



Post- og teletilsynet  
Norwegian Post and Telecommunications Authority

**Vedtak om utpeking av tilbyder  
med sterk markedsstilling og  
pålegg om særskilte forpliktelser  
i grossistmarkedet for  
Bredbåndsaksess (marked 5)**

**3. april 2009**

## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning og bakgrunn</b> .....	<b>5</b>
1.1 Rettslig utgangspunkt.....	6
1.2 Dokumentets struktur.....	6
<b>2 Opprettholdelse av utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling</b> .....	<b>7</b>
<b>3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler</b> .....	<b>7</b>
<b>4 Gjeldende særskilte forpliktelser</b> .....	<b>8</b>
<b>5 Muligheter for duplisering av infrastruktur</b> .....	<b>9</b>
<b>6 Konkurransproblemer</b> .....	<b>10</b>
6.1 Generelt om konkurransproblemer.....	10
6.2 Spesielt om konkurransproblemer innenfor grossistmarkedet for Bredbåndsaksess.....	11
6.2.1 Vertikal overføring av markedsrett.....	11
6.2.1.1 Tilgangsnektelse .....	12
6.2.1.2 Overføring av markedsrett ved hjelp av ikke-prisvariabler.....	12
6.2.1.3 Overføring av markedsrett ved hjelp av pris.....	13
6.2.2 Enkeltmarkedsdominans.....	15
6.2.2.1 Etableringshindrende atferd.....	15
6.2.2.2 Utnyttende atferd .....	16
6.2.2.3 Ineffektiv produksjon .....	16
6.2.3 Oppsummering av konkurransproblemer i markedet for Bredbåndsaksess.....	16
<b>7 Generelt om valg av virkemidler</b> .....	<b>17</b>
7.1 Forholdsmessighet .....	17
7.2 Samvirke mellom virkemidlene.....	18
7.3 Ladder of investment .....	18
<b>8 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser</b> .....	<b>19</b>
8.1 Tilgang.....	20
8.1.1 Om hjemmelsgrunnlaget.....	20
8.1.2 Nærmere om behovet for en tilgangsforpliktelse i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess.....	21
8.1.3 Tidsbruk i forbindelse med tilgangsansøknader og leveranser .....	25
8.1.4 Konklusjon.....	26
8.2 Pris- og regnskapsregulering.....	27
8.2.1 Generelt .....	27
8.2.2 PTs vurdering av behovet for prisregulering av tilgang i form av Bredbåndsaksess ..	28
8.2.3 Kostnadsregnskap.....	31
8.2.4 Konklusjon.....	32
8.3 Ikke-diskriminering.....	33
8.3.1 Generelt om ikke-diskriminering og hvilke konkurransproblemer det kan være egnet til å løse.....	33
8.3.2 Vurdering av pålegg om ikke-diskriminering sett opp mot potensielle konkurransproblemer .....	34
8.3.3 Vurdering av om ikke-diskriminering er forholdsmessig .....	35
8.3.4 Konklusjon.....	36
8.4 Offentliggjøring og standardtilbud (transparens).....	36
8.4.1 Vurdering av behovet for en transparensforpliktelse .....	36
8.4.2 Forlenget varslingsfrist .....	38
8.4.3 Særskilte vilkår for offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse - Key Performance Indicators (KPIer).....	39
8.4.4 Forholdsmessighet og forholdet til generell konkurransrett.....	40
8.4.5 Konklusjon.....	40
8.5 Regnskapsmessig skille.....	42
8.5.1 Generelt om regnskapsmessig skille.....	42
8.5.2 Vurdering av pålegg om regnskapsmessig skille på Telenor i markedet for Bredbåndsaksess.....	42
8.5.3 Konklusjon.....	43
8.6 Vurdering av samlet effekt av særskilte forpliktelser.....	43
8.7 Om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken .....	44
<b>9 Vedtak om pålegg av særskilte forpliktelser</b> .....	<b>45</b>

9.1 Tilgang .....	45
9.2 Pris- og regnskapsregulering.....	45
9.3 Ikke-diskriminering.....	46
9.4 Offentliggjøring og standardtilbud.....	46
9.5 Regnskapsmessig skille.....	47
<b>10 Forholdet til eksisterende forpliktelser og vedtak .....</b>	<b>47</b>
<b>11 Vedtakets virkningstidspunkt og klagefrist .....</b>	<b>48</b>

**Vedlegg 1** – Markedsanalyse av grossistmarkedene for LLUB (marked 4) og Bredbåndsaksess (marked 5)

**Vedlegg 2** – Oppsummering av høringen av PTs varsel om vedtak i markedene 4 og 5

**Vedlegg 3** – ESAs kommentarer til EØS-notifikasjon

## **Sammendrag**

På bakgrunn av analyse av grossistmarkedet for tilgang for levering av bredbåndstjenester, herunder bitstrømstilgang (heretter kalt markedet for Bredbåndsaksess), jf. vedlagte markedsanalyse, opprettholder Post- og teletilsynet (heretter kalt PT) med hjemmel i ekomloven § 3-3 utpekingen av Telenor ASA (heretter kalt Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for Bredbåndsaksess.

PT har identifisert en rekke potensielle konkurranseproblemer innenfor markedet for Bredbåndsaksess. De mest alvorlige konkurranseproblemene i dette markedet er i stor grad relatert til Telenors vertikale integrasjon og utgjøres av forskjellige former for diskriminerende atferd.

PT anser det for mulig å etablere konkurrerende infrastruktur i markedet for Bredbåndsaksess. Dette tilsier at markedet fortsatt bør reguleres med utgangspunkt i prinsipp 3 i PTs virkemiddeldokument.

Ettersom markedet reguleres etter prinsipp 3, vil PT i størst mulig grad legge til rette for langsiktig infrastrukturbasert konkurranse. PT vil imidlertid også forsøke å stimulere konkurransen på kortere sikt slik at brukere i hele landet får tilgang til gode, rimelige og fremtidsrettede bredbåndstjenester, som er et uttalt formål med ekomreguleringen. For å oppnå de to ovennevnte målsettinger, må det være tilstrekkelig tilgang til innsatsfaktorer på grossistnivå.

Etter å ha vurdert hensiktsmessigheten av og forholdsmessigheten ved virkemidlene som står til rådighet, har PT konkludert med at Telenor fortsatt bør pålegges en tilgangsforsikning i dette relevante markedet. Telenor pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnett. Forespørsler om bitstrømstilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett på tilgangsnivå 2 (jf. ERG Common Position on Bitstream Access) anses i utgangspunktet for å være rimelige.

Tilgangsforsikningen knyttes sammen med pålegg om ikke-diskriminering, standardtilbud og offentliggjøring. Det eksisterende regnskapsmessige skillet mellom nettvirksomheten og den interne tjenesteleverandørvirksomheten innenfor markedet for Bredbåndsaksess videreføres.

PT har vurdert et eventuelt pålegg om prisregulering på Telenor i markedet for Bredbåndsaksess og konkludert med at et slikt pålegg fortsatt ikke vil være nødvendig eller forholdsmessig.

## 1 Innledning og bakgrunn

1. Dette dokumentet inneholder vedtak i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (markeds 5, tidligere markeds 12). Med Bredbåndsaksess menes i denne sammenheng alt grossisttilbud av bredbåndsaksess tjenester som ikke er omfattet av LLUB-markedet, jf. definisjon i vedlagte markedsanalyse.
2. I lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) §§ 3-2 og 3-3 er PT pålagt å analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det utpekes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én forpliktelse utover de generelle forpliktelser som følger av ekomloven med forskrifter, jf. ekomloven § 3-4. Tilbyderne med sterk markedsstilling i markedene for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester vil bli pålagt ulike forpliktelser, basert på en særskilt vurdering av hvert enkelt marked og de aktuelle tilbydernes posisjon i dette markedet. I det følgende vil disse omtales som særskilte forpliktelser.
3. I PTs vedtak av 20. februar 2006 konkluderte tilsynet med at Telenor hadde sterk markedsstilling i Bredbåndsaksessmarkedet. Samtidig ble Telenor pålagt særskilte forpliktelser om tilgang, ikke-diskriminering, transparens og regnskapsmessig skille i dette relevante markedet.
4. I den oppdaterte analysen av markedet for Bredbåndsaksess, jf. vedlegg 1, konkluderer PT med at Telenor fortsatt har sterk markedsstilling i dette relevante markedet. PT sendte 22. juli 2008 varsel om vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser på nasjonal høring. PT mottok høringssvar fra BaneTele, Konkurransetilsynet, NextGenTel, TDC, Tele2, Telenor, Uninett og Ventelo. PT vurderte høringssvarene (jf. vedlegg 2) og utarbeidet på bakgrunn av disse et utkast til vedtak. Utkast til vedtak ble oversatt til engelsk og notifisert til EFTA Surveillance Authority (ESA) 28. januar 2009, jf. rammedirektivet artikkel 7.<sup>1</sup> PT mottok ESAs kommentarer 2. mars 2009.
5. ESA hadde kommentarer til den foreslåtte reguleringen i markeds 5. Etter ESAs mening burde PT på nytt vurdere behovet for å pålegge prisregulering av Telenor i markeds 5. Alternativt burde PT i det minste vurdere å pålegge krav om føring av kostnadsregnskap for å forhindre for eksempel marginskvis og sikre oppfyllelse av kravet om ikke-diskriminering.
6. I tillegg hadde ESA én kommentar til markedsanalysen.
7. PT har etter mottak av ESAs kommentarer mottatt ytterligere kommentarer vedrørende markeds 5 fra Telenor.
8. PT har vurdert og i størst mulig grad tatt hensyn til ESAs kommentarer. Vedtaket er derfor noe mer utfyllende på enkelte punkter enn ved notifiseringen 28. januar 2009, se spesielt kapitlene 8.1.2, 8.2.2 og 8.2.3. Tilleggscommentarene fra Telenor er også vurdert.

---

<sup>1</sup> Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive).

## 1.1 Rettslig utgangspunkt

9. Det regulatoriske rammeverket bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU). Direktivene trådte i kraft for Norge med virkning fra 1. november 2004. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom blant annet ekomloven og forskrift av 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

10. Forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling fastsettes individuelt. Fastsettelsen skjer etter en konkret vurdering på bakgrunn av en markedsanalyse og med en begrenset fremoverskuende tidshorison<sup>2</sup>. Særlig må det tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekt av de relevante virkemidlene. Plikter skal derfor tilpasses den enkelte tilbyder og de spesifikke konkurranseproblemer som gjør seg gjeldende i det relevante markedet.

11. Ved valg av særskilte forpliktelser har PT tatt hensyn til de retningslinjer og prinsipper som er redegjort for i PTs virkemiddeldokument av 5. desember 2006<sup>3</sup>. PTs virkemiddeldokument bygger på dokumentet "Revised Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework", utformet av European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG).<sup>4</sup> De retningslinjer og prinsipper som er nedfelt i ERGs virkemiddeldokument, skal stimulere utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt tilrettelegge for en harmonisert, enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemslandene.

## 1.2 Dokumentets struktur

12. Dette vedtaket består av et hoveddokument som omhandler selve påleggene og gir bakgrunn og begrunnelse for disse, samt tre vedlegg: markedsanalysen av grossistmarkedene for LLUB og Bredbåndsaksess (vedlegg 1), resultatet av høringen av PTs varsel om vedtak (vedlegg 2) og tilbakemelding fra ESA (vedlegg 3).

13. I kapittel 2 vedtas opprettholdelse av utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling. Kapittel 3 gir en kort oversikt over det regulatoriske rammeverket for valg av virkemidler, mens kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende særskilte forpliktelser knyttet til markedet for Bredbåndsaksess. I kapittel 5 diskuteres muligheten for duplisering av infrastruktur innenfor markedet for Bredbåndsaksess, en problemstilling som er av stor betydning for valg av særskilte forpliktelser, jf. også PTs virkemiddeldokument. Kapittel 6 gir en oversikt over konkurranseproblemer i markedet for Bredbåndsaksess, jf. også vedlagte markedsanalyse. Kapittel 7 gir en omtale av en del generelle forhold omkring valg av virkemidler. Kapittel 8 er det mest omfattende kapittelet i dokumentet. Der gjør PT rede for valg av virkemiddelbruk på bakgrunn av de forutgående kapitlene og markedsanalysen i vedlegg 1. På bakgrunn av denne gjennomgangen er vedtak om selve påleggene om særskilte forpliktelser formulert i kapittel 9, mens forholdet til eksisterende forpliktelser og vedtak

---

<sup>2</sup> Se nærmere om tidshorison<sup>2</sup> i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20

<sup>3</sup> Dokumentet er publisert på PTs nettsted [www.npt.no](http://www.npt.no) under menyvalget SMP.

<sup>4</sup> Dokumentet ble vedtatt 29. mai 2006 og er publisert på ERGs nettsted:

[http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg\\_06\\_33\\_remedies\\_common\\_position\\_june\\_06.pdf](http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

fremkommer i kapittel 10. Kapittel 11 inneholder informasjon om virkningstidspunkt og klagefrist for nytt vedtak.

## **2 Opprettholdelse av utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling**

14. På bakgrunn av analyse av grossistmarkedet for Bredbåndsaksess, vedtar PT med hjemmel i ekomloven § 3-3 at Telenor ASA fortsatt skal ha status som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for Bredbåndsaksess. For nærmere begrunnelse vises det til vedlegg 1.

## **3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler**

15. Det følger av ekomloven § 3-4 første ledd at tilbyder som har sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere særskilte plikter som følger av §§ 4-1 og §§ 4-4 - 4-10. Relevante forpliktelser i markedet for bredbåndsaksess er:

- Tilgangsforpliktelser, jf. ekomloven §§ 4-1, 4-4 og 4-5
- Krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7
- Krav om transparens, jf. ekomloven §§ 4-6 og 4-8
- Prisregulering og krav om kostnadsregnskap, jf. ekomloven § 4-9
- Krav om regnskapsmessig skille, jf. ekomloven § 4-8

16. I særlige tilfeller kan det også pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene, forutsatt at konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 følges.

17. PT har i sitt virkemiddeldokument redegjort for hvilke prinsipper som generelt vil være styrende for PTs valg av virkemidler:

Prinsipp 1: Det skal utformes begrunnede vedtak i samsvar med tilsynsmyndighetenes forpliktelser etter direktivene.

Prinsipp 2: Forbrukeres interesser skal ivaretas når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig.

Prinsipp 3: I markeder der PT vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, skal PT sørge for at virkemiddelbruken støtter opp under overgangen frem mot et marked med bærekraftig konkurranse.

Prinsipp 4: Forpliktelser skal utformes slik at de gir incentiver til etterlevelse.

18. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EF-rettens forholdsmessighetsprinsipp, skal eventuelle forpliktelser PT pålegger tilbydere med sterk markedsstilling være egnet til, og ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å fremme ekomlovens formål. De grunnleggende formål i ekomloven er nedfelt i § 1-1, som lyder:

*”Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon.”*

19. I tillegg til det grunnleggende formålet, er det oppstilt en spesiell formålsbestemmelse i § 3-4 tredje ledd. Bestemmelsen slår fast særlige, relevante hensyn ved bruk av særskilte forpliktelser:

*”Plikter etter første og annet ledd som pålegges i det enkelte tilfelle skal være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, samt legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet”*

#### **4 Gjeldende særskilte forpliktelser**

20. På bakgrunn av analyse av grossistmarkedet for Bredbåndsaksess, samt varsel om vedtak og utkast til vedtak, utpekte PT med hjemmel i ekomloven § 3-3 Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i dette markedet 20. februar 2006. De særskilte forpliktelser som i dag gjelder for Telenor innenfor markedet for Bredbåndsaksess er som følger:

- Plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnett.
- Plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til samlokalisering og/eller andre nødvendige tilhørende produkter fra kunder som etterspør bitstrømstilgang til det faste kobberbaserte aksessnett.
- Plikt til ikke å diskriminere med hensyn til pris og alle andre vilkår. Dette omfatter et krav om ikke-diskriminering både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter.
- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for alle tilgangsformer som tilbys innen markedet for Bredbåndsaksess. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses som tilfredsstillende offentliggjøring. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår. Oppdelingen skal tilfredsstillende behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om.
- Plikt til å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før endringene gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.
- Plikt til å underrette PT om endringer i standardtilbudet. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnerne og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.
- Plikt til å utarbeide et regnskapsmessig skille for bitstrømstilgang mellom nettvirksomheten og den interne tjenesteleverandørvirksomheten. Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av bitstrømstilgang overholdes.



## 5 Muligheter for duplisering av infrastruktur

21. Det følger av redegjørelsen for prinsippene 2 og 3 i PTs virkemiddeldokument at det vil være sentralt for valg av virkemidler hvorvidt duplisering av infrastrukturen som nyttes i det relevante markedet anses mulig eller ikke (dvs. om det er sannsynlig eller ikke å få til bærekraftig infrastrukturkonkurranse).

