



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

Date
29/09/2023

Vår ref: 2023-853

TELENORS KOMMENTAR TIL HØRING OM ANALYSE AV MARKED FOR TILGANG TIL FASTE AKSESSNETT

1 Innledning

Telenor viser til Nkoms høring om Analyse av markedet for tilgang til faste aksessnett, og varsel om vedtak om at Telenor vil bli utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i fire geografiske markeder.

Telenor anser at Nkom har gjort et grundig arbeid og støtter i hovedsak konklusjonene i Nkoms analyse.

Grunnleggende dokumenterer Nkom gjennom markedsbeskrivelsen at fiber er den mest utbredte teknologien i det norske bredbåndsmarkedet og at markedsstruktur og konkurranseforhold tilsier at en nasjonal tilnærming ikke er treffende.

Nkom legger opp til en to-delt vedtaksprosess, der SMP vedtak vil fattes før de regulatoriske forpliktelsene er fastsatt. Prosessen som skisseres er tidkrevende. Gjeldende markedsvedtak er fra 2018. Tidssyklusen for markedsanalyse og regulering skal være 3 år og ikke under noen omstendighet kan fristen overstige normal syklus og mulighet for ytterligere 3 års forlengelse for konsultasjon av ny markedsanalyse.¹ Telenor har ikke registrert at Nkom har angitt særskilte grunner for forlengelse av den normale fristen overfor ESA. Fristen skal sikre en regulering som er treffende og det er kundene som rammes når fristen neglisjeres. Det er dessuten krevende for Telenor, som utpekt reguleringsobjekt på bakgrunn av en analyse som var utdatert allerede på vedtakstidspunktet i 2018, at maksimalfristen for ny analyse utfordres og at revisjonen av virkemidlene tidligst kan forventes i slutten av 2024. Da er det allerede gått mer enn 6 år siden forrige reguleringsvedtak. Telenor oppfordrer Nkom til å effektivisere og sette strenge rammer for prosessen og å passe på fremdriften.

¹ Jf. ekomloven §9-3, 2. ledd



Dersom reguleringen skal føre til et fungerende tilgangsmarked, er det nødvendig å sikre en viss form for standardisering på produkt- og vilkårsnivå. Dersom alle SMP-tilbydere skal utvikle nye og ulike tilgangsprodukter med tilhørende systemer, etc., vil det bli uforholdsmessig tungvint for tilgangskjøpere som ønsker å kjøpe tilgang i flere geografier. Det vil også bli vanskelig for Nkom å sikre forholdsmessighet mellom forpliktelsene som pålegges de forskjellige tilbyderne. Dersom alle tilbyderne som har fått SMP skal utforme ulike produkter som så skal på høring, markedstest etc. har det potensiale til å gjøre prosessen betydelig mer komplisert og tidkrevende, noe som også kan trenere prosessen. Telenor vil derfor oppfordre Nkom til å sikre en viss form for standardisering mellom de ulike tilbudene.

Når et nytt SMP vedtak fattes medfører det at Nkom ikke har hjemmel til å opprettholde Telenors forpliktelser i områder der Telenor ikke har SMP, jf. ekomloven § 3-4 jf. § 3-3.

Tilsvarende gjelder for regulering av kobbernettet som er hjemlet i markedsvedtaket fra 2018. Dersom forpliktelsene i kobbermarkedet skal opprettholdes til september 2025, må det da baseres på en ny separat analyse.

2 Kommentarer til markedsavgrensningen

Nkom gir en god beskrivelse av markeds- og konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet for fast bredbåndsaksess i markedsanalysens kapittel 2. Deretter defineres både det relevante sluttbrukermarkedet og det relevante grossistmarkedet i markedsanalysens kapittel 3, mens Nkom avgrensner de geografiske markedene i kapittel 4. I det følgende kommenterer Telenor først på Nkoms foreslåtte avgrensning av produktmarkedene på hhv sluttbruker- og grossistnivå, før det gis noen refleksjoner på Nkoms foreslåtte avgrensning av geografiske markeder.

