

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 LILLESAND

Sendt elektronisk til:
firmapost@nkom.no

Ansvarlig advokat:
Torstein Losnedahl

Vår ref.:
20116 514 TLO/TLO

Deres ref.:
1505331-113-412.9

Oslo
19. desember 2019

Vedr. varsel om tilleggsvedtak i Marked 3b – innspill fra NextGenTel

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS (SVW) viser til vedtaksvarsel 28. november d.å. fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). I det følgende vil vi knytte noen kommentarer til dette varselet på vegne av NextGenTel AS (NextGenTel). Fristen for eventuelle kommentarer er satt til 19. desember.

Da produktene «Hjemmebredbånd Mobil» og «Bredbånd Bedrift Mobil» fra Telenor vurderes å inngå i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess, og da et korresponderende tilgangsprodukt således vurderes å inngå i Marked 3b, varsler Nkom at Telenor vil bli pålagt tilgangsplikt til et grossistprodukt som gir tilgangskjøpere mulighet til å tilby tilsvarende produkter («Fast mobilt bredbånd») i sluttbrukermarkedet.

NextGenTel bemerker kort innledningsvis at tilgang til «Fast mobilt bredbånd» er en absolutt forutsetning for at tilgangskjøpere også i tiden som kommer skal utgjøre en viktig konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet.

Uten tilgang til «Fast mobilt bredbånd» vil sluttbrukere, som får kobberaksessen sanert, miste muligheten de har i dag mht. å velge mellom ulike tjenestetilbud og tjenestetilbydere. Tjenestemangfold og sluttbrukernes valgfrihet vil med andre ord bli avviklet sammen med kobbernettene om ikke tilgangskjøperne, gjennom tilgang til «Fast mobilt bredbånd», gis mulighet til å tilby disse sluttkundene et erstatningsprodukt.

Å gi tilgangskjøperne denne muligheten samsvarer dessuten med kjernen i Nkoms begrunnelse for hvorfor Telenor i det hele tatt skal pålegges tilgangsplikt på sentralt nivå i grossistmarkedet, jf. punkt 7.2.2 i Marked 3b-vedtaket hvor det bl.a. heter at:

«Nkom mener (...) at det er nødvendig å videreføre en tilgangsplikt til Telenors nett på sentralt nivå i grossistmarkedet for å sikre at tilbydere som ikke, eller bare i begrenset grad, har eget aksessnett, fortsatt skal kunne utgjøre en konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet.»

1 Kort om bakgrunn

I gjeldende vedtak for grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3b) ble det også gjort en vurdering av hvorvidt tilgangskjøperne skal gis sentral tilgang til Telenors nett for fast radioak-

sess, jf. vedtak 20. desember 2018 punkt 7.2.6. Under henvisning til at produktet «Fast mobilt bredbånd» ikke var ferdigutviklet, bestemte imidlertid Nkom seg for å utsette konklusjonen om hvorvidt Telenor skal pålegges tilgangsplikt til fast radioaksess levert over mobilnettet, jf. vedtakets avsnitt 224 og 225.

Telenor lanserte tidligere i år produktene «Hjemmebredbånd Mobil» og «Bredbånd Bedrift Mobil» i sluttbrukermarkedet. De trådløse bredbåndaksessløsningene var, etter det NextGenTel forstår, i utgangspunktet kun ment som en erstatning for det kobberbaserte bredbåndproduktet som er under utvikling, og da primært i områder hvor kobbernettet verken vil bli erstattet av nytt HFC-nett eller fibernet.