22. Da både kostnadsstrukturer og investeringsincentiver for ulike tilbydere vil endres over tid, åpner PTs virkemiddeldokument for at tilsynsmyndighetene kan legge til rette for at nye tilbydere foretar infrastrukturinvesteringer trinnvis. Bakgrunnen er at en tilbyder på sikt vil kunne investere i mer infrastruktur og på denne måten bevege seg til stadig høyere nivåer på infrastrukturstigen. Denne tankegangen omtales gjerne som teorien om "ladder of investment".

23. PT har definert markedet for Bredbåndsaksess til å omfatte tilgang levert over alternative aksessnett i tillegg til bitstrømstilgang over det tradisjonelle kobbernettet.<sup>5</sup> Markedet har med andre ord en teknologinøytral avgrensning. I vurderingen av muligheter for duplisering av eksisterende infrastruktur vil det derfor være naturlig å inkludere alternative bredbåndsaksesssteknologier, og ikke kun vurdere muligheten for duplisering av det kobberbaserte aksessnettet.

24. Aktører som ønsker å etablere seg i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess kan enten basere seg på Operatøraksess (LLUB) fra Telenor eller basere seg på eget aksessnett. PT anser i denne sammenheng tilbydere av Bredbåndsaksess som bruker LLUB som innsatsfaktor i produksjonen av Bredbåndsaksess som tilbydere med egen infrastruktur i Bredbåndsaksessmarkedet. Dette skyldes at aktører som velger å basere sitt tilbud av Bredbåndsaksess på LLUB må, på samme måte som Telenor, investere i utstyr i abonnentsentralene for å være i stand til å tilby Bredbåndsaksess. Slikt utstyr er i stor grad standard "hylleware" og kan følgelig ikke sies å være vanskelig dupliserbart.

25. Tilbydere som NextGenTel, Ventelo og Tele2 baserer seg hovedsakelig på kjøp av LLUB fra Telenor for sitt bredbåndstilbud i sluttbrukermarkedet. Disse aktørene har bygget ut egne DSLAMer som dekker store deler av befolkningen. I henhold til Telenors oversikt over grossistsalg for ADSL og Operatøraksess<sup>6</sup>, var ca. 32 % av det totale antall aksesser basert på LLUB ved utgangen av første halvår 2008. Dette gir etter PTs oppfatning en klar indikasjon på at mulighetene for duplisering av infrastruktur i Bredbåndsaksessmarkedet er til stede.

26. Videre viser PTs statistikk for 1. halvår 2008 at utbyggingen av alternative aksessnett er i sterk vekst. Den prosentvise andelen av veksten i bredbåndsabonnement er nå større for både kabel- og fiberbasert bredbånd enn for DSL-basert bredbånd. Også i absolutte tall vokser kabel-TV-basert bredbånd raskere enn DSL. Fra utgangen av 1. halvår 2007 til utgangen av 1. halvår 2008 økte antall bredbåndsabonnement med 71.400 mens DSL-baserte abonnement økte med 58.200. Antall fiberbaserte bredbåndsabonnement økte med 38.200 i samme periode. Vi ser også at tilbydere som Lyse med partnere og Get øker sine markedsandeler. Den sterke veksten i utbygging av alternative aksessnett de senere årene styrker konklusjonen om at mulighetene for duplisering av infrastruktur er til stede i dette markedet.

<sup>5</sup> Telenors bitstrømsprodukter inneholder også et element av transport (ATM eller IP-basert).

<sup>6</sup> Kilde Telenor: [http://www.jara.no/nyheter/OA\\_adsl.html](http://www.jara.no/nyheter/OA_adsl.html)

27. PT har på bakgrunn av ovenstående konkludert med at markedet for Bredbåndsaksess fortsatt faller inn under prinsipp 3 for pålegg om forpliktelser, jf. kapittel 2 i PTs virkemiddeldokument.

28. De regulatoriske rammebetingelsene vil påvirke hva som er bedriftsøkonomisk lønnsomme investeringer for ulike aktører som ønsker å konkurrere i sluttbrukermarkedene for bredbåndsaksesstjenester. Ettersom markedet for Bredbåndsaksess faller inn under prinsipp nr. 3, bør virkemiddelbruken i dette markedet støtte opp under en utvikling i retning av bærekraftig konkurranse, jf. PTs virkemiddeldokument. Samtidig er det PTs oppfatning at hensynet til konkurransen i sluttbrukermarkedene for bredbåndsaksess på kort sikt tilsier at det gis muligheter for tjenestekonkurranse basert på tilgang. Dette kan gi opphav til et visst motsetningsforhold mellom mulighetene for å oppnå konkurranse på kort og lang sikt.

29. Hovedmålsetningen for virkemiddelbruken i Bredbåndsaksessmarkedet må være å gi Telenors konkurrenter incentiver til bygging av egen infrastruktur, og det er viktig at eventuelle tilgangsbetingelser utformes slik at de ikke reduserer incentivene for investeringer som på lang sikt kan gi større grad av infrastrukturkonkurranse. Imidlertid bør det som nevnt også legges til rette for tjenestekonkurranse basert på tilgang. Med regulert tilgang til et Bredbåndsaksessprodukt gis nye tilbydere som ønsker å etablere seg i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksesstjenester mulighet til å bygge opp en viss kundemasse før disse tilbyderne må foreta investeringer i infrastruktur og utstyr.

## **6 Konkurransproblemer**

### **6.1 Generelt om konkurranseproblemer**

30. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve atferd som har til formål eller virkning enten å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Slik atferd omtales gjerne som konkurranseproblemer. Bruk av særskilte forpliktelser er ikke betinget av at utnyttelse av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå konkurranseproblem under gitte forhold<sup>7</sup>.

31. Nedenfor følger en beskrivelse av konkurranseproblemer innenfor grossistmarkedet for Bredbåndsaksess. PT har tatt utgangspunkt i oversikten som er beskrevet i PTs virkemiddeldokument og identifisert aktuelle og potensielle konkurranseproblemer. Dokumentet bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene som identifiserer 27 standard konkurranseproblemer i Europa<sup>8</sup>. Konkurransproblemene vil danne utgangspunktet for PTs vurdering av særskilte forpliktelser for tilbyderne med sterk markedsstilling i dette markedet.

---

<sup>7</sup> ERGs virkemiddeldokument side 25: "As the imposition of remedies in the new regulatory framework does not presuppose that an abuse of market power has actually occurred, the problems identified should be regarded as potential or possible competition problems which can be assumed to emerge under particular circumstances."

[http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg\\_06\\_33\\_remedies\\_common\\_position\\_june\\_06.pdf](http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

<sup>8</sup> Se ERGs virkemiddeldokument side 28-29.

## **6.2 Spesielt om konkurranseproblemer innenfor grossistmarkedet for Bredbåndsaksess.**

32. PT har i analysen av markedet for Bredbåndsaksess konkludert med at konkurransen er begrenset og at Telenor har sterk markedsstilling i dette markedet. Dette innebærer at Telenor har mulighet til å opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Fravær av virksam konkurranse i et marked kan gi opphav til ulike konkurranseproblemer knyttet til den dominerende aktørens atferd.

33. Etter tilsynets oppfatning er det flere potensielle konkurranseproblemer i markedet for Bredbåndsaksess. PT anser særlig konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett (jf. kategori 1 i PTs virkemiddeldokument) og enkeltmarkedsdominans (jf. kategori 3 i PTs virkemiddeldokument) som aktuelle i dette markedet. Nedenfor gjennomgås kort de konkurranseproblemer som PT har identifisert som aktuelle i markedet for Bredbåndsaksess, blant annet gjennom arbeidet med markedsanalysen.

34. PT vil for ordens skyld påpeke at Telenors tilbud om tilgang i form av Bredbåndsaksess frem til nå har vært underlagt regulering. Gjennomgangen nedenfor er således i stor grad en drøftelse av potensielle konkurranseproblemer som kunne oppstått ved fravær av regulering.

### **6.2.1 Vertikal overføring av markedsrett**

35. Vertikal overføring av markedsrett innebærer at en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i oppstrømsmarkedet forsøker å overføre markedsrett fra oppstrømsmarkedet til et beslektet nedstrømsmarked.

36. Markedet for Bredbåndsaksess er et grossistmarked, hvor sluttbrukermarkedene for bredbånd/internettaksess er de relevante nedstrømsmarkedene. Markedet for Bredbåndsaksess kan imidlertid også betraktes som et nedstrømsmarked, sett i forhold til markedet for LLUB, som befinner seg på et annet nivå i verdikjeden. LLUB kan derfor sees på som en innsatsfaktor i produksjonen av Bredbåndsaksess.

37. I situasjoner hvor et oppstrømsmarked er uregulert, med perfekt konkurranse i de tilhørende nedstrømsmarkedene, vil en aktør som har sterk markedsstilling i oppstrømsmarkedet generelt sett ikke ha incentiver til å forsøke å overføre markedsrett til nedstrømsmarkedet, fordi aktøren normalt vil ha mulighet til å utnytte sin markedsrett fullt ut i oppstrømsmarkedet.

38. For at vertikal overføring av markedsrett skal representere et problem, må derfor tilbyderen av en eller annen grunn være forhindret fra å utnytte sin dominerende stilling i oppstrømsmarkedet fullt ut. Dersom den dominerende aktøren i oppstrømsmarkedet for eksempel er prisregulert, vil aktøren ha incentiver til å overføre markedsrett til tilhørende nedstrømsmarkeder, fordi aktøren (på grunn av prisreguleringen) er forhindret fra å utnytte markedsretten fullt ut i oppstrømsmarkedet. Generelt sett legges det derfor til grunn at problemer med vertikal overføring av markedsrett vil øke i omfang jo strengere regulert det aktuelle oppstrømsmarkedet er.

39. Telenor har incitament til å overføre markedsrett nedstrøms fra grossistmarkedet for Bredbåndsaksess til sluttbrukermarkedene for bredbåndsaksess. Det forutsetter imidlertid at Telenor ikke har mulighet til å utnytte sin markedsrett i grossistmarkedet fullt ut. Både i sluttbruker- og grossistmarkedet for bredbåndsaksess

finnes det en rekke beskrankninger<sup>9</sup> som begrenser Telenors handlingsrom. Det er derfor etter PTs oppfatning sannsynlig at Telenor vil ha incitament til forsøke å overføre markedsrett fra Bredbåndsaksessmarkedet til sluttbrukermarkedene for bredbåndsaksess.

40. PT vil nedenfor vurdere potensielle konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett fra grossistmarkedet for Bredbåndsaksess til de tilgrensende sluttbrukermarkeder. Utgangspunktet for vurderingen er en forutsetning om at Telenor er forhindret fra å utnytte sin markedsrett fullt ut i markedet for Bredbåndsaksess.

41. Med hensyn til valg av virkemidler, er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer av (strategier for) vertikal overføring av markedsrett:

1. Tilgangsnektelse
2. Overføring av markedsrett ved hjelp av ikke-prisvariabler
3. Overføring av markedsrett ved hjelp av pris

#### 6.2.1.1 Tilgangsnektelse<sup>10</sup>

42. En etablert tilbyder med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked kan ha sterke incentiver til å nekte tilgang for aktører som tilbyr konkurrerende tjenester i det beslektede nedstrømsmarkedet, og dermed hindre ytterligere konkurranse i dette markedet. Det ville kunne være et alvorlig konkurranseproblem dersom aktøren med sterk markedsstilling i markedet for Bredbåndsaksess nektet andre aktører tilgang i dette grossistmarkedet. Tilgangsnektelse vil representere et konkurransemessig problem bare dersom den fører til svekket konkurranse i et eller flere nedstrømsmarkeder. Dersom det i utgangspunktet finnes tilstrekkelig konkurranse i nedstrømsmarkedene, for eksempel som følge av potensiell konkurranse fra alternative teknologier, vil tilgangsnektelse ikke nødvendigvis føre til en svekkelse av konkurransen nedstrøms.

43. PT mener at konkurransen i det aktuelle nedstrømsmarkedet vil kunne bli svekket dersom Telenor slutter å tilby Bredbåndsaksess. Selv om alternative aksessnett utgjør en større konkurransefaktor i dag enn for få år siden, representerer Telenors kobberbaserte aksessnett fortsatt den klart største innsatsfaktoren for bredbåndsaksess tjenester, jf. vedlagte markedsanalyse. Dessuten er den geografiske utbredelsen av utbygging av nye aksessnett foreløpig begrenset. PT finner derfor at Telenor kan ha et incitament til å nekte andre aktører tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. I fravær av pålagt tilgang i form av Bredbåndsaksess vil tilgangsnektelse derfor fortsatt være et potensielt konkurranseproblem i markedet for Bredbåndsaksess.

#### 6.2.1.2 Overføring av markedsrett ved hjelp av ikke-prisvariabler

44. Overføring av markedsrett ved hjelp av andre variabler enn pris omfatter forskjellige typer diskriminerende atferd som er særlig aktuelle dersom en aktør med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked er underlagt en regulert tilgangspris, som gjør diskriminering ved hjelp av pris vanskelig eller umulig. Konkurranseproblemer av denne typen vil ofte gjøre at den etablerte aktøren får mulighet til å handle raskere i nedstrømsmarkedene enn konkurrentene (såkalt "first mover advantage"), og dermed

<sup>9</sup> Dette skyldes blant annet forbudsbestemmelser i konkurranseloven og de forpliktelsene som automatisk følger av ekomloven.

<sup>10</sup> Tilsvaret konkurranseproblem 1.1 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document.

ha mulighet til å begrense konkurrentenes muligheter i disse markedene. I tillegg er ofte resultatet av denne typen atferd at konkurrentene får økte kostnader, begrenset salg og/eller blir påført en prisklemme.

45. Konkurransproblemer av denne typen omfatter *uthalelsestaktikk* (for eksempel uthalelse av forhandlinger eller pretenderte tekniske vanskeligheter) og *utilbørlige krav* (for eksempel uforholdsmessige krav knyttet til bankgarantier, prognoser eller lignende). Videre omfattes blant annet *kvalitetsdiskriminering* (for eksempel knyttet til feilrettingstider) og *misbruk av informasjon om konkurrenter*. Alt i alt er det PTs oppfatning at alle syv konkurranseproblemer fra 1.2 til 1.8 som er nevnt i PTs virkemiddeldokument og i ERGs virkemiddeldokument, potensielt kan oppstå i markedet for Bredbåndsaksess<sup>11</sup>. Enkelte av de mest relevante konkurranseproblemene er beskrevet nedenfor.

46. Diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon er et potensielt konkurranseproblem i markedet for Bredbåndsaksess. Telenor kan ha et incitament til å gi sin sluttbrukervirksomhet informasjon som den ikke gir til sine eksterne grossistkunder eller nekte å gi informasjon som er nødvendig for at grossistkundene skal kunne tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet. Eksempelvis vil Telenor kunne ha et incitament til kun å gi egen sluttbrukervirksomhet, og ikke eksterne grossistkunder, informasjon om grossistvirksomhetens utbyggingsplaner.

47. Et annet potensielt konkurranseproblem er uthalelsestaktikk, for eksempel uthaling av forhandlinger eller urimelig lange leveransetider. Dersom det som en del av en eventuell tilgangsplikt ikke kreves at forhandlinger om tilgang gjennomføres uten unødig opphold, eller at det ikke stilles krav til at leveransetidene skal være de samme for eksterne grossistkunder som for egen sluttbrukervirksomhet, vil Telenor kunne ha et incitament til å ta i bruk ulike former for uthalelsestaktikk for å trenere tilgang. Slik trening kan potensielt utgjøre et konkurranseproblem.

48. Misbruk av informasjon om konkurrenter er et annet potensielt konkurranseproblem i dette relevante markedet. Telenor mottar prognoser for kundeveksten til grossistkundene i markedet for Bredbåndsaksess. Dette trenger Telenors grossistvirksomhet for å kunne drifte og utvikle kobberaksessnettet på en mest mulig effektiv måte. Disse prognosene gir imidlertid Telenors grossistvirksomhet en viss informasjon om de eksterne grossistkundernes markedsplaner. Dette er informasjon som potensielt kan misbrukes av Telenor dersom den blir tilgjengelig for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

### 6.2.1.3 Overføring av markedsrett ved hjelp av pris<sup>12</sup>

49. Denne type potensielle konkurranseproblemer omfatter *prisdiskriminering*, *krysssubsidiering* og *rovprising*. Dette er atferd som har som mål å begrense konkurrenters salg nedstrøms, øke konkurrenters kostnader og/eller påføre konkurrenter en prisklemme.

