn at Telenor må varsle tilgangskjøpere i Marked 3b på lik linje som tilgangskjøpere i Marked 3a.

Telenor mener det vil medføre uforholdsmessige forretningsmessige og praktiske problemer for Telenor å varsle tilgangskjøpere minimum tre måneder før en tilknytning av «homes passed». Nkom viser til kapittel 3.3.8 hvor Nkom har vurdert høringsinnspillene om tilgang for tilknytning til «homes passed». Nkom kom frem til at det var grunnlag for å presisere tilgangsplikten, blant annet ved at tilgangskjøpere skal kunne tre inn i regimet Telenor benytter for egen sluttbrukervirksomhet når det gjelder fortetningssalg. Dette innebærer at tilgangskjøpere skal få tilgang til den samme «homes passed»-listen (HP-listen) som Telenors

egen sluttbrukervirksomhet benytter. Listen skal videre gjøres tilgjengelig på samme tid som for Telenors sluttbrukervirksomhet og ha samme kvalitet. På bakgrunn av disse presiseringene, ser Nkom ikke grunn til å opprettholde varslingskravet på minimum tre måneder før en tilknytning av «homes passed».

Nkom oppfatter høringsinnspillene til NextGenTel og Broadnet i hovedsak slik at de støtter opp under Nkoms forslag til varslingsregler. Nkom kan derfor ikke se behov for endringer i vedtakene på bakgrunn av disse innspillene.

Nkom har av eget tiltak sett grunn til å vurdere Telenors feilrettingspolicy opp mot varslingsreglene. Denne vurderingen fremgår av kapittel 7.5.5.3 i begge vedtak.

3.7 Regnskapsmessig skille

Vurdering i varsel om vedtak

Nkom har varslet at Telenor pålegges en forpliktelse om regnskapsmessig skille for å følge opp forpliktelsen om ikke-diskriminering mellom eksterne grossistkunder av Telenor og Telenors sluttbrukervirksomhet. Forpliktelsen gjelder for produktene fiberbasert LLUB og VULA fiber i Marked 3a og VUA fiber i Marked 3b.

Høringsinnspill

Telenor mener det verken er behov for eller forholdsmessig å pålegge krav om regnskapsmessig skille for alle virtuelle kobbererstatninger og regulerte fiberaksesser, gitt kravene til marginskvistester og nytt krav til bruttomargintest, for å følge opp at prisene ikke er diskriminerende. Nkom synes å være av en oppfatning om at så lenge det allerede er etablert et opplegg for regnskapsmessig skille, er ressursbruken for å rapportere fremover begrenset. Telenor mener at dette ikke er tilfellet og viser til at ressursbruken knyttet til hver enkelt rapport er betydelig da svært mange detaljer må vurderes og analyseres for å sikre korrekt rapportering.

Broadnet mener det er behov for et klarere regnskapsmessig skille i form av kostnadsregnskap for grossist- og sluttbrukervirksomhet. Dette må avstemmes med den varslede marginskvistesten og følges opp i parallell.

Nkoms vurdering

Nkom har i varslene i Marked 3a og Marked 3b vurdert om det er behov for å ilegge krav om regnskapsmessig skille for alle virtuelle kobbererstatninger og regulerte fiberaksesser. Det fremgår av varslene at Nkom mener det er tilstrekkelig med prisregulering i form av marginskvistest for virtuelle kobbererstatninger (VULA/VUA kobber) og at det ikke er nødvendig å ilegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille for disse produktene. Telenors høringsinnspill er således ikke i overensstemmelse med innholdet i varslene på dette punktet.

Videre har Nkom vurdert behovet for å ilegge regnskapsmessig skille for virtuelle fiberaksesser (VULA/VUA fiber). Nkom har konkludert med at Telenor pålegges prisregulering i form av marginskvistest for de kommersielt mest attraktive fiberproduktene i sluttbrukermarkedet (flaggskipproduktene). Som følge av at enkelte av Telenors fiberprodukter ikke nødvendigvis inngår i marginskvistesten, har Nkom også funnet det nødvendig å ilegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille for VULA/VUA fiber for å følge opp kravet til ikke-diskriminering på pris på overordnet nivå. Nkom mener fortsatt dette er nødvendig.

Når det gjelder fiberbasert LLUB, har Nkom konkludert med at det ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge prisregulering, men mener det er behov for å pålegge Telenor et krav om regnskapsmessig skille for å følge opp kravet om ikke-diskriminering. Nkom har også konkludert med at det ikke vil være særlig byrdefyllt å utarbeide et regnskapsmessig skille for de regulerte fiberaksessene, men er enig med Telenor i at det vil være noe ressursbruk knyttet til utarbeidelse av hver enkelt rapport. Nkom mener imidlertid ressursbruken vil være forholdsvis begrenset sett opp mot nytteverdien og ser ikke grunn til å endre konklusjonen om at det er nødvendig og forholdsmessig å ilegge regnskapsmessig skille for VULA/VUA fiber og fiberbasert LLUB. Nkom har imidlertid gjort enkelte presiseringer i teksten i vedtakene.

Når det gjelder Telenors kommentar om at Nkom har pålagt et nytt krav om bruttomargintest, viser Nkom til at Telenor også var pålagt et krav om positiv bruttomargin for fiberbaserte aksessprodukter i henhold til reguleringen i tidligere marked 5. Kravet er således ikke nytt.

Når det gjelder Broadnets kommentar om at det er behov for et klarere regnskapsmessig skille i form av kostnadsregnskap for grossist- og sluttbrukervirksomheten, viser Nkom til at Telenors utarbeidelse av regnskapsmessig skille er basert på prinsippene som ligger til grunn for Telenors kostnadsregnskap. Siden det gjøres justeringer i marginskvismodellen som følge av at Telenor har bredde- og stordriftsfordeler (justert EEO-tilnærming), vil det ikke være hensiktsmessig å avstemme mot regnskapsmessig skille.