«Fast mobil bredbånd» som i dag leveres over Telenors 4G/LTE-nett, vil etter det Telenor opplyser trolig bli realisert over 5G-nettet allerede ilt. neste år. I følge uttalelsene til prosjektleder i Telenor, Oddleif Westby, vil dette gjøre produktet til noe langt mer enn bare et erstatningsprodukt for kobberaksessen som skal saneres, jf. uttalelse som referert til i både Inside Telecom og Telecom Revy:

«– Jeg har stålro på at den viktigste anvendelsen av 5G blir som fast trådløst bredbånd. Kanskje blir 5G den viktigste aksessen til hjemmet også. Dette er første gang i historien at mobil kan konkurrere med fast infrastruktur, sa Westby.»¹

Telenor har ilt. av det halve året produktet har vært kommersielt tilgjengelig, oppnådd om lag 12.000 abonnenter på «Fast mobilt bredbånd».² I følge uttalelser fra Telenor, kan rundt 80.000 av dagens DSL-kunder få mobilbasert bredbånd.³

I forbindelse med Nkoms vedtaksvarsel 11. november vedr. presisering av varslingsplikten som gjelder for Telenor i forbindelse med kobbernettsaneringen, tok de to største tilgangskjøperne, GlobalConnect og NextGenTel, begge til ordet for at tiden nå er inne for å konkludere mht. om Telenor skal pålegges plikt til å gi tilgang til «Fast mobilt bredbånd». Mer konkret var begge samstemte mht. at pålegg av en slik forpliktelse var nødvendig av hensyn til konkurransen i forbindelse med utviklingen av kobbernettet. Det vises i denne sammenheng til GlobalConnects kommentarer 27. november hvor det bl.a. heter at:

«Det siste halve året har Telenors egen sluttbrukervirksomhet i stadig økende grad aktivt tilbudt privat- og bedriftskunder å erstatte kobberlinjene som fases ut med fast-mobilt bredbånd samt "uregulerte" fiberprodukter. GlobalConnect, NextGenTel og andre konkurrenter nektes samtidig tilgang til de samme løsningene slik at Telenor i mange områder i praksis står igjen som eneste, relevante leverandør. Det faktum at Telenor tilbyr de aktuelle tjenestene for å dekke samme behov hos sluttkunden, dokumenterer at tjenestene er substituerbar uavhengig av hva slags aksess tjenesten realiseres over. De inngår derfor som en naturlig del av markedet. Global Connect ber om at Nkom pålegger en plikt til å gi tilgang til både fast-mobile bredbåndsløsninger og den øvrige delen av fibernet.»

2 Både grunnlag og behov for å pålegge plikt om tilgang til Fast mobilt bredbånd

2.1 Grunnlag

Det vises til vedtaksvarselets punkt 3 med overskriften «Markedsanalyse», hvor det gjøres en nærmere vurdering av om «Fast mobilt bredbånd» inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbånd og om et korresponderende grossistprodukt inngår i Marked 3b.

¹ Jf. Inside Telecom 4. desember 2019 <https://www.insidetelecom.no/artikler/for-forste-gang-kan-mobil-konkurrere-med-fast-bredband/480356>

² Jf. Ibid.

³ Jf. <https://www.dinside.no/data/tradlosalternativene-for-dcp-som-ikke-kan-fa-bredband/71891144>

NextGenTel slutter seg til Nkoms vurderinger og konklusjon om at «Fast mobilt bredbånd» inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbånd, jf. varselet punkt 3.2. Etter NextGenTels vurdering, styrkes Nkoms tidligere substituerbarhetsvurdering, foretatt med bakgrunn i henvendelse fra Telenor om «Fast mobilt bredbånd» er å anse som fast radioaksess, ved at datakvoten for «Fast mobilt bredbånd» i ettertid har økt fra 500 til 1000 GB per måned. Som Nkom skriver, vil en datakvote på 1000 GB per måned være så romslig at de aller fleste sluttbrukere i praksis vil oppleve at dette trådløse produktet som et substitutt for trådbasert bredbåndsakssess.