50. Felles for disse konkurranseproblemene er at de gjelder forholdet mellom priser i henholdsvis LLUB-markedet, Bredbåndsaksessmarkedet og sluttbrukermarkedene for bredbåndsaksess, og ikke nivået på prisene i de respektive markeder som sådan. Forholdet mellom prisene i disse markedene er viktig for konkurransesituasjonen både

<sup>11</sup> Disse syv omfatter følgende: diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon, uthalelsestaktikk, produktkobling/-binding, utilbørlige krav, kvalitetsdiskriminering, strategisk produktdesign og misbruk av informasjon om konkurrenter.

<sup>12</sup> Tilsvarende konkurranseproblemer 1.9 – 1.11 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document.

i Bredbåndsaksessmarkedet og i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess. PT anser det som viktig at prisene står i forhold til hverandre på en slik måte at de legger til rette for effektive investeringsbeslutninger, muligheter for å klatre på ”investeringsstigen” og effektiv infrastrukturkonkurranse der dette er mulig, til sluttbrukernes beste. Dette betyr at det for en effektiv aktør må være mulig å etablere seg på ulike tilgangsnivåer, og i de respektive markeder konkurrere med Telenor på like vilkår.

51. *Prisdiskriminering* er et aktuelt problem i markedet for Bredbåndsaksess. Telenor kan, slik PT vurderer det, ha incentiver til å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet ved å gi den interne sluttbrukervirksomhet lavere pris enn eksterne konkurrenter. Dette vil gi konkurrentene en kostnadsulempe i forhold til Telenor i sluttbrukermarkedet. Denne type atferd vil derfor føre til at aktører som konkurrerer med Telenor i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess basert på kjøp av Bredbåndsaksess fra Telenor, ikke får mulighet til å konkurrere på like vilkår med Telenor i disse markedene. Dette vil føre til en prisklemme for disse aktørene og en svekkelse av konkurransen i sluttbrukermarkedet.

52. PT har behandlet klager fra Telenors konkurrenter om mulig prisdiskriminering fra Telenors side i Bredbåndsaksessmarkedet, i hovedsak knyttet til rabattstrukturer. Den ene saken<sup>13</sup> gjaldt Telenors rabattkampanje for etablering av Jara ADSL (bitstrømstilgang) i perioden november 2003 til januar 2004. Flere tilbydere hevdet at denne kampanjen favoriserte Telenors egen sluttbrukervirksomhet på en måte som innebar diskriminering av eksterne grossistkunder. I en annen sak<sup>14</sup> varslet Telenor høsten 2004 en ny rabattstruktur for Jara ADSL som ville ført til at Telenors egen sluttbrukervirksomhet hadde fått en prisreduksjon som få av de eksterne grossistkunder ville oppnådd.

53. *Krysssubsidiering*, som er nært beslektet med prisdiskriminering, er et annet potensielt konkurranseproblem i markedet for Bredbåndsaksess. Krysssubsidiering kan i dette markedet for eksempel innebære at Telenor setter en (for) høy pris på tilgangsproduktene i markedet for Bredbåndsaksess og en (for) lav pris i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess og dermed påfører konkurrenter i sluttbrukermarkedet, som baserer sitt tjenestetilbud på Bredbåndsaksess fra Telenor, en prisklemme.

54. Et tredje konkurranseproblem av denne type er *rovprising*. PT mener at rovprising kan være et potensielt problem i markedet for Bredbåndsaksess. Telenor kan ha et incitament til å etablere en prisklemme gjennom rovprising både i sluttbrukermarkedet og grossistmarkedet for Bredbåndsaksess.

55. Konkurranseproblemene som er omtalt i dette avsnittet fører alle på en eller annen måte til at Telenors konkurrenter kan havne i en prisklemme. Slike prisklemmer kan oppstå mellom flere forskjellige tilgangsnivåer i bredbåndsaksessmarkedene. En prisklemme kan for det første oppstå mellom prisene i LLUB-markedet og Bredbåndsaksessmarkedet, dvs. at marginene til aktører som i hovedsak baserer seg på LLUB blir redusert i forhold til marginene til aktører som i hovedsak baserer seg på Bredbåndsaksess. En prisklemme kan for det andre oppstå mellom prisene i Bredbåndsaksessmarkedet og sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess, dvs. at marginene til aktører som i hovedsak baserer seg på kjøp av Bredbåndsaksess fra

---

<sup>13</sup> Saksnummer 03/05705

<sup>14</sup> Saksnummer 04/05833.

Telenor blir redusert i forhold til marginene til Telenors eget salg i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess. PT anser at det er større fare for førstnevnte prisklemme enn sistnevnte. Grunnen til dette er at Telenor har, slik PT har vurdert det, mindre å tjene på at aktører som primært kjøper Bredbåndsaksess mister salg eller må gå ut av markedet, enn at dette skjer med aktører som primært kjøper LLUB. De aktørene som benytter seg av Bredbåndsaksess, kjøper en større andel av innsatsfaktorene til sitt produkt fra Telenor enn LLUB-aktørene. Telenor har derfor høyere fortjeneste per grossistkunde som kjøper Bredbåndsaksess enn per LLUB-kunde. PT anser det derfor som sannsynlig at Telenor har incitament til å gi sine grossistkunder på Bredbåndsaksess marginer som gjør det mulig å konkurrere med LLUB-kundene i sluttbrukermarkedet.

## 6.2.2 Enkeltmarkedsdominans

56. Ved siden av eventuelle problemer knyttet til overføring av markedsrett mellom markeder, som diskutert i forrige avsnitt, finnes forskjellige potensielle konkurranseproblemer knyttet til en aktørs sterke stilling i ett bestemt marked. Som omtalt i PTs virkemiddeldokument, er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer (strategier) av enkeltmarkedsdominans:

1. *Etableringshindrende atferd*
2. *Utnyttende atferd*
3. *Ineffektiv produksjon*

57. Nedenfor omtales disse tre hovedtypene av konkurranseproblemer knyttet til enkeltmarkedsdominans hver for seg, og det drøftes i hvilken grad de enkelte problemer som inngår er aktuelle i markedet for Bredbåndsaksess. Slik PT har vurdert det, er det i størst grad problemer knyttet til utnyttende atferd som vil utgjøre alvorlige konkurranseproblemer i markedet for Bredbåndsaksess.

### 6.2.2.1 Etableringshindrende atferd<sup>15</sup>

58. Denne typen konkurranseproblemer omfatter situasjoner hvor en dominerende aktør forsøker å bygge nye etableringshindringer for potensielle nykommere i markedet. Eksempler på slike strategier kan være produktdesign som gjør bytte av tilbyder vanskelig eller dyrt, strategisk utformede kontraktvilkår (for eksempel bindingstider og krav til omsetning) og eksklusivitetsavtaler. Videre omfattes strategier som overinvestering (dvs. investering for å avskrekke nykommere fra å etablere seg) og rovprising. PT mener at denne type konkurranseproblemer kan være potensielle problemer i markedet for Bredbåndsaksess.

59. Et mulig eksempel på etableringshindrende atferd i dette markedet kan være dersom det i Telenors standardtilbud er inntatt krav om minimumsomsetning for påfølgende år som kan ha en innelåsende effekt. Et annet eksempel kan være at Telenor tidligere ikke tilbød volumrabatt ved konverteringer fra Bredbåndsaksess til LLUB. Dette gjorde det i praksis svært dyrt for en aktør å bevege seg et trinn opp i "investeringsstigen". PT fattet 17. august 2004 vedtak som påla Telenor å tilby en tjeneste for volumkonvertering av Bredbåndsaksess til LLUB.<sup>16</sup>

60. Når det gjelder rovprising i Bredbåndsaksessmarkedet, mener PT dette først og fremst vil være en strategi knyttet til overføring av markedsrett (se avsnitt 6.2.1.3).

<sup>15</sup> Tilsvaret konkurranseproblemer 3.1 – 3.5 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document.

<sup>16</sup> Sak 2002/7626.

#### 6.2.2.2 Utnyttende atferd<sup>17</sup>

61. Denne type konkurranseproblemer omtales ofte som ”tekstbok-monopolistisk atferd”. Det er atferd hvor den dominerende aktøren utnytter kunder gjennom *overprising* eller *prisdiskriminering*.

62. PT mener at *overprising* kan være et potensielt konkurranseproblem i markedet for Bredbåndsaksess. Telenor kan ha et incitament til å utnytte sin dominerende stilling ved å sette en for høy pris på tjenestene tilbudt i markedet, for på den måten å oppnå høyere profitt (”superprofit”), med et samfunnsøkonomisk velferdstap som resultat.

63. Samtidig har markedsanalysen vist at Telenor står overfor potensiell konkurranse fra ny teknologi, noe som gjør det mindre attraktivt for Telenor å ta en for høy pris i dette markedet. PT finner videre grunn til å vise til at Telenor også reduserte prisene for Bredbåndsaksess da de 1. desember 2007 reduserte LLUB-prisen til under regulert pristak. Dette indikerer at markedssituasjonen og/eller regulering som er pålagt Telenor (bl.a. krav om ikke-diskriminering) medfører at overpris blir et mindre alvorlig konkurranseproblem i markedet for Bredbåndsaksess.

64. *Prisdiskriminering* som utnyttende atferd omfatter forskjellige strategier hvor en dominerende aktør gjennom å dele inn markedet i kundegrupper, eller ved hjelp av to-/flerdelte tariffer, kan oppnå høyere profitt enn ved ensartede priser. I markedet for Bredbåndsaksess vil prisdiskriminering først og fremst være en strategi for overføring av markedsmakt nedstrøms, som omtalt i forrige avsnitt.

#### 6.2.2.3 Ineffektiv produksjon<sup>18</sup>

65. Denne type konkurranseproblemer beskriver forskjellige typer ineffektivitet i produksjonen som skyldes manglende konkurranse. Årsaken er at markedet mangler den disiplinerende effekt konkurranseeksponering antas å ha på produksjonseffektivitet. Potensielle konkurranseproblemer av denne typen omfatter *mangelfulle investeringer*, *kostnadsineffektivitet* og *lav kvalitet*.

66. PT anser det ikke som sannsynlig at ineffektiv produksjon som følge av mangelfull konkurranse vil utgjøre noe alvorlig konkurranseproblem i markedet for Bredbåndsaksess. Selv om Telenor har en betydelig markedsandel, vil konkurranse både fra eksisterende aktører og potensiell fremtidig konkurranse fra nye og alternative aksessteknologier gi Telenor relativt sterke incentiver til kostnadseffektiv drift og produksjon av tjenester med god kvalitet i dette markedet.

### 6.2.3 Oppsummering av konkurranseproblemene i markedet for Bredbåndsaksess

67. Konkurranseproblemene i markedet for Bredbåndsaksess er etter PTs syn først og fremst knyttet til vertikal overføring av markedsmakt og enkeltmarkedsdominans. Når det gjelder vertikal overføring av markedsmakt, er det først og fremst forskjellige former for diskriminerende atferd som utgjør de største potensielle problemer. Dette kan være diskriminering knyttet til andre forhold enn pris, som for eksempel kontraktsbetingelser og leveringstid/-presisjon. Videre kan prisdiskriminering og krysssubsidiering føre til at Telenors konkurrenter utsettes for en prisklemme og dermed i verste fall bli utestengt fra nedstrømsmarkedene.

<sup>17</sup> Tilsvarer konkurranseproblemer 3.6 og 3.7 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document.

<sup>18</sup> Tilsvarer konkurranseproblemer 3.8 – 3.10 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document. Slike problemer omtales ofte som X-inefficiency.



68. Av konkurranseproblemer knyttet til enkeltmarkedsdominans er det først og fremst overpris som utgjør et aktuelt problem. Telenor vil som tilbyder med sterk markedsstilling ha mulighet til å sette en høy pris som kan resultere i et samfunnsøkonomisk velferdstap. Potensiell konkurranse fra nye og etablerte tilbydere som baserer seg på alternativ teknologi bidrar imidlertid etter PTs oppfatning til å redusere faren for overpriser i markedet for Bredbåndsaksess.

## **7 Generelt om valg av virkemidler**

69. I det følgende gjøres det rede for enkelte forhold av generell karakter knyttet til valg av virkemidler i markedet for Bredbåndsaksess. Konkret valg av særskilte forpliktelser er nærmere redegjort for i kapittel 8.

### **7.1 Forholdsmessighet**

70. Prinsippet om forholdsmessighet er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2002-03) i merknad til ekomloven § 3-4. Det er her knyttet noen kommentarer til den forholdsmessighetsvurdering tilsynsmyndighetene skal gjennomføre ved pålegg av forpliktelser. Det heter her at:

*”Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd. Dette åpner også for at myndigheten knytter forpliktelsene til enkelte deler av det relevante marked dersom dette er hensiktsmessig.”*

71. Prinsippet innebærer at PT ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativ for tilbyder med sterk markedsstilling. Det vil også under omstendighetene måtte oppstilles et absolutt krav om å ikke pålegge forpliktelser som blir uforholdsmessig tyngende.

72. Innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er dessuten beskrevet relativt detaljert i PTs virkemiddeldokument. Det fremgår der at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke skal gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene.

73. Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at PT ikke skal eller ikke har anledning til å ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Kjernen i disse prinsippene er at man ikke skal ilegge strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av mer tyngende forpliktelser som prisregulering vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig eller nødvendig i markeder hvor andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

## 7.2 Samvirke mellom virkemidlene

74. De særskilte forpliktelsene PT kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling er i stor grad nært knyttet til hverandre. Den innbyrdes tilknytningen mellom de ulike forpliktelsene er nærmere omtalt i ERGs virkemiddeldokument punkt 3.2. PT viser til behandlingen der.

75. Det er særlig grunn til å påpeke at virkemidlene regnskapsmessig skille, kostnadsregnskap og offentliggjøring av standardtilbud mv. isolert sett har liten selvstendig effekt. De er i hovedsak ment å støtte opp om eventuelle krav til ikke-diskriminering og/eller prisregulering.

## 7.3 Ladder of investment

76. I de markedene der PT anser at duplisering av infrastruktur er mulig eller sannsynlig, må virkemidlene anvendes slik at andre aktører enn Telenor gis incentiver til å investere i alternativ infrastruktur, jf. prinsipp 3 for bruk av virkemidler. Samtidig skal tilbydere som allerede er etablert gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer. Eventuelle pålegg om ulike tilgangsformer og prisregulering vil være av stor betydning med hensyn til å gi incentiver til investeringer. Fordi det ofte vil være betydelig risiko knyttet til investeringer som har en høy andel ugjenkallelige kostnader, kan disse aktørene ønske å følge en gradvis tilnærming der de for eksempel investerer trinn for trinn. Dersom den eksisterende infrastrukturen til tilbyderen med sterk markedsstilling er tilgjengelig til overkommelige priser, blir det enklere for nye tilbydere å etablere seg i markedet, for eksempel som videreselgere eller med begrenset egen infrastruktur. Etter hvert som slike aktører får økt kundemasse, vil investeringsrisikoen reduseres. Andre aktører enn Telenor vil ha økte muligheter og incentiver til å investere ytterligere i infrastruktur. Ideen om at nye tilbydere gradvis kan bygge seg opp i markedet og investere i infrastruktur, omtales i ERGs virkemiddeldokument som "ladder of investment" (investeringsstigen).<sup>19</sup>

77. I følge denne teorien kan man gradvis oppnå duplisering av infrastruktur i de markedene der slik duplisering anses som mulig. PT vil på bakgrunn av blant annet denne tilnærmingen gjøre det mulig for nye aktører å investere trinn for trinn, for eksempel ved å se til at flere tilgangsprodukter på ulike nivåer i nettet er tilgjengelige på samme tidspunkt. Samtidig må virkemiddelbruken gi incentiver til bevegelse opp investeringsstigen, eksempelvis gjennom etter hvert å fjerne forpliktelser for tilgang eller lette på eventuell prisregulering. Ved prisregulering av ulike tilgangsformer må forholdet mellom de ulike tilgangsprisene være slik at de kan gi incentiver til ytterligere investeringer.

78. Som det fremgår av kapittel 5, mener PT at det er mulig å få til infrastrukturkonkurranse i markedet for Bredbåndsaksess. Gjennom tilgangsfpliktelsene kan PT legge tilrette for at nye aktører kan bygge opp en kundemasse og etablere et merkenavn før de tar større investeringer. Kjøp av Bredbåndsaksess bidrar til å senke kostnadene og redusere investeringsrisikoen når en konkurrent først har begynt, eller har intensjoner om, å bygge infrastruktur og investere i eget utstyr i abonnentsentralene, gjerne supplert med bruk av alternative aksessteknologier der det er lønnsomt. Tilgangsfplikten og de øvrige virkemidlene må

<sup>19</sup> Se ERGs virkemiddeldokument side 80-85.

utformes på en måte som gjør at tilbyderne har tilstrekkelig incentiver til å klatre videre i investeringsstigen, dvs. bygge mer infrastruktur selv. Dette kan for eksempel gjøres gjennom tidsbegrensede tilgangsplikter og gjennom utformingen av prisreguleringen som eventuelt blir pålagt.