2.1 Sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess

Telenor støtter avgrensningen av sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess mot markedet for dedikert aksess til avanserte bedriftskunder (høykvalitets aksessprodukter). Telenor vurderer det slik at det i etterkant av 2018-vedtakene er etablert en omforent forståelse av skillet mellom strukturerte fibernet som inngår i markedet for standardisert bredbåndsaksess og enkeltstående fiber som er etablert som byggekloss for fiberutbygging på forespørsel fra avanserte bedriftskunder. Telenor legger til grunn at praksis videreføres og anvendes i avledet grossistmarked når tilgangsplikt skal fastlegges.

Telenor verdsetter at Nkom har gjort grundige analyser av kundenes syn på konkurransenærheten mellom ulike teknologiske løsninger. Telenor observerer imidlertid at sluttkundene ikke synes å oppleve HFC som et substitutt til fiber, noe som gir holdepunkter



for å anta at fiber og HFC ikke er i samme marked. Telenor mener derfor at HFC ikke bør inkluderes i det relevante markedet. Imidlertid, i lys av at Nkom trekker ut kollektivavtalene i analysen av grossistmarkedet, vil Telenor tro at det er av mindre betydning for utfallet av analysen.

Brukerundersøkelsene Nkom har gjennomført gir ikke entydige svar på direkte konkurransepress mellom teknologiene og det er vanskelig å forutse om ombytteligheten mellom fiber og trådløst bredbånd vil utvikle seg i den ene eller annen retning. Dette gjenspeiler på mange måter den kommersielle usikkerheten tilbydersiden opplever. Telenor har derfor heller ikke sterke innsigelser på at Nkom fortsatt inkluderer trådløst bredbånd i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbånd sammen med de kablede teknologiene.

Telenor vil videre bemerke at Nkoms anførsel om eksistensen av kjedesubstitusjon (indirekte konkurransepress) på tvers av aksessteknologiene og hastighetene er svakt underbygget. Nkoms tilnærming til kjedesubstitusjon som begrunnelse for å definere et felles marked på tvers av alle teknologier kommenterte Telenor utdypende på i 2018/2019, fordi vi var opptatt av mangelen på direkte og indirekte konkurransepress mellom kobber og hfc/fiber. Vi henviser til innspillet på metodikk gitt av økonomiprofessorene Foros & Kind (2019).²

Telenor støtter Nkoms konklusjon om avgrensning av sluttbrukermarkedet mot produkter basert på kobber, satellitt og mobilt bredbånd. Dette samstemmer med Telenors vurderinger av markedet og hva kundene vurderer som substitutter.

Telenor har ikke innsigelser til at bredbåndsaksess i kollektive avtaler for boligsammenslutninger ut fra et helhetlig perspektiv kan inngå i sluttbrukermarkedet under forutsetning gitt av Nkom i markedsanalysens pkt 206.

2.2 Grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett

Telenor mener det er riktig å ta utgangspunkt i EU-anbefalingen fra 2020 med de to gjenværende forhåndsdefinerte relevante grossistmarkedene for tilgang til faste aksessnett.

Det følger av rammeverket at Nkom skal gjennomføre nasjonal analyse av marked 1 – grossistmarkedet for lokal fast aksess («Wholesale local access provided at a fixed location»).

² Rapporten «KJEDESUBSTITUSJON I BREDBÅNDSMARKEDET?», datert 1. november 2019, ble skrevet av NHH professorene Øystein Foros og Hans Jarle Kind som en avsluttende kommentar til uenigheten omkring Nkoms markedsavgrensning i 2018.



Det andre forhåndsdefinerte grossistmarkedet («Wholesale dedicated capacity») er avledet av et annet sluttbrukermarked enn markedet for standardisert bredbåndsaksess og må følgelig være gjenstand for en separat nasjonal analyse.

EU-kommisjonens generelle beskrivelser av forholdet mellom lokalt og sentralt tilknytningspunkt og forventninger til betydning av virtuelle tilgangsprodukter (VULA modell) fremfor fysiske tilgangsprodukter (LLUB modell) som viktigste innsatsfaktor for regulert konkurranse gjelder slik Telenor vurderer det også for det norske markedet. Det er imidlertid en rekke faktiske forhold som avviker vesentlig fra forutsetningene EU-kommisjonen legger til grunn. De viktigste er fravær av et nasjonalt kobbernett, at fixed incumbent er en uregulert tilbyder (dvs ikke Telenor), samt at en modified greenfield analyse blir adskillig enklere siden Telenor som i dag er regulert i hele landet har begrenset fiberdekning og dermed et moderat grossistvolum. Telenor stiller derfor spørsmålsteget ved Nkoms konklusjon om at gjeldende marked 3b også bør inkluderes i ett felles grossistmarked bestående av de to grossistmarkedene (marked 1 + marked 3b).