I markedsanalysen for Marked 3a og Marked 3b legges det generelt til grunn at det vil foreligge substituerbarhet på etterspørselssiden dersom to eller flere produkter i markedet etter brukerens oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde. I tillegg til de momentene som Nkom i denne sammenheng peker på i vedtaksvarselet, bidrar følgende uttalelse fra Telenor til å underbygge konklusjonen om «Fast mobilt bredbånd» inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsakssess:

«– Flertallet opplever at hjemmebredbånd mobil fungerer bedre enn det bredbåndproduktet de hadde over kobber. Det er vi glade for, og vi jobber videre med å forbedre produktet i parallell med tilbakemeldinger vi får fra kundene. Dette vil også være med på å danne grunnlaget for å rulle ut høyere hastigheter på hjemmebredbånd mobil seinere, forteller Line»⁴ (understreket her)

NextGenTel slutter seg også til Nkoms vurderinger og konklusjonen om at produktene «Hjemmebredbånd Mobil» og «Bredbånd Bedrift Mobil» er en form for fast radioaksess som inngår i Marked 3b. Det vises i denne sammenheng kort til forannevnte uttalelse fra GlobalConnect, hvor det kort oppsummert og uten videre slås fast at det faktum at Telenor tilbyr disse produktene som erstatning for den bredbåndsakssessen som skal saneres, dokumenterer at tjenenesten er substituerbar og således en naturlig del av grossistmarkedet.

2.2 Behov

Det vises til vedtaksvarselet punkt 4.1 med overskriften «Behov for tilgangsplikt». NextGenTel slutter seg Nkoms vurderinger og konklusjon om at det av hensyn til konkurransen i markedet er behov for å pålegge Telenor en plikt til å imøtekommer rimelige anmodninger om tilgang til «Fast mobilt bredbånd».

Dersom tilgangskjøpere også i tiden som kommer skal utgjøre en konkurransefaktor, må det sikres at disse får tilgang til erstatningsproduktene som tilbys av Telenor der kobbernettene saneres. Uten tilgang til erstatningsprodukter som «Fast mobilt bredbånd» vil sluttbrukerne miste muligheten de har i dag mht. å velge mellom ulike tjenestetilbud og tjenestetilbydere. Mangfold og valgfrihet vil med andre ord bli avvirket sammen med kobbernettene om ikke tilgangskjøperne gis muligheter til å tilby sine tidligere DSL-kunder et erstatningsprodukt.

3 Nærmere om tilgangsplikten som varsles

3.1 Generelt

Nkom varslar at Telenor skal pålegges å utvikle et grossistprodukt som gir tilgangskjøperne mulighet til å tilby sluttbrukerprodukter som tilsvarer produktene «Hjemmebredbånd Mobil» og «Bredbånd Bedrift Mobil» fra Telenor.

⁴ Jf. <https://www.insidetelecom.no/artikler/telenor-fjerner-tilbud-om-hjemmebredband-mobil/475419>

I vedtaksvarselet vises det til at tilgang skal gis på ikke-diskriminerende vilkår, noe som bl.a. innebærer at Telenor må gi tilgangskjøperne tilgang til en løpende oppdatert oversikt over adresser der Telenor anser at det teknisk ligger til rette for levering av «Fast mobilt bredbånd» med nærmere angivelse av hvilke hastigheter som kan tilbys.

Videre legges det til grunn at plikten innebærer at Telenor skal imøtekomme anmodninger om tilgang til «Fast mobilt bredbånd» med tilsvarende grensesnitt og på tilsvarende tilgangspunkter som for MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. Det presiseres at Telenor ikke kan kreve at en tilgangskjøper som har avtale om tilgang til Telenors faste nett for bredbånd, men ikke til Telenors mobilnett, skal betale etableringskostnad for å få tilgang til fast mobilt bredbånd.

Når det gjelder prisregulering og eventuelt behov for regnskapsmessig skille, fremgår det av varselet at Nkom vil gjennomføre en separat høring.

Nkom varsler at Telenor vil bli gitt frist til 1. februar med å utvikle et standardtilbud for «Fast mobilt bredbånd», og at produktet skal være tilgjengelig for bestilling innen 1. mars 2020.