## 8 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

79. PT tar i dette kapittelet stilling til hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for Bredbåndsaksess. Hovedformålet er å fastsette hvilke forpliktelser som er best egnet til å ivareta ekomlovens formål, prinsipp 3 i PTs virkemiddeldokument og som samtidig er forholdsmessige.

80. I vurderingen av hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges Telenor, har PT videre vektlagt ERGs reviderte virkemiddeldokument<sup>20</sup>, samt ERGs "Report on Best Practices on regulatory regimes in wholesale unbundled access and bitstream access"<sup>21</sup>. PT har også sett hen til EU-kommisjonens utkast til ny anbefaling om regulering av tilgang til neste generasjons aksessnett (NGA)<sup>22</sup>. Utkastet har vært på høring høsten 2008.

81. PT har valgt å innlede vurderingene med en gjennomgang av behovet for tilgangsfpliktelser. Dette er gjort fordi det for praktiske formål vil være lite hensiktsmessig å diskutere andre virkemidler hvis det ikke samtidig forutsettes at tilgangsfpliktelser gjelder. Etter vurderingen av tilgangsfpliktelser vil PT vurdere en forpliktelse om *pris- og regnskapsregulering*. Deretter vurderes en forpliktelse om *ikke-diskriminering* og til slutt forpliktelsene om *offentliggjøring og standardtilbud (transparens)* og *regnskapsmessig skille*. Årsaken til at PT har valgt denne rekkefølgen i vurderingene, er at spørsmålet om prisregulering – og eventuelt valg av metode for prisregulering – legger premisser for hvilke konkurranseproblemer som kan tenkes å oppstå vedrørende overføring av markedsrett til nedstrømsmarkedene. PT mener derfor det er mest hensiktsmessig å begynne med en vurdering av prisregulering for deretter å vurdere en eventuell forpliktelse om ikke-diskriminering. PT anser videre at regnskapsmessig skille og transparens er virkemidler som har som hovedfunksjon å støtte opp om et eventuelt krav til ikke-diskriminering, og i mindre grad har en selvstendig funksjon utover dette. Disse to virkemidlene vurderes derfor til slutt.

82. Etter å ha tatt foreløpig stilling til hver av de enkelte forpliktelser, omtales i avsnitt 8.6, som et ledd i forholdsmessighetsvurderingen, den samlede effekt av forpliktelsene i markedet for Bredbåndsaksess. Videre vurderes forpliktelsene i LLUB-markedet og Bredbåndsaksessmarkedet samlet, for å sikre at det samlede sett av forpliktelser i disse to grossistmarkedene både er forholdsmessig og innbyrdes konsistente.

83. I avsnitt 8.7 redegjøres det for hvilke konsekvenser PT mener virkemiddelbruken vil ha. Vi vil her se på konsekvensene av virkemiddelbruken i LLUB- og Bredbåndsaksessmarkedene samlet.

<sup>20</sup> Se [http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg\\_06\\_33\\_remedies\\_common\\_position\\_june\\_06.pdf](http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

<sup>21</sup> Se [http://erg.ec.europa.eu/doc/publications/erg\\_07\\_53\\_wla\\_wba\\_bp\\_final\\_080604.pdf](http://erg.ec.europa.eu/doc/publications/erg_07_53_wla_wba_bp_final_080604.pdf)

<sup>22</sup> Se [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/public\\_consult/nga/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult/nga/index_en.htm)

## 8.1 Tilgang

### 8.1.1 Om hjemmelsgrunnlaget

84. Ekomloven § 4-1 er en generell bestemmelse om tilgang<sup>23</sup>. Det følger av denne bestemmelsens første ledd at:

*”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste.”*

85. Hvorvidt en konkret anmodning om tilgang er ”rimelig”, må vurderes i henhold til kriteriene i ekomloven § 4-1 annet ledd:

*”I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det blant annet foretas en avveining av tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å kunne tilby konkurrerende tjenester. I vurderingen av hva som er nødvendig skal det tas hensyn til om det i lys av markedsutviklingen er teknisk og bedriftsøkonomisk mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det i tillegg tas hensyn til:*

- 1. tilgjengelig kapasitet,*
- 2. tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med,*
- 3. bærekraftig konkurranse,*
- 4. behov for å ivareta nettets integritet,*
- 5. immaterielle rettigheter og*
- 6. etablering av felleseuropeiske tjenester.”*

86. Forarbeidene understreker at listen ikke er uttømmende<sup>24</sup>.

87. Ved pålegg om tilgangsforpliktelser må infrastruktureierens interesse i å disponere eget nett avveies mot andre tilbyderes behov for tilgang til fasiliteter som er nødvendige for å tilby konkurrerende tjenester. Årsaken til dette er at et pålegg som gir økt konkurranse på kort sikt, kan redusere andre aktørers incitament til å investere i alternativ infrastruktur. Slik alternativ infrastruktur vil kunne øke konkurransen på lang sikt.

88. Det følger av ekomloven § 1-1 at hensynet til bærekraftig konkurranse bør vektlegges ved vurderingen av om en anmodning om tilgang er ”rimelig”. Hensynet hører nært sammen med formålet om duplisering av infrastruktur og ønsket om å bøte på kjerneproblemene i markedet. Siktemålet er å skape et marked som i all hovedsak klarer seg selv uten annen regulatorisk intervensjon enn det som følger av alminnelig

---

<sup>23</sup> Med tilgang menes det å stille fasiliteter og/eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere, på bestemte vilkår, med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester. Begrepet omfatter blant annet tilgang til nett, nettelementer og tilhørende fasiliteter som kan innebære tilslutning av utstyr ved kabel- eller radiobasert tilknytning, tilgang til fysisk infrastruktur, herunder bygninger, kabelkanaler og master og tilgang til relevante programvaresystemer, herunder driftstøttesystemer. Begrepet omfatter ikke tilgang for sluttbrukere.

<sup>24</sup> Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101.

konkurranserett. Forarbeidene sier at det i en vurdering av om det finnes tekniske eller økonomiske alternativer til den tilgang det anmodes om, skal tas hensyn til om alternativene er av en slik karakter at det vil være mulig å konkurrere med den som har sterk markedsstilling i det relevante markedet<sup>25</sup>.

### **8.1.2 Nærmere om behovet for en tilgangsforskrift i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess**

89. I kapittel 6 ovenfor har PT konkludert med at Telenors kobberbaserte aksessnett fortsatt står i en særstilling når det gjelder tilbud av bredbåndsaksess tjenester til sluttbrukere selv om alternative aksessnett utgjør en større konkurransefaktor i dag enn for få år siden. PT mener med utgangspunkt i vurderingene gjort i kapittel 6 at Telenor kan ha et incitament til å nekte andre aktører tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i form av Bredbåndsaksess. I fravær av pålagt tilgang om Bredbåndsaksess, vil tilgangsnektelse derfor representere et potensielt konkurranseproblem i dette relevante markedet.

90. I vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for Bredbåndsaksess av 20. februar 2006 ble Telenor pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet.

91. I utgangspunktet kan det stilles spørsmål ved om en plikt til å tilby tilgang i form av Bredbåndsaksess fortsatt er et egnet virkemiddel for å fremme infrastrukturkonkurranse, eller om det er tilstrekkelig å videreføre plikten til LLUB-tilgang. PT er imidlertid av den oppfatning av infrastrukturkonkurranse vil kunne bli ytterligere stimulert ved å legge forholdene til rette for at nye aktører i sluttbrukermarkedet gis mulighet og incentiver til å klatre på investeringsstigen. Empiriske eksempler på dette er Bluecom<sup>26</sup> som i sin tid startet som grossistkunde i Bredbåndsaksessmarkedet, før de migrerte deler av sin kundemasse over på egne DSLAMer (LLUB) da kundemassen i et gitt geografisk område ble stor nok til å forsvare LLUB-tilgang, samt Tele2 som er i gang med å migrere deler av sin kundebase over fra Bredbåndsaksess til LLUB.

92. Dessuten anser PT at tilgang i form av Bredbåndsaksess er et nødvendig supplement både for LLUB-aktører og tilbydere som bygger egen aksessinfrastruktur, særlig i geografiske områder hvor det ikke vil være lønnsomt å etablere egne DSLAMer eller bygge ut eget aksessnett.

93. Med utgangspunkt i vurderingene over, anser PT at den eksisterende tilgangsforskrift for Bredbåndsaksess bør videreføres for å bøte på konkurranseproblemet tilgangsnektelse i dette markedet. Den eksisterende forpliktelsen er begrenset til Telenors kobberbaserte aksessnett.

94. PT har vurdert om det er behov for å utvide tilgangsforskriften til også å gjelde andre typer aksessnett enn det kobberbaserte. EU-kommisjonen har i sitt utkast til ny anbefaling om regulering av tilgang til NGA anbefalt at eksisterende tilgangsforskrifter i marked 5 bør videreføres og eventuelt utvides til å omfatte andre teknologier som inngår i marked 5.

95. I tillegg til det kobberbaserte aksessnettet har Telenor gjennom Canal Digital et kabel-TV-nett som også benyttes til å tilby bredbåndstjenester. Telenor har også

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101

<sup>26</sup> Bluecom ble kjøpet opp av Catch, som senere ble kjøpt av Ventelo.

startet utbygging av fiberbaserte aksessnett. I tillegg tilbyr Telenor bredbånd basert på trådløs teknologi (WiMax) i begrensede områder der det ikke finnes ADSL-dekning.

96. Dersom man ser bort fra kabel-TV-nettet til Canal Digital, er Telenor ikke av de største tilbyderne av ikke-kobberbaserte aksessnett. Eksempelvis har Telenor først nylig lansert et tilbud om bredbånd via fiberaksesser i privatmarkedet. Foreløpig har Telenor kun etablert prøveprosjekter i noen få utvalgte geografiske områder. Det er videre mulig for sluttbrukere å registrere interesse på Telenors hjemmeside for utbygging av fiber. Telenor har kommet vesentlig kortere mht. levering av fiberbaserte bredbåndstjenester enn mange tidligere monopolister i andre europeiske land.

97. I en presentasjon Telenor holdt under seminaret ”Digitale Telenett” i Trondheim 6. januar 2009<sup>27</sup> ble det opplyst at Telenor i løpet av 2008 hadde solgt ca. 10 000 FTTH-abonnement for levering i 2009. Telenor viste i samme presentasjon en oversikt der de deler markedet i fire grupper:

1. Fiberaksesser tilgjengelig (ca. 200 000 husholdninger)
2. Oppgraderte kabel-TV-nett tilgjengelig (ca. 700 000 husholdninger)
3. Tettbygde strøk med kobbernett (ca. 500 000 husholdninger)
4. Utenfor tettbygde strøk med kobbernett (ca. 700 000 husholdninger)

Telenor kunne opplyse at deres satsning på fiberaksesser de nærmeste årene primært vil rette seg mot husholdninger i tettbygde strøk med kobbernett. I tillegg vil Telenor også bygge fiberaksesser i områder der oppgraderte kabel-TV-nett er tilgjengelig, men det er rimelig å anta at denne fibersatsningen bare vil skje i områder der Canal Digital ikke leverer sine tjenester. Ut fra disse opplysningene kan det derfor anslås at ca. en tredjedel av norske husholdninger vil være i målgruppen som kan omfattes av Telenors fibersatsning de nærmeste årene. Basert på utviklingen vi hittil har sett vil det være rimelig å anta at Telenor fortsatt vil møte sterk konkurranse fra andre fiberaktører i tettbygde strøk som pr. i dag bare har kobbernett. Videre vil for eksempel Get med sine oppgraderte kabel-TV-nett være i stand til å konkurrere dersom Telenor bygger fibernet i områder der Get allerede leverer sine tjenester.

98. I motsetning til Telenors kabel-TV-nett vil fiberbasert aksess fra Telenor antagelig gradvis erstatte den kobberbaserte aksessen. Etter PTs mening er det på det nåværende tidspunkt imidlertid ikke grunnlag for å pålegge en forpliktelse om fiberbasert Bredbåndsaksess for Telenor. Omfanget av fiberleveranser fra Telenor vil antagelig være begrenset innenfor tidshorisonen for dette vedtaket. Det kan som tidligere nevnt også forventes at Telenors fiberutbygging i den første fasen primært vil skje i områder der andre fiber-, kabel-TV- eller LLUB-baserte tilbydere vil kunne ha muligheter til å levere sine tjenester. Dette innebærer at andre tilbydere antagelig i liten grad vil være avhengig av å kjøpe Bredbåndsaksess fra Telenor for å tilby tjenester til sluttbrukere i disse områdene. Dersom det likevel skulle vise seg at Telenor leverer fiberbasert bredbånd i et stort omfang og dette påvirker konkurransesituasjonen negativt, vil PT kunne vurdere behovet for en utvidelse av tilgangsplikten i marked 5 på nytt.

99. Telenors kabel-TV-nett dekker i stor grad områder som også har DSL-dekning fra Telenor. Det er derfor etter PTs mening liten grunn til å utvide tilgangsplikten til også å omfatte kabel-TV-nett. Tilbydere som helt eller delvis baserer seg på

---

<sup>27</sup> ”Utviklingen av aksessnettet – fra kobber til radio og fiber – Telenors tanker om aksessnettet”, presentasjon av teknologidirektør i Telenor, Guttorm A. Hansen, Trondheim, 6. januar 2009.

bitstrømstilgang fra Telenor, vil kunne få dekket sine behov gjennom den eksisterende tilgangsplikten.

100. Telenors utbygging av WiMax-basert bredbånd er foreløpig av begrenset omfang. Per mars 2009 tilbyr Telenor produktet Bredbånd WiMax i ca. 25 kommuner. Utbygging er startet i ytterligere ca. 25 kommuner. Tilsvarende som for fiber mener PT at det på det nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for å pålegge Telenor en tilgangsforpliktelse for WiMax-baserte aksessnett. En slik tilgangsplikt vil kunne virke negativt på Telenors incentiver til å bygge ut denne typen bredbånd i deler av landet som ellers kunne risikere å stå uten bredbåndsdekning.

101. PT har på denne bakgrunn kommet til at det innenfor tidshorisonten av dette vedtaket verken er nødvendig eller forholdsmessig å la tilgangsforpliktelsen omfatte alle aksess teknologier. Telenors kobberbaserte aksessnett er fortsatt i en særstilling når det gjelder utberedelse. Dette gjør at konkurrenter som får bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet, etter PTs oppfatning i tilstrekkelig grad vil være i stand til å konkurrere med Telenor i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess uten å gjøre store investeringer i egen infrastruktur innenfor dette vedtakets tidshorisont.

102. PT vil imidlertid fortsette å følge markedsutviklingen nøye de nærmeste årene, blant annet gjennom regelmessig innhenting og analyse av markedsdata. Dersom det skulle vise seg at Telenor i betydelig grad styrker sin stilling i den delen av Bredbåndsaksessmarkedet som ikke er basert på kobberaksessnettet, og en utvidet tilgangsplikt ikke lenger anses å ha like betydelige negative effekter på investeringsincentiver som på nåværende tidspunkt, vil PT kunne ta spørsmålet om tilgang til Bredbåndsaksess som ikke er kobberbasert opp til ny vurdering. I en slik vurdering vil PT bl.a. se på betydningen av andre typer aksessnett enn kobber for det totale bredbåndsmarkedet, samt hvor stor andel av Telenors bredbåndsaksesser som er basert på andre teknologier enn kobber og Telenors markedsandel i denne delen av Bredbåndsaksessmarkedet. PT ser det ikke som hensiktsmessig å på forhånd ta stilling til hvilket konkret omfang Telenors leveranser basert på andre aksess teknologier må ha for å gjøre det aktuelt å pålegge Telenor en tilgangsforpliktelse i denne delen av Bredbåndsaksessmarkedet.

103. PT vil for ordens skyld presisere at selv om dagens bitstrømstilbud fra Telenor er basert på kobberaksess, kan deler av den øvrige infrastrukturen i tilbudet være basert på andre fremføringsmedier enn kobber. Dette gjelder for eksempel IP-total DSL, IP Connect DSL og E-line. PT anser det nødvendig at slike og tilsvarende produkter fortsatt omfattes av tilgangsforpliktelsen.

104. I den grad tilgang til samlokalisering (telelosji) og/eller tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendig for at tilgang i form av Bredbåndsaksess skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, er det PTs oppfatning at også disse elementene fortsatt må være omfattet av de særskilte forpliktelsene som pålegges Telenor, på samme måte som i LLUB-markedet. Det samme gjelder såkalte Service Level Agreement (SLA) som frem til nå implisitt har vært underlagt kravet om ikke-diskriminering.