Slik Telenor vurderer markeds- og teknologiutviklingen er det ingen grunn til å overdrive betydningen av det tidligere skillet mellom de tidligere forhåndsdefinerte markedene i 2014 anbefalingen (marked 3a og marked 3b). Skillet på tilknytningspunkt i nettet er uansett flytende og både fysiske og virtuelle tilgangsprodukter kan inngå i marked 1. I Norge er det dessuten åpenbart at fysisk tilgang på aller laveste nivå i nettet der fysisk aksess teoretisk er mulig, vil ha svært begrenset økonomisk potensiale. Gitt at markedet ikke lenger avgrenses nasjonalt må aktuell tilgang gis på et nivå i nettet som må betegnes som lokalt eller eventuelt regionalt.

For Telenor er imidlertid ikke dette et sentralt moment siden vårt eksisterende VULA produkt uansett har egenskaper som kvalifiserer i begge markedene slik de i dag er definert. Det fremstår imidlertid mindre kontroversielt å regulere i tråd med felles europeisk anbefaling og definere markedet som grossistmarkedet for lokal fast aksess, enn å gå veien om et særnorsk produktmarked. Skulle Nkom likevel velge å opprettholde konklusjon om å inkludere marked 3b i produktmarkedet bør analysen av de tre kriteriene først styrkes. Den foreliggende tre-kriterietesten for marked 3b er preget av en altfor lav terskel for å konkludere at samtlige kriterier er oppfylt.

Telenors VULA produkt inngår i marked 1. Tilknytning til de øvrige utpekte SMP aktørenes fibernet på et tilsvarende nivå i disse nettene og innenfor rammen av de foreslåtte geografiske markedene må tilsvarende kunne anses som lokal tilgang som inngår i marked 1.



2.3 Geografiske markeder

Telenor vil berømme Nkom for en transparent metodikk og god struktur på det underliggende datamaterialet (anvendt markeds- og dekningsstatistikk og oversiktlig redegjørelse for eget arbeid med analyser av konkurransesituasjonen i kommunene).

I forhold til realitetene for fibertilbud i Norge, mener Telenor prinsipielt at kommuner i mange tilfeller er et for grovmasket utgangspunkt som basisenhet. Likevel, når basisenhetene (kommunene) aggregeres til geografiske markeder med noenlunde stabile grenser mot nabomarkedene må hensynet til treffsikkerhet i analysen balanseres mot større kompleksitet og ineffektivitet ved svært mange geografiske markeder og regulerte aktører.

Telenor forstår imidlertid Nkoms utfordring med å etablere stabile grenser for områder med mange små fiberaktører og støtter derfor i hovedsak Nkoms tilnærming sett hen til at formålet med markedsavgrensningen er å finne et effektivt rammeverk for å regulere markedene.

Nkoms aggregering av kommuner til geografiske områder (vedlegg 1) og kategoriseringen av konkurransesituasjoner i områdene i seks ulike kategorier (pkt 397) gir transparens og veiledning til Nkoms tilnærming og konklusjoner om 22 separate geografiske markeder. Samtidig synliggjøres en mulig feilkilde siden aktørens størrelse utenfor det aktuelle geografiske markedet tillegges så stor vekt i analysen av konkurranseforholdene til grunn for aggregering av kommuner. I prinsippet bør tilstedeværelse og størrelse utenfor det geografiske markedet være av relativt liten betydning for analysen av om konkurranseforholdene er tilstrekkelig likeartet innenfor den geografiske analyseenheten.