3.2 NextGenTels kommentarer

Slik NextGenTel ser det, må tilgang til «Fast mobilt bredbånd» bli gitt til vilkår som gir grunnlag for å kunne konkurrere effektivt med Telenor i sluttbrukermarkedet. Tilgangen på grossistnivå må innrettes slik at tilgangskjøperne gis mulighet til samtidig å tilby tilsvarende trådløse bredbåndsaksessprodukter som det Telenors sluttbrukervirksomhet tilbyr. Videre må tilgangen bli gitt til vilkår som gjør at tilgangskjøperne med lønnsomhet kan tilby slike produkter til konkurransedyktige betingelser.

Av hensyn til å sikre tilgang til «Fast mobilt bredbånd» på konkurransedyktige vilkår, og i påvente av at endelig prisregulering skal bli utformet, er det behov for å presisere at ikke-diskrimineringsforpliktelsen vil innebærer at Telenor skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder.

Selv om det ikke sies direkte i varselet, antar NextGenTel at det følger implisitt av den varslede forpliktelsen om at Telenor skal utarbeide og offentliggjøre et standardtilbud, at dette tilbudet skal utarbeides i samsvar med kravene som for øvrig følger av Marked 3b-vedtaket, dvs. at pålagte forpliktelser om offentliggjøring og standardtilbud skal gjelde tilsvarende i forhold til grossisttilbud for «Fast mobilt bredbånd».⁵

NextGenTel mener det haster å etablere tilgang til «Fast mobilt bredbånd» på grossistnivå. Siden introduksjonen i mai og frem til i dag har Telenor, som vist til tidligere i dette brevet, opplevd en nærmest eksplosiv vekst i abonnement for fast bredbånd levert over mobilnettet. Tatt i betraktning at hele kobberaksessnettet skal avvikles, kombinert med sterk mobilsatsing, er det ingen grunn til at denne veksten vil avta i tiden som kommer.

NextGenTel registrerer at Telenor sin egen sluttbruker virksomhet har stor fokus på dette produktet. Fra kundesenteret opplyses det om flere tilfeller der kunder, som har bestilt xDSL produkt av NextGenTel, i etterkant har valgt å si opp bestillingen innenfor avbestillingstiden fordi Telenor har kommet med kontra-tilbud i form av «Fast mobilt bredbånd».

[U.off.]

⁵ Jf. Vedtak 20. desember 2018 for Marked 3b, punkt 7.5

Det legges umiddelbart til grunn at den samme dekningsgraden vil gjelde for Telenor sine egne abonnenter, og at Telenor således innser at det å tilby resterende kunder et fast fiberprodukt ikke vil være praktisk eller økonomisk gjennomførbart. Derav deres signifikante fokus på «Fast mobilt bredbånd» som er reelt erstatningsprodukt.

Selv om et pålegg om at standardtilbudet skal være publisert og tilgjengelig hhv. innen 1. februar og 1. mars 2020, rent umiddelbart fremstår som strengt, viser NextGenTel at Telenor allerede har planer om å gjøre tilgjengelig et grossistprodukt for fast trådløst bredbånd i løpet av januar 2020, jf. Vedlegg 1 [u.off.] [redacted]. Etter NextGenTels vurdering, tilsier dette at forholdene ligger til rette for å fremskynde grossisttilbudet i forhold til hva som varsles. Dette gjelder selv om det ferdige grossisttilbudet i utgangspunktet kun er planlagt tilgjengeliggjort på aksesser hvor Telenor har benyttet «Hjemmebredbånd Mobil» i prosjekter med offentlige tilskudd.

NextGenTel vil også vise til at Telenor har lagt opp til at det er tilgangskjøper selv som skal være ansvarlig for sluttbrukerutstyret. Om dette er noe tilgangskjøperne selv skal stå for, må det legges til grunn at det vil medgå tid til å bestille og få levert nødvendig utstyr fra produsent. Det er derfor viktig at Telenor så snart som overhodet mulig, pålegges plikt til å utarbeide grossisttilbud, herunder til å gi tilgangskjøperne informasjon for bestilling av utstyr.

Med vennlig hilsen
Simonsen Vogt Wiig


Torstein Losnedahl
Senioradvokat
tlo@svw.no

Kopi til: NextGenTel AS v/Daniel Røtne