105. PT har gjort følgende vurdering av momentene i rimelighetsvurderingen etter ekomloven § 4-1 annet ledd siste punktum:

- *Tilgjengelig kapasitet:*  
Muligheten til å tilby Bredbåndsaksess avhenger av den tilgjengelige kapasiteten i de enkelte delene av nettet. Dette vil være et moment i

rimelighetsvurderingen ved den enkelte anmodning om tilgang. PTs syn er at tilgangsforsiklingen i utgangspunktet gjelder der Telenor til enhver tid har bygget ut, dvs. de områder som har DSL-dekning. Det er ikke uten videre gitt at en anmodning om tilgang i områder der Telenor ikke har dekning vil være rimelig, men dette må likevel vurderes i det enkelte konkrete tilfellet. På bakgrunn av egne og kundenes prognoser, kan imidlertid Telenor planlegge utvidelser av kapasitet, og de andre aktørene må betale for sin forholdsmessige del av kapasitetsutvidelsen. Telenor må dokumentere avslag på anmodning om tilgang dersom kapasitetsmangel er begrunnelsen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd.

- *Tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med:*  
Telenor vil gjennom betaling for tilgangen få en forholdsmessig dekning av sine investeringer i nettet. Prisen kan også gi kompensasjon for risikoen ved investeringen. Annen økonomisk usikkerhet vil dessuten kunne dekkes inn gjennom rimelige garantier og sikkerhetsstillelse.
- *Bærekraftig konkurranse:*  
PT mener at plikt til å gi tilgang i form av Bredbåndsaksess fortsatt er formålstjenlig for å oppnå bærekraftig konkurranse. Det vises her til drøftelsen over.
- *Behov for å ivareta nettets integritet:*  
PT kan ikke se at behov for å ivareta nettets integritet skulle være et argument mot å inngå avtale om Bredbåndsaksess. PT mener at Telenor eventuelt vil kunne ta hensyn til dette i selskapets standardtilbud.
- *Immaterielle rettigheter:*  
PT kan ikke se at hensynet til immaterielle rettigheter kan gjøre det betenkelig å inngå avtale om kjøp/salg av Bredbåndsaksess. Dersom dette mot formodning skulle vise seg å være tilfellet, mener PT at behovet (som i dag) kan ivaretas gjennom avtalen.
- *Etablering av felleseuropeiske tjenester:*  
PT kan ikke se at en forpliktelse om tilgang i form av Bredbåndsaksess skulle ha vesentlig negativ innvirkning på etablering av felleseuropeiske tjenester.

106. Forpliktelse om å imøtekomme en anmodning om tilgang følges av et tilleggskrav om at et avslag på en anmodning skal dokumenteres og begrunnes, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd. Det er den som anmoder om tilgang som har denne rettigheten. Begrunnelsen må inneholde en forklaring, samt all den informasjonen som er nødvendig for å avgjøre om anmodningen var ”rimelig”.

107. I markedsanalysens kapittel 2.6, jf. vedlegg 1, har PT drøftet om det relevante markedet for Bredbåndsaksess skal begrenses til visse DSL-varianter. PT konkluderer i analysen med at det er tilstrekkelig grad av substituerbarhet mellom ulike DSL-varianter til at alle variantene inngår i Bredbåndsaksessmarkedet. Når det gjelder tilgangsforsiklingen, kan PT heller ikke se at det er nødvendig å begrense denne



plikten til visse DSL-varianter. Det betyr at dersom en sluttkunde tilbys en DSL-variant fra Telenors sluttbrukervirksomhet, innebærer tilgangsforskriften i Bredbåndsaksessmarkedet at Telenors eksterne grossistkunder i dette relevante markedet skal ha rett til å kjøpe den samme DSL-varianten som innsatsfaktor for sitt bredbåndstilbud til den samme sluttkunden. Dette følger også av forpliknelsen om ikke-diskriminering, jr. kapittel 8.3 nedenfor.

108. Etter PTs vurdering kan ikke Telenors LLUB-tilbud alene avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse i markedet for Bredbåndsaksess på en tilfredsstillende måte. PT anser heller ikke at alminnelig konkurranserett vil være tilstrekkelig effektiv til å avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse i dette markedet. Konkurranseloven § 11 forbyr riktignok foretak å utnytte sin dominerende stilling utilbørlig. Gitt visse betingelser kan en nektelse av å gi tilgang fra Telenors side representere en overtredelse av forbudet. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil imidlertid bare få virkning i tid fremover fra tidspunktet tilsynet eventuelt fatter et vedtak. Behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler etter PTs oppfatning for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig. Tilgang i form av Bredbåndsaksess er derfor et forholdsmessig virkemiddel for å avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse.

### **8.1.3 Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser**

109. En tilbyder i markedet for Bredbåndsaksess uten incentiv til å gi tilgang vil kunne ta i bruk uthalelestaktikker for å forsinke behandlingen av andre aktørers anmodninger om avtaleinngåelse, eller for å forsinke leveranseprosessen fra en aktør bestiller en Bredbåndsaksesslinje til leveransen er gjennomført. Slik potensiell konkurranseskadelig atferd kan ikke fjernes ved en tilgangsforskrift alene. Derimot vil et krav om ikke-diskriminering et stykke på vei kunne redusere slike problemer. Etter PTs mening vil det imidlertid være mer virkningsfullt dersom det i forbindelse med pålegg om tilgangsforskrifter stilles krav om at forhandlinger ikke skal trekkes unødvendig ut i tid og at leveringstidene fra en aktør bestiller en konkret forbindelse til forbindelsen er klar til bruk skal være forutsigbare og forpliktende for tilbydere med sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet.

110. PT anser at ekomloven § 4-1 jf. § 4-6 gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette regler om tidsbruken. Det fremgår dessuten eksplisitt av aksessdirektivet artikkel 12 nr. 1 annet ledd at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge en aktør slike plikter. Et slikt pålegg vil ikke minst være i samsvar med prinsipp 4 i PTs virkemiddeldokument om at forpliktelser skal pålegges slik at det gis incentiver til etterlevelse.

111. Telenor er forpliktet til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på tilgang og samlokalisering. I tillegg vil Telenor pålegges å ha standardtilbud, jf. kapittel 8.4. Regulering av Telenors responstid kan uansett ikke anses for å være særlig tyngende sett i forhold til de konsekvensene en unødvendig forsinkelse vil ha for den annen part.

112. Bestemmelser for å motvirke uthalelestaktikker kan utformes på forskjellige måter. PT finner det hensiktsmessig å videreføre gjeldende plikt om at avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. PT viderefører også plikten til på forespørsel fra aktøren som den påståtte treneringen har gått ut over, å dokumentere overfor denne tidsbruk i forbindelse med relevante avtaleforhandlinger. Dette gjelder likevel ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante

forhandlingene ble avsluttet. PT skal motta kopi av slik dokumentasjon av tidsbruk. Tidsbruken for fremforhandling av avtaler vil kunne variere alt etter hvilken tilgangsform det anmodes om. Fristen er derimot uavhengig av hvordan Telenor velger å organisere sin saksbehandling internt. Dersom selskapet for eksempel ikke klarer å behandle et større antall anmodninger om tilgang samtidig fordi oppgaven ikke prioriteres internt eller organiseres på en lite tilfredsstillende måte, vil PT kunne fatte vedtak om retting under trussel om blant annet tvangsmulkt.

113. PTs oppfatning er at plikt til å gi tilgang innen rimelig tid og uten unødig tidsbruk lett vil kunne få begrenset verdi dersom Telenor ikke samtidig ilegges en dokumentasjonsplikt. Så lenge formålet er å hindre trenering, anser PT at dokumentasjonsplikt er både nødvendig og forholdsmessig. Det foreligger en informasjonsasymmetri ved tilgangsanmodninger. Normalt vil det være Telenor alene som sitter på informasjon om hvilken tidsbruk som er nødvendig. Uten at andre aktører eller PT har mulighet til å få dokumentert fra Telenors side hva tiden faktisk har gått med til, vil det være meget begrenset hvilke muligheter PT har til å avdekke og gripe inn for å hindre trenering. PT anser at en slik dokumentasjonsplikt faller inn under slike vilkår som kan ilegges i forbindelse med tilgangsanmodninger, jf. ekomloven § 4-1 jf. § 4-6 jf. aksessdirektivet art. 12, ”*National regulatory authorities may attach to those obligations conditions covering fairness, reasonableness and timeliness*”.

114. PT har videre vurdert om det er nødvendig å pålegge krav om tidsbruk fra en bestilling av en Bredbåndsaksesslinje skjer til leveransen er gjennomført. Bakgrunnen for dette er innspill som PT har fått fra aktører som kjøper Bredbåndsaksess fra Telenor. Disse innspillene indikerer at avtalte leveransetider for tilgang til konkrete linjer/sluttkunder ikke alltid etterleves fra Telenors side.

115. Av bilag 3.1 i Telenors gjeldende standardtilbud for Bredbåndsaksesser fremgår det at leveransen av en Bredbåndsaksesslinje skal skje innen 20 dager etter mottatt bestilling, gitt visse betingelser. Dette betyr at Telenor har bestemmelser i Bredbåndsaksessavtalen som omhandler leveringstid selv om eksisterende vedtak i markedet for Bredbåndsaksess ikke pålegger dette. Det kan tale for at det ikke er nødvendig å innføre en ny plikt om leveringstid ved bestilling av Bredbåndsaksesslinjer. På den annen side kan tilbakemeldinger fra flere av Telenors kunder i dette grossistmarkedet tyde på at leveringstiden med tilhørende betingelser, slik den fremgår av gjeldende standardtilbud, ikke i tilstrekkelig grad sikrer grossistkundene entydige og forutsigbare leveransetider. På denne bakgrunn finner PT det nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å operere med entydige og forutsigbare leveransetider.

116. Bruk av uthalesestaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil imidlertid bare få virkning i tid fremover fra tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. Behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler etter PTs oppfatning for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig.

#### **8.1.4 Konklusjon**

117. Etter PTs vurdering kan ikke Telenors LLUB-tilbud alene avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse i markedet for Bredbåndsaksess på en tilfredsstillende måte. Eksistensen av bitstrømsprodukter er av betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet, blant annet for sluttbrukerpriser. I lys av teorien

om *ladder of investment* anser tilsynet at slik tilgang vil bidra til bærekraftig konkurranse.

118. PT mener, på bakgrunn av ovenstående argumenter, at opprettholdelse av et pålegg om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang i form av Bredbåndsaksess fortsatt er formålstjenlig, forholdsmessig og vel begrunnet.

119. PT pålegger derfor med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd Telenor fortsatt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang i form av Bredbåndsaksess til det kobberbaserte aksessnettet.

120. I den grad tilgang til samlokalisering (telelosji) og/eller tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendig for at tilgang i form av Bredbåndsaksess skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, pålegges fortsatt Telenor å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til slike produkter, jf. ekomloven § 4-4 tredje ledd og § 4-5 første ledd.

121. Tilgang skal gis uten ugrunnet opphold, noe som også innebærer en plikt for Telenor til å sluttforhandle nødvendige avtaler uten ugrunnet opphold. Telenor plikter fortsatt på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. Telenor skal sende PT kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.

122. Dersom tilgang nektes, skal Telenor fortsatt gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 femte ledd. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

123. PT pålegger Telenor å operere med entydige og forutsigbare leveransetider.

124. Det pålegges ingen forpliktelse om tilgang i form av Bredbåndsaksess til faste aksessnett som ikke er kobberbaserte.

## **8.2 Pris- og regnskapsregulering**

### **8.2.1 Generelt**

125. Som påpekt i kapittel 6, er prisdiskriminering, krysssubsidiering og overprising potensielle konkurranseproblemer knyttet til det relevante markedet. Disse konkurranseproblemene er alle relatert til pris og prissetting.

126. Det følger av ekomloven § 4-9 første ledd at:

*”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.”*

127. I merknaden til ekomloven § 4-9 i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) forklares hva som menes med uforholdsmessig høyt prisnivå (s. 106):

*”Med opprettholdelse av et uforholdsmessig høyt prisnivå menes det at konkurranse ikke har bidratt til at sluttbrukerprisene faller tilstrekkelig. Ved*

*vurdering av om prisnivået er uforholdsmessig høyt kan myndighetene sammenligne prisnivå i tilsvarende markeder, nasjonalt eller internasjonalt.”*

128. Som det ble konkludert med i markedsanalysen, jf. vedlegg 1, er det ikke effektiv konkurranse i dette relevante markedet, og Telenor har sterk markedsstilling. Som det fremgår i kapittel 6, har Telenor mulighet til å operere med uforholdsmessig høyt prisnivå og/eller skape prisklemmer.

129. Som påpekt i kapittel 5, vil PT regulere det relevante markedet etter prinsipp 3 i tilsynets virkemiddeldokument. Dette innebærer at reguleringen skal støtte opp under infrastrukturinvesteringer og bruk av alternative aksestechnologier, enten direkte eller gjennom såkalt *ladder of investment*. Det betyr at PT må vurdere behovet for bruk av prisregulering for å hindre at for eksempel prisklemmer skal kunne oppstå og gjøre det vanskeligere for de nye tilbyderne å etablere seg og få fotfeste i markedet.

130. Samtidig som PT skal redusere etableringshindringer for nye tilbydere, skal PT også legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i Telenors eksisterende infrastruktur, slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer i nettet.

131. Som påpekt ovenfor, er pris en sentral variabel i flere av konkurranseproblemene som er nevnt i kapittel 6. Prisregulering er et virkemiddel som kan rettes direkte mot den strategiske variabelen pris. Slik sett er prisregulering et *effektivt* virkemiddel. Selv om vilkårene for prisregulering i ekomloven § 4-9 første ledd etter PTs oppfatning er til stede, må PT vurdere om prisregulering faktisk er *et forholdsmessig virkemiddel* for å bøte på de aktuelle konkurranseproblemene.

132. For de aktuelle tilgangsførmene må det dermed stilles følgende spørsmål:

- i) Er prisregulering et forholdsmessig virkemiddel for den aktuelle tilgangsformen?
- ii) Hvilken form for prisregulering er eventuelt mest hensiktsmessig for den aktuelle tilgangsformen?

133. For øvrig vil konkurranseloven § 11 i betydelig grad begrense dominerende foretaks konkurransefrihet med hensyn til valg av prisstrategier. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil imidlertid bare få virkning i tid fremover fra tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak.

## **8.2.2 PTs vurdering av behovet for prisregulering av tilgang i form av Bredbåndsaksess**

134. Etter PTs oppfatning er konkurranseproblemene i markedet for Bredbåndsaksess relatert til både vertikal overføring av markedsrett og enkeltmarkedsdominans, jf. gjennomgangen i kapittel 6. Når det gjelder overføring av markedsrett ved hjelp av pris, har tilsynet spesielt identifisert *prisdiskriminering* og *kryssubsidiering* som aktuelle problemer. Felles for konkurranseproblemer av denne typen er at de gjelder forholdet mellom priser i henholdsvis LLUB-markedet, markedet for Bredbåndsaksess og sluttbrukermarkedet, og ikke nivået på prisene i de respektive markeder som sådan. Telenor kan, slik PT vurderer det, ha incentiver til å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet, ved å gi den interne sluttbrukervirksomhet lavere pris enn eksterne konkurrenter. Dette vil gi konkurrentene en kostnadsuleppe i forhold til Telenor i sluttbrukermarkedet og kunne lede til en såkalt prisklemme.

135. Denne typen konkurranseproblemer kan til en viss grad avhjelpes ved krav om ikke-diskriminerende vilkår mellom egne (interne) og eksterne virksomheter, jf. kapittel 8.3, eventuelt understøttet av et krav om regnskapsmessig skille. PT anser at det er større fare for prisklemme mellom LLUB-markedet og Bredbåndsaksessmarkedet enn mellom Bredbåndsaksessmarkedet og det tilhørende sluttbrukermarkedet. Grunnen til dette er at Telenor har, slik PT har vurdert det, mindre å tjene på at aktører som benytter seg av Bredbåndsaksess mister salg eller må gå ut av markedet, enn at dette skjer med LLUB-aktører. PT anser det derfor som sannsynlig at Telenor har incitament til å gi aktørene som benytter seg av Bredbåndsaksess marginer som gjør det mulig å konkurrere med LLUB-aktørene i sluttbrukermarkedet.

136. Dette leder oss over til kategorien enkeltmarkedsdominans der *overprising* etter PTs syn kan være et potensielt konkurranseproblem i dette relevante markedet. Telenor vil isolert sett ha et incitament til å sette en for høy pris på tjenestene tilbudt i markedet, for på den måten å oppnå høyere profitt ("superprofitt"), med et samfunnsøkonomisk velferdstap som resultat. Etter gjeldende regulering er Telenor pålagt et pristak i LLUB-markedet, som gir Telenor begrensede muligheter til å ta overpris i LLUB-markedet. Dette øker faren for at Telenor vil ønske å ta en (for) høy pris på neste nivå i verdikjeden. Samtidig har markedsanalysen vist at Telenor i økende grad må forholde seg til konkurranse fra tilbydere som baserer seg på alternative aksessesteknologier, noe som gjør det mindre attraktivt for Telenor å ta en for høy pris i Bredbåndsaksessmarkedet.