Kategori nummer 5 av de 6 hovedtypene av konkurransesituasjoner er områder der konkurransesituasjonen preges av flere små/lokale tilbydere. Kommuner i denne kategorien har typisk én relativt stor aktør (største aktør har gjerne markedsandel på over 75 %). Det er imidlertid ulike aktører som dominerer de respektive kommuner og aggregering av flere slike kommuner til et område medfører derfor at det ikke er én dominerende aktør når området vurderes samlet. Det betyr at aggregering av kommuner i denne kategorien, potensielt, kan lede til en tilsløring av faktiske konkurranseforhold. I avsnitt 395 i varselet beskriver Nkom konkurransesituasjonen i områder med små lokale aktører (vår utheving):

*Konkurransesituasjonen i områder hvor små og mellomstore tilbydere med lokal/regional tilhørighet har ledet an i fiberutbyggingen frem til nå, uten særlig konkurranse fra Telenor eller andre nasjonale tilbydere, er **ofte annerledes enn konkurransesituasjonen i mer befolkningstette områder** som i større grad har vært preget av konkurranse mellom flere aksesstilbydere.*



Telenor kan ikke se at Nkom redegjør nærmere for hvilke faktorer som leder frem til konklusjonen om at konkurransesituasjonen er annerledes i områder der en lokal eller regional aktør leder an i utbyggingen – særlig hvorvidt denne forskjellen trekker i retning av mer eller mindre velfungerende konkurranse.

Telenor har videre avdekket, og allerede informert Nkom om en enkeltstående datafeil i Nkoms underlag som synes relevant for aggregeringen av kommunene som til sammen utgjør «Trøndelagskysten». I tillegg til å rette opp i dataunderlaget ber Telenor Nkom vurdere om den konkrete feilen påvirker analysen av konkurransesituasjonen og dermed den foreslåtte markedsavgrensningen for dette området.

3 Kommentarer til SMP analysen i de definerte geografiske grossistmarkedene

3.1 Vurdering av grunnlaget for særskilt regulering (SMP)

Nkom gir innledningsvis i markedsanalysens kapittel 5 en ryddig redegjørelse for sin anvendte metode (jf kap 5.1.2). Telenor finner at tilnærmingen samsvarer godt med felles-europeiske retningslinjer. Telenor har noen ganske få bemerkninger til terskelverdien for konsentrasjon, og til metodikken Nkom beskriver for å beregne markedsandeler i grossistmarkedet.

Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI) benyttes som ett av flere mål på konsentrasjonen i et marked. Ifølge praksis fra Konkurransetilsynet og EU-kommisjonen kan en HHI på over 2 000 være en indikasjon på at et marked har høy konsentrasjon. En høy HHI brukes imidlertid som en første indikasjon på konkurranseproblemer i et marked, og er ikke tilstrekkelig i seg selv til å slå fast konsentrasjon eller konkurranseproblemer. HHI er også mindre relevant som indikator i et infrastrukturmarked slik som bredbåndmarkedet, der det er en naturlig begrensning i antall aktører. Til illustrasjon vil det kreves 5 jevnstore fibertilbydere (20%) for å få HHI på 2000 i et geografisk marked og dersom det finnes en litt større aktør med eksempelvis 37% markedsandel vil det i tillegg kreves 7 andre mindre fibertilbydere alle med 9% markedsandel for å få en HHI på om lag 2000.

Telenor støtter valgene Nkom gjør om å utelate kollektive avtaler i vurderingen av konsentrasjonsgrad i sluttbrukermarkedene og i dominansvurdering i de geografiske grossistmarkedene.

Terskelverdien for markedsandel settes i utgangspunktet til 50% (som presumpsjon for SMP) og øvrige indikatorer for sterk markedsstilling fremgår likeledes av det felles europeiske



rammeverket. Telenors eneste kommentarer til kriteriene Nkom anvender er at usikkerheten Nkom beskriver rundt inkludering av trådløst bredbånd i produktmarkedet bør tilsi en noe mer fremtredende kvalitativ vurdering av den aktuelle aktørens faktiske markedsrett når markedsandelene er i nærheten av terskelverdien på 50%. En slik markedsandel kun basert på fiberbaserte bredbåndsabonnement gir utvilsomt mer markedsrett enn en tilsvarende markedsandel med vesentlig innslag av trådløst bredbånd.