137. Basert på ovenstående er det PTs oppfatning at noen av de identifiserte konkurranseproblemene kan bøtes på ved bruk av prisregulering av Bredbåndsaksess. Videre vil prisregulering kunne gi større grad av forutberegnelighet for de aktører som kjøper Bredbåndsaksess fra Telenor. Spørsmålet er likevel om det er nødvendig og forholdsmessig med prisregulering i henhold til ekomloven § 4-9, i tillegg til for eksempel et krav om ikke-diskriminering. Prinsippet om minimumsregulering tilsier at det samlede sett av forpliktelser ikke må være mer byrdefullt enn nødvendig. Dersom ikke-diskriminering og eventuelt regnskapsmessig skille anses å være tilstrekkelig, bør en forpliktelse om prisregulering ikke pålegges.

138. PT påla ikke prisregulering i Bredbåndsaksessmarkedet i vedtaket av 20. februar 2006. Det ble den gang identifisert flere forhold som taler for at prisregulering i markedet for Bredbåndsaksess ikke er nødvendig. For det første er LLUB-markedet større i Norge enn i mange andre land, sammenlignet med markedet for Bredbåndsaksess. Mens det ved utgangen av andre kvartal 2008 var ca 356 000 bredbåndsaksesser i sluttbrukermarkedet som var basert på LLUB som innsatsfaktor, var det tilsvarende tallet for sluttbrukeraksesser som var basert på eksternt salg av Bredbåndsaksess ca 123 000. Dette er en høy LLUB-andel i europeisk målestokk.

139. For det andre representerer fremveksten av alternative aksessesteknologier både reell og potensiell konkurranse i Bredbåndsaksessmarkedet. Dette vil etter PTs oppfatning virke disiplinerende på Telenors prissetting i dette relevante markedet.

140. Dessuten må prisreguleringen av Telenors LLUB-produkt tas med i betraktningen når behovet for prisregulering i Bredbåndsaksessmarkedet skal vurderes. Etter PTs mening er det fortsatt hensiktsmessig med en streng og effektiv regulering av LLUB for å legge grunnlaget for mer bærekraftig konkurranse i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess. Dersom det ikke er samsvar mellom de regulerte LLUB-prisene og de uregulerte prisene på Bredbåndsaksess fra Telenor, vil

noen av LLUB-aktørene kunne finne det lønnsomt å tilby Bredbåndsaksess. Alternativt kan de aktørene som i dag benytter seg av Bredbåndsaksess i en slik situasjon finne det mer hensiktsmessig å basere seg på LLUB. Dermed kan nye tilbydere ha et incitament til å klatre høyere i den såkalte investeringsstigen og bidra til mer bærekraftig infrastrukturkonkurranse. I tillegg legger PT til grunn at Telenor vil ønske å sikre konkurransedyktige betingelser for egen sluttbrukervirksomhet som benytter Bredbåndsaksess som innsatsfaktor. Et pålegg om ikke-diskriminerende vilkår, jf. kapittel 8.3, vil bidra til å sikre likebehandling slik at eksterne tilbydere i sluttbrukermarkedet kan nyte godt av de samme prisene og vilkårene for Bredbåndsaksess som Telenors egne sluttbrukervirksomheter.

141. Overprising er identifisert som et potensielt konkurranseproblem i dette relevante markedet. Ut fra den informasjonen PT har tilgjengelig, er det imidlertid ikke noe som tyder på at Telenor så langt har tatt noen overpris for sine produkter i markedet for Bredbåndsaksess. En streng regulering av LLUB, med liten mulighet til å ta ut superprofitt på dette grossistnivået, kan i teorien øke faren for at Telenor vil ønske ekstra avkastning innen markedet for Bredbåndsaksess. I praksis har imidlertid dette ikke skjedd. Når LLUB-prisen har blitt regulert ned, eller Telenors selv har redusert prisen på LLUB, har Telenor valgt å redusere prisene på Bredbåndsaksess tilsvarende. Det indikerer at Telenor har en egeninteresse i å tilpasse Bredbåndsaksessprisene til prisutviklingen i LLUB-markedet, og at faren for overprising i markedet for Bredbåndsaksess ikke er særlig stor. Krav om ikke-diskriminering for Telenor har også hatt betydning for at Telenor har sett prisene for LLUB og Bredbåndsaksess i sammenheng.

142. I tillegg vil det kreve ressurser for myndighetene å følge opp en forpliktelse om prisregulering, og det er ikke sikkert at man i et relativt dynamisk marked "treffer" med den metoden som måtte velges. I verste fall kan man derfor ende opp med å bruke ressurser på en prisregulering som gir et dårligere utfall enn det dynamikken i markedet selv ville sørget for over noe tid.

143. PT legger også vekt på at tilgang i form av Bredbåndsaksess til nå ikke har vært prisregulert. Dette har etter vår oppfatning ikke vært et konkurransemessig problem, selv om flere tilbydere har hevdet at det ikke er mulig å oppnå positive marginer i dagens bredbåndsmarked for tilbud basert på Telenors Bredbåndsaksessstilbud.

144. I sine kommentarer til PTs notifikasjon har ESA oppfordret PT til å vurdere behovet for å pålegge prisregulering av Telenor i marked 5 på nytt. ESA mente bl.a. at PT ikke i tilstrekkelig grad har adressert påstandene fra flere aktører om at det ikke er mulig å oppnå positive marginer i sluttbrukermarkedet for tjenester som er basert på Bredbåndsaksess fra Telenor.

145. PT vil vise til at Telenor ikke er prisledende i det norske bredbåndsmarkedet. Mange av Telenors LLUB-baserte konkurrenter setter en vesentlig lavere sluttbrukerpris enn Telenor i områder der de selv bygger ut med egne DSLAMer og ønsker å supplere med bitstrømsbaserte produkter i områder der de ikke selv finner det regningssvarende å bygge ut. Telenors pris for Bredbåndsaksess er den samme over hele landet og dermed utjevnet mellom områder som er lønnsomme å bygge ut og områder som er mindre lønnsomme å bygge ut. Det samme gjelder Telenors sluttbrukerpriser. Tilbydere som kjøper både LLUB og Bredbåndsaksess fra Telenor, kan etter PTs mening ikke forvente å kunne bygge ut de mest lønnsomme områdene selv og tilby lave priser der, og samtidig kjøpe tilstrekkelig "billig" Bredbåndsaksess

fra Telenor som kan gi grunnlag for de samme lave prisene i mindre lønnsomme områder. Hvis tilbyderen ønsker å være landsdekkende, må prisene enten settes noe høyere i alle områder slik at kostnadene på den måten utjevnes, eller så må prisene settes høyere i områder der kostnadene er høyere.

146. PT vil også vise til at det i løpet av de siste fem årene har vært et relativt høyt og stabilt antall tilbydere som har benyttet seg av Bredbåndsaksess fra Telenor (ca. 25-30 tilbydere). Mange av disse tilbyderne benytter Bredbåndsaksess som supplement til bredbåndstilbud basert på LLUB-aksess og/eller egen aksessinfrastruktur, men noen tilbydere baserer sitt tilbud utelukkende på Bredbåndsaksess fra Telenor. PT registrerer at graden av konsolidering (avviklinger og fusjoner) i bredbåndsmarkedet har vært lav til nå, og dette indikerer at stordriftsfordeler ikke nødvendigvis er avgjørende for å være en aktør i dette markedet over tid. Det må likevel være rimelig å anta at det er positive effekter forbundet med stordrift også i dette markedet, blant annet gjennom muligheter for høyere rabattsatser på innsatsfaktorer. Av denne grunn er det noe overraskende at påstander om marginskvis i dette grossistmarkedet kommer fra noen av de største grossistkundene, siden disse bør ha mulighet til å dra nytte av stordriftsfordeler sammenlignet med mindre tilbydere. I utgangspunktet ville det være rimelig å anta at påstander om at det ikke er mulig å oppnå positive marginer ville komme fra mindre tilbydere, men dette har ikke vært tilfelle.

147. Fra 1. februar 2009 satte Telenor opp sluttbrukerprisen på såkalt linjeleie fra 60 til 79 kroner (inkl. mva) per måned. Linjeleie er differansen mellom full og delt tilgang, det vil si prisen sluttbruker må betale dersom de velger å bare abonnere på xDSL og ikke PSTN/ISDN-telefoni. Den tilsvarende differansen på grossistnivå er imidlertid uendret, og dette betyr at tilbydere som baserer seg på Telenors grossistprodukter vil kunne ha mulighet for tilsvarende prisøkning overfor sine sluttbruker som kun velger å abonnere på xDSL, og dermed oppnå noe høyere marginer for disse kundene. Av de største tilbyderne som baserer seg på kjøp av LLUB og/eller Bredbåndsaksess fra Telenor er det foreløpig bare NextGenTel som har valgt å øke linjeleien til 79 kroner per måned, mens Tele2 og Ventelo fortsatt opererer med en linjeleie på 60 kroner per måned.

148. På bakgrunn av ovenstående har PT etter en samlet vurdering kommet til at det fortsatt ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge Telenor prisregulering for tilgang i form av Bredbåndsaksess.

149. I den grad tilgang til samlokalisering (telesj) og/eller tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendig for at tilgang i form av Bredbåndsaksess skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, pålegges Telenor fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-9 en plikt til å prise slik tilgang med utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering. Dette følger for øvrig også av forpliktelsen om ikke-diskriminering, jfr. kapittel 8.3.4 nedenfor.

### **8.2.3 Kostnadsregnskap**

150. Ekomloven § 4-9 tredje ledd gir bestemmelse om kostnadsregnskap:

*“Myndigheten kan pålegge tilbyder som nevnt i første ledd bruk av bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap. Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. Bekreftelse på at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring*

*av kostnadsregnskap skal utarbeides av ekstern revisor, og offentliggjøres årlig.”*

151. Formålet med den ovennevnte bestemmelsen er å gi myndighetene en mulighet til å føre tilsyn med at krav om kostnadsorienterte priser er overholdt.

152. PT må vurdere hvorvidt kostnadsregnskap er et forholdsmessig virkemiddel for å bøte på de aktuelle konkurranseproblemerne i markedet. Nyten av et pålegg om kostnadsregnskap må vurderes mot de kostnader et slikt pålegg vil medføre. Et kostnadsregnskap vil kreve ressurser blant annet med hensyn til drift og vedlikehold hos den regulerte tilbyderen, og det vil kreve ressurser hos tilsynsmyndigheten med hensyn til kontroll og oppfølging. Med utgangspunkt i at PT ovenfor har konkludert med at det fortsatt ikke er nødvendig å pålegge Telenor prisregulering for tilgang i form av Bredbåndsaksess, mener PT at nyten av et kostnadsregnskap er begrenset og ikke overstiger de kostnadene et pålegg om slikt regnskap vil medføre.

153. I sine kommentarer til PTs notifikasjon mente ESA at PT i det minste burde vurdere å pålegge krav om føring av kostnadsregnskap, for å forhindre for eksempel marginskvis og sikre oppfyllelse av kravet om ikke-diskriminering, dersom prisregulering ikke pålegges.

154. Som nevnt er hovedformålet med kostnadsregnskap å følge opp krav om kostnadsorienterte priser. PT mener at et pålegg om regnskapsmessig skille er et mer egnet virkemiddel for oppfølging av forpliktelse om ikke-diskriminering, og til å indikere eventuell marginskvis. PT har videre vurdert at det ikke vil være forholdsmessig å pålegge Telenor krav om føring av kostnadsregnskap, da merverdien av et kostnadsregnskap utover et regnskapsmessig skille vil være begrenset i forhold til å vurdere brudd på en ikke-diskrimineringsforpliktelse, og til å indikere eventuell marginskvis. Se for øvrig kapittel 8.5 for drøfting og konklusjon om regnskapsmessig skille.

155. Når det gjelder plikten til kostnadsorienterte priser for eventuell tilgang til samlokalisering og eventuell tilgang til informasjons- og støttesystemer, er den tilsvarende plikten i LLUB-markedet koblet med en forpliktelse om kostnadsregnskap i LLUB-markedet. PT anser det derfor ikke nødvendig å pålegge en separat plikt om kostnadsregnskap for tilgang til samlokalisering og tilgang til informasjons- og støttesystemer i Bredbåndsaksessmarkedet.

156. På denne bakgrunn konkluderer PT med at det fortsatt ikke vil være nødvendig eller forholdsmessig å pålegge Telenor føring av kostnadsregnskap etter ekomloven § 4-9 tredje ledd for Bredbåndsaksess.

#### **8.2.4 Konklusjon**

157. Etter en helhetsvurdering er det PTs konklusjon at det fortsatt ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge Telenor prisregulering etter ekomloven § 4-9 for Bredbåndsaksess. I den grad tilgang til samlokalisering (telelosji) og/eller tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendig for at tilgang i form av Bredbåndsaksess skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, pålegges Telenor fortsatt å tilby slik tilgang til kostnadsorienterte priser.

158. PT har videre konkludert med at det fortsatt ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge Telenor føring av kostnadsregnskap etter ekomloven § 4-9 tredje ledd, for Bredbåndsaksess.



### 8.3 Ikke-diskriminering

#### 8.3.1 Generelt om ikke-diskriminering og hvilke konkurranseproblemer det kan være egnet til å løse

159. En tilbyder med sterk markedsstilling kan ha incentiver til å diskriminere mellom egen (intern) og andres (ekstern) nedstrømsvirksomhet, som en strategi for å overføre markedsrett til et beslektet nedstrømsmarked. Dette kan skje ved prisdiskriminering eller annen type diskriminering, for eksempel ved hjelp av tilgangsproduktets kvalitet. Konkurranseproblemer knyttet til disse typer diskriminering er beskrevet nærmere i avsnitt 6.2.1.

160. Videre kan en tilbyder med sterk markedsstilling ha incentiver til å diskriminere mellom interne og eksterne kunder og/eller mellom forskjellige eksterne kunder som en strategi for utnyttelse av markedsrett. Konkurranseproblemer knyttet til disse typer diskriminering er beskrevet nærmere i avsnitt 6.2.2.

161. PT anser diskriminering mellom egen og ekstern nedstrømsvirksomhet som det potensielt mest alvorlige problem knyttet til diskriminering, men ser at en tilbyder med sterk markedsstilling også kan ha incentiver til å diskriminere mellom eksterne kunder.

162. Til en viss grad vil diskriminerende atferd kunne avhjelpest gjennom prisreguleringsforpliktelser og/eller transparensforpliktelser alene. For eksempel vil krav om kostnadsorienterte priser gjøre det mindre lønnsomt for den regulerte å diskriminere på pris. Krav om transparens kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis blant annet fordi slik atferd gjøres mer synlig. PT mener likevel at prisregulering og transparensforpliktelser generelt sett ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering og annen diskriminerende atferd.

163. Når det gjelder diskriminering knyttet til andre forhold enn pris, mener PT at en forpliktelse om ikke-diskriminering er det eneste av de tilgjengelige virkemidlene som effektivt adresserer slike problemer. Dette taler for at krav om ikke-diskriminerende vilkår bør pålegges også for diskriminering knyttet til andre forhold enn pris.

164. Hjemmel for å pålegge krav om ikke-diskriminering finnes i ekomloven § 4-7:

*“Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår.*

*Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som det tilbys egen virksomhet, datterselskaper eller partnervirksomheter.*“

165. Det følger av bestemmelsen at det er mulig å pålegge en plikt til ikke-diskriminering i to sammenhenger: Bestemmelsens første ledd hjemler myndighetens adgang til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å behandle eksterne brukere likt. Dette medfører et forbud mot å diskriminere mellom eksterne brukere. Bestemmelsens annet ledd hjemler myndighetens adgang til å pålegge tilbyder å tilby samme eller likeverdige kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbyder som til egen eller tilknyttede virksomheter.

166. Ikke-diskriminering innebærer ikke nødvendigvis at alle virksomheter skal gis identiske vilkår, men at eventuelle forskjeller i de vilkår som gis er basert på objektive kriterier. Hovedpoenget med krav om ikke-diskriminering er at tilbydere med sterk

markedsstilling skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder. PT vil likevel understreke at hovedregelen er at virksomheter, interne som eksterne, skal behandles likt, og at de objektive kriterier som ligger til grunn for eventuell forskjellsbehandling må dokumenteres av Telenor.

167. Ettersom diskriminerende atferd vil kunne opptre i mange ulike former, er det vanskelig å si noe generelt om hvilke forhold som vil rammes av et krav om ikke-diskriminerende vilkår. PT har imidlertid identifisert noen typiske tilfeller hvor et krav om ikke-diskriminering vil kunne gjøres gjeldende. Disse er omtalt i neste avsnitt.