En annen indikator som er objektivt målbar og etter Telenors mening burde vektlegges i større grad i analysen er utbredelsen av parallell infrastruktur (se kommentarer i kapittel 3.2 og 4). Mange av de øvrige indikatorene blir gjerne svært skjønnsmessige og det er vanskelig å vurdere hvilken retning de trekker

3.2 Nkoms SMP analyse

Telenor oppfatter at SMP analysene Nkom gjennomfører i de 22 markedene er grundige og fornuftige. Det skyldes at det i hovedsak er markedsandel som benyttes som indikator for utpeking av tilbydere med SMP i et marked. Bruken av øvrige indikatorer fremstår imidlertid som noe arbitrær. For eksempel i Kystkommunene Vestfold og Telemark (der Telenor får SMP med 49% markedsandel) vil forhold som høy grad av parallell infrastruktur (88%) i dette geografiske markedet etter Telenors syn være et forhold som kunne trukket i retning av ikke å regulere fremfor å vektlegge øvrige normative SMP indikatorer. I nabomarkedet «Indre Vestfold og Telemark» er tilsvarende tall for parallell infrastruktur til sammenligning kun 5% av husstandene, men her friskmeldes markedet siden konsentrasjonsindeksen er lav og ingen aktør har større markedsandel enn 26%. Likeledes synes det som et paradoks at til tross for den dokumenterte usikkerheten omkring kundenes syn på konkurransenærhet mellom trådløst bredbånd og fiber gjenspeiles dette i liten grad i Nkoms vurdering av indikatorene for SMP. Man skulle forvente at gitt usikkerheten omkring inkluderingen i produktmarkedet bør markedsandeler basert på kablet bredbånd veie tyngre enn markedsandeler basert på trådløst bredbånd, både når en tilbyder ligger i grenselandet for presumpsjon for SMP eller når analyser av likeartede konkurranseforhold og aggregering av kommuner til geografiske markeder gjøres.

Totalt 9 ulike tilbydere av fiberbasert bredbånd utpekes med sterk markedsstilling og Nkom finner SMP aktør i 12 av totalt 22 geografiske markeder. Syv av disse selskapene er direkte eller indirekte tilknyttet Lyse-konsernet. Direkte eierskap (fem selskaper) og mer indirekte innflytelse (to selskaper) gjennom strategisk partnerskap under Altibox paraplyen underbygger Lyse konsernets sterke posisjon i det norske fibermarkedet. Nkom utpeker kun det lokale fiberselskapet som SMP-tilbyder. I de kommende vedtak som utpeker tilbydere med sterk markedsstilling og i vedtakene om regulatoriske forpliktelser/frivillige tilsagn må Nkom i tillegg adressere at eierskapet gir kontroll på selskapene og at Altibox fremstår som en



koordinert enhet i de fleste forhold av betydning for konkurranse. Lyse-konsernet må i reguleringen behandles på tilsvarende måte som Telenor alltid har vært behandlet, slik at eierselskapet ikke gis incentiver eller mulighet til å organisere seg ut av regulatoriske forpliktelser. Det synes også hensiktsmessig at det settes krav til utvikling av ett standardisert tilgangsprodukt fra selskapene i Lyse konsernet (Altibox -selskapene).

4 Kommentar til analysen av konkurranseforholdene

Telenors overordnede syn er at markedsanalysen gir et godt bilde av konkurranseforholdene i det norske bredbåndsmarkedet og at utpeking av SMP-aktører synes rimelig. Telenor er imidlertid bekymret for noen forhold:

Aggregering av geografiske områder kan ha medført at viktig geografisk variasjon tilsløres slik at konkurransen i noen geografiske områder kan fremstå som mer velfungerende enn det er grunnlag for.

Overlappende fastnett-infrastruktur er en viktig driver for konkurranse og det synes ikke som om Nkom har tillagt dette tilstrekkelig vekt. Nkom har valgt å ta utgangspunkt i kommuner. Etter Telenors syn kan dette være en passende avveining først og fremst fordi man da har et håndterbart antall geografiske områder. Det må imidlertid understrekes at dersom man i kartleggingen finner 3 jevnstore aktører som konkurrerer i samme kommune så er det ene ytterpunktet med hensyn til konkurranseforhold at de tre aktørene har dekning i hvert sitt område i kommunen. Det andre ytterpunktet er at alle de tre aktørene har dekning i hele kommunen og konkurrerer om samtlige husstander. Gitt at kommuner er den geografiske enhet som studeres så er derfor graden av overlappende infrastruktur en viktig indikator for å vurdere graden av konkurranse i kommunen. Jo større andel av kommunen med overlappende infrastruktur, dess større andel av kommunens husstander kan velge mellom to (eller flere) leverandører av fast bredbånd.