### **8.3.2 Vurdering av pålegg om ikke-diskriminering sett opp mot potensielle konkurranseproblemer**

168. Som indikert ovenfor i kapittel 6.2.1, vil Telenor, som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for Bredbåndsaksess, kunne ha incitament til å behandle likeartede situasjoner ulikt av forskjellige grunner, og på den måte utvise diskriminerende atferd. PT har i denne sammenheng identifisert fire mulige tilfeller av diskriminerende atferd som det kan være hensiktsmessig å omtale hver for seg. Det er verd å merke seg at diskusjonen nedenfor er å oppfatte som hypotetisk, i den forstand at det er potensielle konkurranseproblemer som omtales, og at PT ikke har konkludert med at disse problemene faktisk har oppstått eller nødvendigvis vil oppstå i fravær av regulering.

169. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom:

1. *Diskriminering mellom egen (intern) og ekstern virksomhet på grunnlag av pris.*
2. *Diskriminering mellom egen (intern) og ekstern virksomhet på grunnlag av andre forhold enn pris.*
3. *Diskriminering mellom eksterne virksomheter på grunnlag av pris.*
4. *Diskriminering mellom eksterne virksomheter på grunnlag av andre forhold enn pris.*

170. Når det gjelder prisdiskriminering mellom egen og ekstern virksomhet, er det PTs oppfatning at Telenor vil ha incitament til å gi intern nedstrømsvirksomhet en lavere pris enn den som tilbys eksterne grossistkunder, og dermed kunne påføre konkurrenter i sluttbrukermarkedet en prisklemme. En forpliktelse om ikke-diskriminering vil være et effektivt virkemiddel mot et slikt problem. En forpliktelse om ikke-diskriminering som gjelder prisdiskriminering mellom egen og ekstern virksomhet, vil etter PTs oppfatning effektivt kunne bidra til å hindre at Telenor gir egen virksomhet bedre priser for Bredbåndsaksess enn konkurrerende tilbydere, og vil derfor være vel begrunnet i lys av prisdiskriminering som potensielt konkurranseproblem.

171. Telenor vil også gjennom rovprising og krysssubsidiering potensielt ha mulighet til å påføre konkurrenter en prisklemme mellom grossistmarkedet for Bredbåndsaksess og det tilhørende sluttbrukermarkedet. En forpliktelse om ikke-diskriminering vil ikke kunne hindre at disse konkurranseproblemene eventuelt oppstår, men en forpliktelse om regnskapsmessig skille (se kapittel 8.5) kan bidra til å synliggjøre om slike problemer skulle forekomme, noe som kan tenkes å ha en viss disiplinerende effekt.

172. Når det gjelder diskriminering mellom egen og andres nedstrømsvirksomhet på grunnlag av andre forhold enn pris, er det PTs oppfatning at en forpliktelse om ikke-diskriminering vil være et effektivt virkemiddel mot konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett ved hjelp av andre variabler enn pris (se kapittel 6.2.1.2). Dette gjelder blant annet misbruk av informasjon om konkurrenter, kvalitetsdiskriminering, diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon og uthalelsestaktikk. PT mener derfor at en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til andre forhold enn pris vil være vel begrunnet i lys av de potensielle konkurranseproblemer.

173. Når det gjelder diskriminering mellom eksterne virksomheter, anser PT dette i utgangspunktet som et mindre alvorlig problem enn diskriminering mellom egen og andres virksomhet. Imidlertid er det en viss fare for at også diskriminering mellom eksterne kan utgjøre et problem. For eksempel kan Telenor ha et incitament til å gi dårligere vilkår til de tilbydere som i større grad utgjør en konkurransemessig trussel for selskapet. Dette vil være et problem fordi det vil gjøre at aktører i nedstrømsmarkedet ikke konkurrerer på like vilkår, noe som kan hindre fremvekst av bærekraftig konkurranse. En forpliktelse om ikke-diskriminering for Telenor vil kunne bidra til å hindre diskriminering mellom eksterne kunder. PT mener derfor at en forpliktelse om ikke-diskriminering mellom eksterne virksomheter er vel begrunnet i lys av de potensielle konkurranseproblemer.

174. PT finner at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor i markedet for Bredbåndsaksess fortsatt vil være i samsvar med formålet med ekomloven, fordi en slik forpliktelse vil bidra til effektiv konkurranse i det tilhørende nedstrømsmarkedet. På den måten vil en slik forpliktelse bidra til å sikre brukerne i landet gode, rimelige og fremtidsrettede tjenester, samt bidra til å stimulere næringsutvikling og innovasjon.

175. Ettersom tilgangsforpliktelsen i Bredbåndsaksess-markedet er begrenset til tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett, jf. kapittel 8.1, har PT ikke funnet det nødvendig å vurdere en forpliktelse om ikke-diskriminering for eventuell tilgang til Bredbåndsaksess som ikke er kobberbasert.

### **8.3.3 Vurdering av om ikke-diskriminering er forholdsmessig**

176. PT anser at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor i markedet for Bredbåndsaksess er forholdsmessig. PT finner at ikke-diskriminering er en relativt lite byrdefull forpliktelse i seg selv. Til en viss grad vil diskriminerende atferd kunne avhjelpes gjennom prisreguleringsforpliktelser og/eller transparensforpliktelser. For eksempel vil krav om kostnadsorienterte priser gjøre det mindre lønnsomt for den regulerte å diskriminere på pris. Krav om transparens kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis blant annet fordi slik atferd gjøres mer synlig. Prisregulering av tilgang i form av Bredbåndsaksess er ikke pålagt i dette markedet, jf. kapittel 8.2 ovenfor. PT mener at transparensforpliktelser alene generelt sett ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering og annen diskriminerende atferd. PT anser dermed at fordelene for konkurransen ved et krav om ikke-diskriminering klart overstiger ulempene for Telenor. PT kan dessuten ikke se at det finnes andre virkemidler som på en tilfredsstillende måte er egnet til å bøte på konkurranseproblemer som er blitt påpekt knyttet til prisdiskriminering og diskriminering ved hjelp av andre variable enn pris.

177. Konkurranseloven § 11 vil i en viss utstrekning kunne benyttes for å ramme diskriminerende vilkår. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i

konkurranseloven vil bare få virkning i tid fremover fra tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. Behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler etter PTs oppfatning for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig egnet til å bøte på konkurranseproblemer knyttet til diskriminering i dette markedet.

### **8.3.4 Konklusjon**

178. For å motvirke muligheten til å utvise diskriminerende atferd, anser PT at det fortsatt er nødvendig at Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-7 pålegges en plikt til å ikke diskriminere med hensyn til pris og alle andre vilkår som beskrevet over. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at et krav om ikke-diskriminering skal gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd).

179. PT vil understreke at en forpliktelse om ikke-diskriminering betyr at de samme betingelser skal gjøres gjeldende internt som eksternt også når det gjelder priser og andre vilkår for etablering, samlokalisering og eventuell tilgang til støttesystemer. Når det gjelder tilgang til samlokalisering og eventuell tilgang til støttesystemer, gjelder forpliktelsen om ikke-diskriminering også vis-à-vis andre relevante markeder. Dette betyr for eksempel at prisene og leveransetidene for samlokalisering som tilbys en aktør som kjøper Bredbåndsaksess fra Telenor, ikke kan avvike fra prisene og leveransetidene for samlokalisering som tilbys en LLUB-kunde, med mindre Telenor kan begrunne en prisdifferensiering ut fra reelle kostnadsforskjeller.

## **8.4 Offentliggjøring og standardtilbud (transparens)**

### **8.4.1 Vurdering av behovet for en transparensforpliktelse**

180. Etter ekomloven § 4-6 kan en tilbyder pålegges særskilte forpliktelser om offentliggjøring av spesifisert informasjon samt utarbeidelse og offentliggjøring av standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste (standardtilbud). Slike forpliktelser omtales ofte som transparensforpliktelser. Transparensforpliktelser er i seg selv sjelden tilstrekkelige til å bøte på konkurranseproblemer. Hovedfunksjonen til transparensforpliktelser er snarere å gjøre andre forpliktelser mer effektive.<sup>28</sup> For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av et standardtilbud som er offentlig tilgjengelig. Videre vil krav om transparens gjøre det lettere for andre tilbydere og PT å kontrollere at forpliktelser om ikke-diskriminering overholdes.

181. Ovenfor er det konkludert med at det er behov for å pålegge krav om ikke-diskriminering overfor Telenor. Dette gjør det aktuelt å vurdere pålegg om transparens for å effektivisere kravet om ikke-diskriminering og på denne måten ytterligere motvirke forsøk på diskriminerende atferd.

182. PT har i kapittel 6 identifisert ”diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon” og ”utilbørlige krav” som aktuelle konkurranseproblemer i dette markedet. Et pålegg om offentliggjøring og standardtilbud vil etter PTs oppfatning kunne bøte på disse problemene.

---

<sup>28</sup> Se mer om sammenhengen mellom transparensforpliktelser og øvrige forpliktelser i ERGs virkemiddeldokument s. 42 flg.

183. En mulig negativ side ved transparens er at lett tilgjengelig informasjon om priser i prinsippet vil kunne gjøre stilltiende prissamarbeid enklere. Kort fortalt ligger problemet i at en konkurrent vil kunne tilpasse prisene sine til de øvrige markedsaktørene i stedet for å beregne dem på fritt grunnlag. Det finnes imidlertid ikke indikasjoner på at slikt samarbeid har forekommet i dette markedet. Ettersom Telenor står for nær 100 % av det faktiske grossistsalget i Bredbåndsaksessmarkedet, mener PT at det er svært lite sannsynlig at stilltiende prissamarbeid vil være noe problem i dette relevante markedet.

184. PT har på bakgrunn av ovenstående konkludert med at det er nødvendig at Telenor fortsatt pålegges en forpliktelse om offentliggjøring og standardtilbud (transparens) i markedet for Bredbåndsaksess.

185. Når det gjelder transparensforpliktelsenes konkrete innhold, mener PT at jo mer detaljert standardtilbudet er, desto lettere vil det være å kontrollere hvorvidt ikke-diskrimineringsplikten overholdes. Derfor anser PT at standardtilbudet skal holdes løpende oppdatert og som et minimum må inneholde:

- beskrivelse av tilbudt tjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- tilgangs- og eventuelle trafikkpriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningmetoder for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- entydige og forutsigbare leveransetider,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur, herunder grensesnitt og hvilke standarder som er nyttet,
- avtalt kvalitetsnivå,
- servicenivå,
- feilbehandlingsrutiner,
- prosedyrer for reetablering av avtalt service,
- vedlikeholdstjenester og
- bestemmelser om kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå og avtalte leveransetider.

186. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer for å sikre at andre tilbydere ikke pålegges å betale for tjenester, funksjoner eller ytelser som ikke er nødvendige for den forespurte tjenesten, jf. ekomloven § 4-6 annet ledd.

187. Bestemmelser om leveransetider, samt kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalte leveransetider, er nytt i forhold til tidligere innholdsmessige krav relatert til standardtilbud for bredbåndsaksess. PT mener det er hensiktsmessig å innføre krav om entydige og forutsigbare leveransetider ettersom dette vil redusere Telenors incentiver for å drive forskjellsbehandling mellom interne og eksterne kjøpere av

Bredbåndsaksess. Plikten omfatter leveransetider i forbindelse med installasjon hos den annen parts kunder. Plikten innebærer blant annet å informere den annen part om tidspunktet for installasjon hos partens kunder samtidig med informering av kunden, uten ugrunnet opphold om eventuell manglende installasjon eller problemer knyttet til installasjon på avtalt tidspunkt, andre utsettelse og problemer og tidspunkt for fullført installasjon. I LLUB-markedet følger for øvrig plikten til å ha en slik kompensasjonsbestemmelse som en del av standardtilbudet direkte at ekomforskriften § 2-5.

188. PT kan, om nødvendig, også presisere innholdet av standardtilbudet nærmere slik at vilkårene ikke er utilbørlige. Dette følger av ekomloven § 4-6 første ledd.

189. PT vil påpeke at Telenor ikke kan kreve sikkerhetsstillelse som går utover den forretningsmessige risikoen selskapet utsettes for ved å gi den konkrete tilgangen. Når det gjelder garantier, forskuddsbetalinger og lignende, vil en dominerende aktør kunne benytte slike vilkår for å gjøre det unødig tyngende for konkurrenter å inngå avtaler.

190. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses fortsatt som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf § 4-6 fjerde ledd. For å forenkle forhandlingsprosessen og/eller hindre at forhandlingsprosessen ikke treneres, skal standardtilbudet i størst mulig grad utgjøre underlag for en komplett avtale.

191. PT finner det nødvendig å fortsatt pålegge Telenor å underrette PT om endringer i standardtilbudet, jf. ekomloven § 10-3. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnerne og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

#### **8.4.2 Forlenget varslingsfrist**

192. I henhold til ekomloven § 4-6 første ledd jf. fjerde ledd har PT anledning til å fastsette en utvidet varslingsfrist dersom dette er nødvendig. Det vil imidlertid ikke være behov for å pålegge varslingsplikt som en selvstendig særskilt forpliktelse, dersom tilfredsstillende krav om varslingsplikt følger av andre bestemmelser i ekomloven. I denne sammenheng er det grunn til å påpeke at ekomloven § 2-4 annet ledd første setning, regulerer varslingsplikt på følgende måte:

*”Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste kan endre eller stenge tilgang til nett eller tjeneste tidligst en måned etter at det er varslet om endring eller opphør.”*

193. Ifølge ekomforskriften § 1-8 annet ledd gjelder en varslingsfrist på én måned for endringer i sluttbrukeravtale:

*”Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste skal etter ekomloven § 2-4 annet ledd varsle om endring i avtalen minst en måned før endringer iverksettes. Varslingsplikten gjelder endringer som må antas å ha en viss betydning for bruker. Dersom endringen er til ugunst for bruker skal bruker samtidig gjøres oppmerksom på adgangen til vederlagsfritt å kunne heve avtalen.”*

194. Dersom de to bestemmelsene ses i sammenheng, vil det for praktiske formål være umulig for en tilbyder som baserer seg på kjøp av Bredbåndsaksess fra Telenor,

å reflektere endringer i sine egne sluttbrukerpriser eller andre vilkår dersom endring i Telenors vilkår varsles med kun én måned i forveien. Av hensyn til at andre tilbydere som kjøper grossisttjenester fra Telenor skal ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer knyttet til Telenors produkt i sine egne vilkår, mener PT det fortsatt er nødvendig å utvide den generelle varslingsplikten på én måned som er nedfelt i ekomloven § 2-4 annet ledd, første setning. Telenor pålegges derfor fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, en plikt til å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, til ugunst for andre tilbydere og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres.

195. Når det gjelder prisreduksjoner og øvrige endringer til gunst for andre tilbydere og deres sluttbrukere, er det derimot ikke nødvendig å varsle med to måneders frist. I tråd med tidligere praksis vil slike endringer kunne skje umiddelbart.

### 8.4.3 Særskilte vilkår for offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse - Key Performance Indicators (KPIer)

196. Behovet for utarbeidelse og publisering av passende nøkkelindikatorer for ytelse (Key Performance Indicators – heretter kalt KPIer) er fremhevet i ERGs reviderte virkemiddeldokument<sup>29</sup>. KPIer i denne sammenhengen er måltall for ordrebehandling, levering og feilretting i henhold til Service Level Agreement (SLA). Offentliggjøring av KPIer vil bidra til å vise om ikke-diskrimineringsforpliktelsen overholdes, spesielt med tanke på ikke-prisvariabler. I ERGs reviderte virkemiddeldokument står følgende på side 95:

*”One effective means of direct verification of non-discrimination is the formulation and publication of appropriate key performance indicators (KPI), describing parameters such as provisioning times, repair times, percentage of circuits which work on installation and so on. KPIs are in particular likely to be necessary for the verification of service level agreements. As with internal reference offers, publication is preferable to provide confidence to market players in the efficacy of a non-discrimination remedy. A sensible degree of disaggregation will be appropriate, both to guard against subtle forms of discrimination and to allow unforeseen problems to come to light.”*

197. ERG har i sin rapport “ERG Best Practices on regulatory regimes in wholesale unbundled access and bitstream access”<sup>30</sup> anbefalt at følgende minimumssett av KPIer bør vurderes publisert:

1. Ordrer
  - a. Antall gjennomførte ordrer
  - b. Prosent av antall ordrer som har blitt avslått etter først å ha blitt godkjent i bestillingssystemet
2. Levering
  - a. Gjennomsnittlig leveringstid
  - b. Prosent av leveranser gjennomført på eller før avtalt leveringsdato

<sup>29</sup> [http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg\\_06\\_33\\_remedies\\_common\\_position\\_june\\_06.pdf](http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

<sup>30</sup> [http://erg.ec.europa.eu/doc/publications/erg\\_07\\_53\\_wla\\_wba\\_bp\\_final\\_080604.pdf](http://erg.ec.europa.eu/doc/publications/erg_07_53_wla_wba_bp_final_080604.pdf)

c. Leveringspresisjon

3. Feilretting

- a. Prosentandel av feil der den regulerte tilbyderen er ansvarlig (linjer pr. år)
- b. Gjennomsnittlig feilrettingstid
- c. Prosent av feilrettinger gjennomført på eller før avtalt dato

ERG har i rapporten anbefalt at aktør med sterk markedsstilling skal utarbeide og publisere KPIer hver måned.