Nkom har ikke utpekt SMP i noen av de geografiske områder som er karakterisert ved at «*konkurransen drives av flere små tilbydere*». Dersom vi ser på tallene på kommunenivå er det imidlertid åpenbart at det i disse områdene typisk er en stor aktør i hver kommune. Vi kan ta området Indre Vestland som eksempel. Ifølge dataene i Markedsanalysens vedlegg 1 bor 80 prosent av befolkningen i kommuner der største aktør har markedsandel på 70 prosent eller mer. Vurdert ut fra markedsandeler på kommunenivå er dette et område med høy markedskonsentrasjon. Til tross for dette konkluderer Nkom med at:

Indre Vestland har en HHI på 1866 uten kollektive avtaler (1749 med kollektive avtaler), og de tre største tilbyderne står for 71 % av bredbåndsabonnementene i dette markedet. Basert på at det er en lav grad av markedskonsentrasjon i Indre Vestland, mener Nkom at konkurransen i dette sluttbrukermarkedet er tilstrekkelig fungerende.



Konklusjonen for indre Vestland kan kontrasteres til analysen av nabo-området Bergensområdet, der Telenor er utpekt som SMP:

	Andel av befolkning ³ som bor i kommuner der største aktør har markedsandel større enn:					
	90 %	80 %	70 %	60 %	50 %	40 %
Indre Vestland	10 %	40 %	81 %	88 %	88 %	100 %
Bergens-området	1 %	1 %	2 %	9 %	19 %	95 %

Kilde: figur 47 i vedlegg 1, egne beregninger

I markedsanalysen benyttes 50 % markedsandel på sluttbrukernivå som kriterium for videre analyse av grossistmarkedet. Fra tabellen over fremgår det at 88 prosent av befolkningen i Indre Vestland bor i en kommune der største aktør har markedsandel større enn denne grenseverdien. Tilsvarende tall for Bergensområdet indikerer at i det området bor 19 prosent av befolkningen i en kommune der største aktør har markedsandel større enn 50 prosent. Til tross for dette konkluderer man i markedsanalysen med at sluttbrukerkonkurransen i indre Vestland er «tilstrekkelig fungerende» samtidig som konkurransen i Bergensområdet ikke er tilstrekkelig velfungerende. Dette har formodningen mot seg.

Grad av overlappende infrastruktur er, som argumentert over, en viktig parameter for å vurdere potensialet for konkurranse i et marked. I markedsanalysen argumenteres det for at det er en viss usikkerhet knyttet til om FTB er en reell utfordrer til kablet fast bredbånd. Ifølge markedsanalysen varierer graden av overlappende fastnett-infrastruktur betydelig mellom de ulike avgrensede markeder. I vektingen av ulike faktorer tillegges denne variabelen, etter Telenors syn, for liten vekt. Dette er særlig påfallende for området «kystkommunene i Vestfold og Telemark» som har landets høyeste andel «HP-dekning fra to eller flere tilbydere»; 51 prosent (og hvis FTB-dekkingen inkluderes; 88 prosent). Potensialet for konkurranse er følgelig større i dette markedet enn i noen av de andre markedene der Nkom vurderer konkurranse på grossistnivå.⁴ Allikevel utpekes Telenor til å ha SMP. I tillegg: Telenors grossistmarkedsandel på 49 prosent ligger under det nivå som gir presumpsjon for SMP (50 prosent). Da fremstår konklusjonen fra Nkom om at Telenor har SMP som overraskende.

³ Legg merke til at i tabellen er hver kommune vektet med befolkningsstørrelse slik at tabellen ikke viser andel **kommuner** som har største aktør over de respektive andeler, men det er andel av **befolkningen** i områdene (respektive Indre Vestland og Bergensområdet) som bor i en kommune der største aktør har markedsandel over de indikerte grenseverdier.

⁴ Nkom vurderer ikke konkurransen på grossistnivå i de områder som har HHI lavere enn 2000.



5 Øvrige kommentarer

5.1 Viktig å sikre framdrift

Telenor noterer at Nkom baserer seg på prosedyren i ny ekomlov § 9-3, og at det dermed er forventet at §9-3 vedtas uten større endringer og implementeres innen første kvartal 2024. Dersom det skulle bli forsinkelser eller utsettelse knyttet til ny ekomlov er det uheldig om det vil medføre forsinkelser i reguleringsprosessen. Telenor oppfordrer Nkom til å sikre fremgang i denne prosessen uavhengig av ny ekomlov.

I Nkoms orientering om videre saksgang legges det opp til at Nkom vil fatte vedtak der det utpekes tilbydere med sterk markedsstilling i geografisk avgrensede områder i løpet av første kvartal 2024. Deretter vil Nkom sette en frist for frivillige tiltak og en markedstest av disse tiltakene. Telenor forstår at markedstest og etterfølgende vedtak om frivillige tiltak/ordinært vilkårsvedtak tidligst forventes å foreligge i årsskifte 2024-2025. Det er allerede langt på overtid. Ved ordinære vilkårsvedtak skisserer Nkom at det fattes våren 2025. Videre synes det klart at det er stor usikkerhet knyttet til flere elementer i prosessen. Dette medfører risiko for ytterligere forsinkelser.

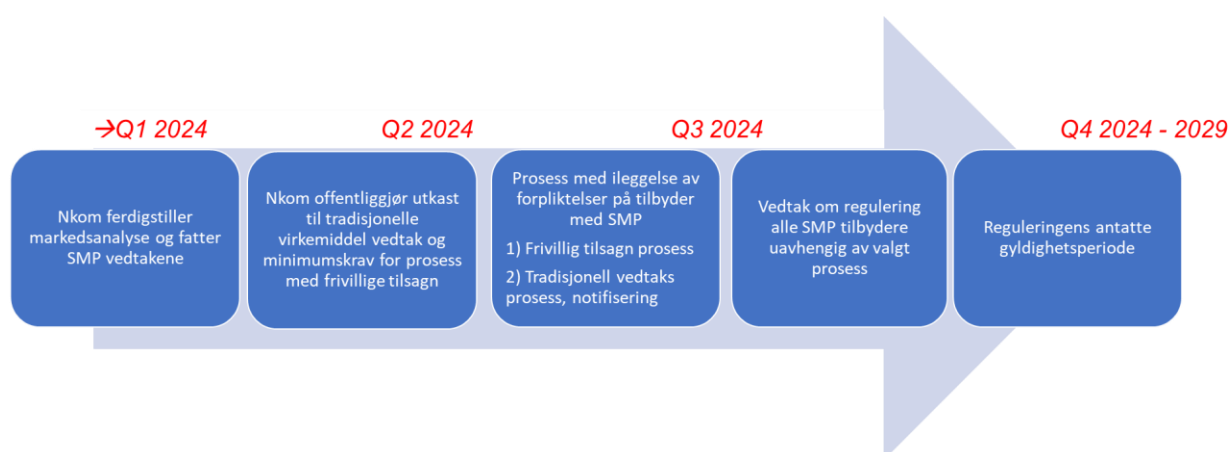
Telenor mener det er viktig at prosessene med hhv frivillige tilsagn og tradisjonelle vedtak på SMP-aktørene kjøres parallelt. I tilbydernes prosesser med å vurdere hvorvidt de ønsker å gi frivillige tilsagn og hvordan de evt vil utforme disse vil det være hjelpsomt at både myndighetskravene til slike tilsagn og forpliktelsene man ellers vil bli tillagt i et tradisjonelt vedtak er mest mulig kjent.

Det er også en risiko for forsinkelser og eventuell trenering knyttet til aktørenes medvirkning og prosess for frivillige tiltak. Telenor oppfordrer Nkom til å sikre at prosessen knyttet opp til frivillige tiltak ikke kan benyttes av aktører for å trenere prosessen eller utsette tidspunkt for regulering. Tidslinjen for de forskjellige prosessene er også viktig. Dersom Nkom forespeiler en raskere tidslinje for de aktørene som inngir frivillige tiltak, kan det for aktører som per i dag ikke er underlagt forpliktelser utgjøre et insentiv til å ikke tilby frivillige tiltak. Også dette taler for at de to prosessene bør kjøres parallelt. Det oppfordres også til å sette noen krav og retningslinjer for inngivelse av frivillige tiltak, slik at prosessen ikke forsinkes fordi det foreslås frivillige tiltak som åpenbart ikke kan føre fram.

Gitt den lave egen-motivasjonen og bransjens manglende evne til å levere lovpålagt tilgang til nett bygget med offentlig støtte, anser Telenor det som avgjørende at Nkom i prosessen frem til ny regulering gjennomskuer forsøk på trenering og sikrer at utviklingen av et relevant grossisttilbud går i riktig retning.



Telenor oppfordrer således Nkom til å sette strenge rammer for prosessen og passe på fremdriften. Skissen under oppsummerer Telenors tanker om en effektiv prosess.



5.2 Viktig å sikre standardisering

I orientering om videre saksgang skriver Nkom at «*Muligheten til å forplikte seg på denne måten innebærer at tilbydere med sterk markedsstilling i større grad vil kunne påvirke vilkårene for sin virksomhet. Dette gjelder for eksempel vilkår knyttet til aktuelle tilgangspunkter i nettet, pris for tilgangen, offentliggjøring av opplysninger om tilbudet og ikke-diskriminering.*» Telenor vil oppfordre Nkom til å sikre en prosess som leder til standardiserte tilgangsprodukter og -prosesser som det vil være mulig for tilgangskjøpere å forholde seg til. Dersom alle tilbyderne skal tilby forskjellige produkter på forskjellige tilgangspunkter i nettet og basert på forskjellige systemer, vil det bli utfordrende for tilgangskjøpere å navigere i markedet og innrette seg etter ulike produkter og systemer. En slik ordning vil gjøre det nærmest umulig for tilgangskjøpere å kjøpe tilgang i flere geografier og konkurrere i markeder basert på tilgang.

Dersom alle tilbyderne med sterk markedsstilling skal utforme ulike produkter som så skal på høring, markedstestes, etc., har det også potensiale til å gjøre prosessen enda mer komplisert og tidkrevende. Det er sannsynlig at det vil medføre store forsinkelser. Det vil også bli vanskelig for Nkom å sikre forholdsmessighet mellom forpliktelsene som pålegges de forskjellige tilbyderne.

Telenor vil oppfordre Nkom til å sikre en viss form for standardisering mellom de ulike produktene som skal tilbys.



Per i dag er det kun Telenor som har utviklet et tilgangsprodukt som er tilgjengelig i markedet, VULA fiber. Telenor har allerede flere kunder på dette produktet. Per i dag har også alle de utpekte SMP aktørene bygget fibernett med offentlig støtte og tilhørende tilgangsplikt. De fleste av disse opplyser på sine hjemmesider at de tilbyr tilgang basert på VULA.⁵ Dette er således et produkt som fungerer i markedet og der prosesser og systemer allerede skal være på plass. Telenor oppfordrer derfor Nkom til å ta utgangspunkt i VULA fiber i den kommende prosessen.

5.3 Ikke lenger hjemmel til å opprettholde vilkår i områder der Telenor ikke har SMP

I markedsvedtakene fra 2018 er Telenor utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling og pålagt særskilte forpliktelser nasjonalt. Når Nkom fatter vedtak der Telenor er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i fire geografisk avgrensede områder, legger Telenor til grunn at forpliktelsene i dagens vedtak vil opphøre i de geografiske områdene der Telenor ikke har sterk markedsstilling. Dagens forpliktelser er hjemlet i ekomloven § 3-4 jf. § 3-3 der det fremgår at «*tilbyder som har sterk markedsstilling skal pålegges en eller flere særlige plikter*». I de geografiene Nkom ikke har slått fast at Telenor har sterk markedsstilling vil det heller ikke være hjemmel til å opprettholde særlige plikter.

Telenor er av den oppfatning at det ikke vil være behov for overgangsordninger i de geografiene der Telenor ikke har sterk markedsstilling, aktørene som har inngått avtale med Telenor uansett er omfattet av vilkårene i avtalen.

Tilsvarende vil være gjeldende for reguleringen av tilgang til Telenors kobbernett. Denne reguleringen er hjemlet i 2018 vedtaket og har sitt grunnlag i markedsanalysen der. Som det fremgår av analysen som nå er gjenstand for høring er kobber ikke lenger en del av det relevante markedet. Det er da heller ikke rettslig grunnlag for å videreføre reguleringen av kobberbasert bredbånd uten en egen analyse av dette markedet.

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

⁵ Imidlertid har Telenors undersøkelser avdekket at ingen av de andre aktørene er i stand til å levere tilgang per nå.



Med hilsen Telenor

Camilla Carlsson
Leder myndighetskontakt og regulatorisk