198. PT har vurdert offentliggjøring av KPIer som hensiktsmessig blant annet for å bidra til å sikre at ikke-diskrimineringsforpliktelsen overholdes. Telenor pålegges derfor med utgangspunkt i ERGs anbefalte minimumssett å utarbeide og publisere KPIer månedlig.

#### 8.4.4 Forholdsmessighet og forholdet til generell konkurranserett

199. PT har vurdert om det vil være uforholdsmessig å pålegge Telenor transparensforpliktelser i tråd med ovennevnte. For Telenor vil transparensforpliktelsene i hovedsak være en videreføring av eksisterende plikter, hvor mange av tiltakene som er nødvendige for å oppfylle plikten allerede er foretatt. Kostnadene forbundet med videreføring av eksisterende transparensforpliktelser vil således være mer begrenset enn om kravet skulle innføres for første gang.

200. Nytt i forhold til PTs vedtak av 20. februar 2006 er plikten til å offentliggjøre KPIer. Selv om en slik utvidelse av transparensforpliktelsene skulle medføre økte kostnader, vurderer PT likevel at nytteverdien overstiger kostnadene. I ERGs reviderte virkemiddeldokument står følgende på side 95:

*”Costs will inevitably be incurred by the SMP player in setting up such a monitoring system although typically, the SMP player will need much of the information for its own management purposes. The ongoing maintenance costs are usually fairly low.”*

201. PT har vurdert om konkurranselovens bestemmelser vil være tilstrekkelig til å ivareta hensynene som taler for transparens. PT mener dette ikke er tilfellet. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil bare få virkning i tid fremover fra det tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. Behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler etter PTs oppfatning for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig.

202. Etter PTs vurdering fremstår krav om transparens som forholdsmessig.

#### 8.4.5 Konklusjon

203. Telenor pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for alle tilgangsformer og nødvendige tilleggstenester som tilbys innen markedet for Bredbåndsaksess. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf. ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

204. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår. Oppdelingen skal i tråd med ekomloven § 4-6 annet ledd tilfredsstillende behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere



tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Standardtilbudet skal holdes løpende oppdatert og skal som et minimum inneholde opplysninger om:

- beskrivelse av tilbudt tjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- tilgangs- og eventuelle trafikkpriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningsmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- entydige og forutsigbare leveransetider,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur, herunder grensesnitt og hvilke standarder som er nyttet,
- avtalt kvalitetsnivå,
- servicenivå,
- feilbehandlingsrutiner,
- prosedyrer for reetablering av avtalt service,
- vedlikeholdstjenester og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå og avtalte leveransetider.

205. Telenor pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd, en plikt til å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

206. Telenor pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 10-3 å underrette PT om endringer i standardtilbudet. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnerne og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

207. Telenor pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd å utarbeide og offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer) månedlig. Når det gjelder detaljer og omfang av det som skal offentliggjøres, vil utgangspunktet være ERGs anbefalte minimumssett av KPIer. Publisering av KPIer på Telenors nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

208. Etersom tilgangsforpliktelsen i markedet for Bredbåndsaksess er begrenset til tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett, jf. kapittel 8.1, har PT ikke funnet det nødvendig å vurdere en forpliktelse om transparens for eventuell bredbåndsaksess som ikke er kobberbasert.

## **8.5 Regnskapsmessig skille**

### **8.5.1 Generelt om regnskapsmessig skille**

209. Forpliktelser om regnskapsmessig skille er i seg selv sjelden tilstrekkelige til å bøte på konkurranseproblemer, men vil snarere gjøre eventuelle forpliktelser om ikke-diskriminering mellom selskapsintern virksomhet og eksterne tilbydere mer effektive.

210. Ekomloven § 4-8 har bestemmelser vedrørende regnskapsmessig skille. Første ledd lyder:

*”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang.”*

211. Videre angir § 4-8 femte ledd at myndigheten kan gi pålegg om hvilke regnskapsmetoder og -prinsipper som skal anvendes, mens sjette ledd angir at tilbyder skal gjøre regnskapsinformasjon tilgjengelig på forespørsel.

212. Et regnskapsmessig skille vil ha flere likhetstrekk med et kostnadsregnskap. Men hovedformålet med et regnskapsmessig skille vil generelt være et annet enn formålet med et kostnadsregnskap. Hovedformålet med et regnskapsmessig skille er oppfølging av krav om ikke-diskriminering. Hovedformålet med et kostnadsregnskap derimot er oppfølging av en forpliktelse om prisregulering.

213. PT betrakter et regnskapsmessig skille som en regnskapsmessig deling av en verdikjede eller virksomhet på et naturlig punkt og med et regulatorisk formål. Transaksjoner som krysser punktet bør ideelt sett dokumenteres på tilsvarende måte som transaksjoner mellom uavhengige parter. Regnskapsmessig skille etableres gjerne der et organisatorisk skille er naturlig og som en erstatning for et juridisk skille. Et typisk regnskapsmessig skille kan for eksempel være mellom en grossistvirksomhet og en detaljvirksomhet og/eller en produksjonsenhet og en salgsenhet. På denne måten vil et regnskapsmessig skille fremskaffe mer detaljert informasjon enn tilbyderens offisielle finansregnskap. Skillet kan vise resultatene for de enkelte delene av virksomheten som om de var drevet som separate virksomheter.

214. Et krav om regnskapsmessig skille vil ikke gi grunnlag for direkte vurdering av prisnivå, herunder kontroll og oppfølging av prisregulering. For disse formålene vil et kostnadsregnskap være bedre egnet.

215. Det må vurderes hvorvidt et krav om regnskapsmessig skille er et forholdsmessig virkemiddel for å løse de aktuelle konkurranseproblemene i markedet. Nyten av krav om regnskapsmessig skille må dermed avveies mot de forholdsvise store administrasjonskostnader en slik forpliktelse vil påføre den aktuelle tilbyderen. Både utvikling og vedlikehold av systemet kan være ressurskrevende for den aktuelle tilbyderen.

### **8.5.2 Vurdering av pålegg om regnskapsmessig skille på Telenor i markedet for Bredbåndsaksess**

216. Et regnskapsmessig skille for markedet for Bredbåndsaksess vil etter PTs oppfatning være mest hensiktsmessig å legge mellom nettvirksomheten som produsent og tilbyder av Bredbåndsaksess i grossistmarkedet på den ene siden og sluttbrukervirksomheten som tilbyder av bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet på den andre siden. Dette samsvarer med eksisterende forpliktelse i dette markedet.

217. Et regnskapsmessig skille mellom nett- og tjenestevirksomhet vil bidra til å gjøre interne transaksjoner mellom nettvirksomheten og sluttbrukervirksomheten mer synlige, og dermed gjøre det enklere å følge opp en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til pris mellom egen og ekstern virksomhet.

218. Et regnskapsmessig skille kan som omtalt ovenfor bidra til å synliggjøre eventuell krysssubsidiert mellom grossist- og sluttbrukervirksomhet. Dette er imidlertid et problem som også til en viss grad vil kunne bli avhjulpet gjennom forpliktelser om prisregulering og kostnadsregnskap. PT har konkludert med at det ikke vil være nødvendig eller forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om prisregulering på Telenor for tilgang i form av Bredbåndsaksess. Dette gjør at en forpliktelse om ikke-diskriminering i Bredbåndsaksessmarkedet vil være det eneste virkemidlet som retter seg mot Telenors priser, noe som etter PTs oppfatning taler for at det er nødvendig at forpliktelsen om ikke-diskriminering støttes opp av en forpliktelse om regnskapsmessig skille.

219. På bakgrunn av ovenstående mener PT at det er nødvendig å videreføre forpliktelsen om regnskapsmessig skille for Bredbåndsaksess, mellom Telenors nettvirksomhet på den ene siden og tjenestevirksomhet på den andre siden. PT mener at et pålegg om et slikt skille fortsatt er formålstjenlig, forholdsmessig og vel begrunnet.

### **8.5.3 Konklusjon**

220. PT har konkludert med at det fortsatt er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor å utarbeide et regnskapsmessig skille for tilgang i form av Bredbåndsaksess, mellom nettvirksomheten og den interne tjenesteleverandørvirksomheten jf. ekomloven § 4-8. Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av Bredbåndsaksess (jf. ekomloven § 4-7 annet ledd) overholdes.

221. Systemet og prinsippene for regnskapsmessig skille må dokumenteres tilstrekkelig til at det kan etterprøves. Dokumentasjonen må blant annet inneholde en oversikt over hvilke kostnadskategorier som er henført til nettvirksomheten og hvilke kostnadskategorier som er henført til Telenors egen sluttbrukervirksomhet på bredbåndsområdet. Beskrivelse av systemet for føring av regnskapsmessig skille, herunder oversikt over kostnadskategorier og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. For øvrig vises det til PTs vedtak av 5. juli 2007 om prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille i markedet for Bredbåndsaksess.

222. Telenor skal fortsatt oversende regnskapet og dokumentasjon av at kravet til ikke-diskriminering er oppfylt til PT hvert år innen 1. juli. PT kan gi mer utfyllende bestemmelser i senere vedtak.

### **8.6 Vurdering av samlet effekt av særskilte forpliktelser**

223. PT har identifisert konkurranseproblemene i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess, og med utgangspunkt i disse har PT så vurdert hvilke forpliktelser som er best egnet til å bøte på faktiske og potensielle konkurranseproblemer. PT mener det er nødvendig og forholdsmessig å videreføre samtlige av de forpliktelser som ble pålagt i vedtaket av 20. februar 2006. I tillegg har PT funnet det nødvendig å utvide kravet om tidsbruk som er knyttet til tilgangsførligheten til også å omfatte entydig og forutsigbar leveransetid fra en grossistkunde bestiller en konkret

Bredbåndsaksesslinje til denne er klar til bruk for grossistkunden. Videre har PT funnet det nødvendig at transparensforpliktelsen utvides med et pålegg om at det i standardtilbudet skal opplyses om entydige og forutsigbare leveransetider, samt at det tas inn bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av disse avtalte leveransetider. Transparensforpliktelsen utvides også med et pålegg om at Telenor skal utarbeide og offentliggjøre KPIer.

224. Grunnet Telenors sterke markedsstilling innen markedet for Bredbåndsaksess, anses det som særlig viktig å legge forholdene best mulig til rette for fremvekst av mer bærekraftig konkurranse. PT mener at dette ikke kan gjøres uten at samtlige av de nevnte forpliktelsene tas i bruk. At den samlede effekten kan oppleves som noe byrdefull for Telenor, kan ikke tillegges avgjørende vekt så lenge det ikke finnes alternative, mindre byrdefulle, former for regulering som er egnet til å gi et tilfredsstillende resultat. PT har ikke kunnet identifisere slike alternativer. Dessuten har PT i dette relevante markedet fortsatt ikke funnet grunn til å pålegge prisregulering. De pålagte forpliktelsene er således i stor grad lik de forpliktelsene som gjelder for Telenor i dette markedet i dag.

225. PT har vurdert det dit hen at forpliktelsene i LLUB-markedet og markedet for Bredbåndsaksess totalt sett er forholdsmessige og at de er innbyrdes konsistente. I denne vurderingen har tilsynet tatt utgangspunkt i de pålagte forpliktelsene i LLUB-markedet.

226. Ettersom Telenors konkurrenter i sluttbrukermarkedet gis tilgang til LLUB som en grunnleggende innsatsfaktor for produksjon av bredbåndsaksess tjenester, kan det stilles spørsmål ved om det fortsatt er nødvendig å kreve tilgang i form av Bredbåndsaksess. PT har likevel, blant annet basert på teorien om den såkalte investeringsstigen (ladder of investment), funnet at en plikt til å gi tilgang i form av Bredbåndsaksess fortsatt er forholdsmessig og formålstjenlig for å oppnå mer bærekraftig konkurranse.

227. Etter PTs mening er det hensiktsmessig å videreføre en streng og effektiv prisregulering av LLUB. Gitt denne prisreguleringen og de andre virkemidlene som er videreført i LLUB-markedet, anser PT at markedsdynamikken og den potensielle konkurransen i markedet for Bredbåndsaksess tilsier at det totalt sett fortsatt ikke er forholdsmessig å pålegge prisregulering i dette markedet. PT har likevel funnet at det er nødvendig fortsatt å pålegge krav om ikke-diskriminering, transparens og regnskapsmessig skille, og mener dette er konsistent med forpliktelsene i LLUB-markedet.

## **8.7 Om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken**

228. Konsekvensene av virkemiddelbruken avhenger blant annet av markedsatferd og utenforliggende forhold som det er vanskelig å forutse. Dessuten kan vi forvente at virkningene på kort sikt blir annerledes enn de som kommer på lengre sikt. Antatte konsekvenser er det imidlertid til dels redegjort for under avsnittene for de enkelte særskilte forpliktelsene ovenfor.

229. Tilgangsforpliktelsen og kravene om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud vil legge til rette for konkurranse på like vilkår og sikre lavere etableringshindringer i markedet for Bredbåndsaksess. Sammen med reguleringen

som videreføres i LLUB-markedet, vil virkemiddelbruken etter PTs oppfatning legge til rette for mer bærekraftig konkurranse i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess.

230. På bakgrunn av ovennevnte konkluderer PT med at de antatte konsekvensene av dette vedtaket er i overensstemmelse med målsetningene som ligger til grunn for reguleringsprinsipp 3. PT kan ikke se at det skulle være fare for betydelige utilsiktede konsekvenser av virkemidlene.

## **9 Vedtak om pålegg av særskilte forpliktelser**

231. På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor pålegger PT Telenor ASA som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for Bredbåndsaksess, fortsatt flere særskilte plikter. I dette kapitlet fastsettes det konkrete innholdet i pliktene.

### **9.1 Tilgang**

232. PT pålegger fortsatt Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang i form av Bredbåndsaksess til det kobberbaserte aksessnettet.

233. I den grad tilgang til samlokalisering (telelosji) og/eller tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendig for at tilgang i form av Bredbåndsaksess skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, pålegges fortsatt Telenor ASA å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til slike produkter, jf. ekomloven § 4-4 tredje ledd og 4-5 første ledd.

234. Slik tilgang skal gis uten ugrunnet opphold, noe som også innebærer en plikt for Telenor ASA til å sluttforhandle nødvendige avtaler uten ugrunnet opphold, slik det er beskrevet i kapittel 8.1. Telenor ASA plikter fortsatt på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne, jf. ekomloven § 4-1 jf. § 4-6 jf. aksessdirektivet art. 12, ”*National regulatory authorities may attach to those obligations conditions covering fairness, reasonableness and timeliness*”. Telenor ASA skal sende PT kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.

235. Dersom tilgang nektes, skal Telenor ASA fortsatt gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 femte ledd. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

236. PT pålegger videre Telenor ASA en plikt til å operere med entydige og forutsigbare leveransetider.

### **9.2 Pris- og regnskapsregulering**

237. I den grad tilgang til samlokalisering (telelosji) og/eller tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendig for at tilgang i form av Bredbåndsaksess skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, pålegges Telenor ASA

fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-9 en plikt til å prise slik tilgang med utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering.

### **9.3 Ikke-diskriminering**

238. Telenor ASA pålegges fortsatt å gi tilgang som angitt i avsnitt 9.1, jf. avsnitt 8.1, på ikke-diskriminerende vilkår som beskrevet i avsnitt 8.3, jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd. Krav om ikke-diskriminering skal gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd).

### **9.4 Offentliggjøring og standardtilbud**

239. Telenor ASA pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for alle tilgangsformer og nødvendige tilleggstjenester som tilbys innen markedet for Bredbåndsaksess. Publisering av standardtilbudet på Telenor ASAs nettsted anses som tilfredsstillende offentliggjøring, jf. ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

240. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår. Oppdelingen skal i tråd med ekomloven § 4-6 annet ledd tilfredsstillende behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Standardtilbudet skal holdes løpende oppdatert og skal som et minimum inneholde opplysninger om:

- beskrivelse av tilbudt tjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- tilgangs- og eventuelle trafikkpriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningsmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- entydige og forutsigbare leveransetider,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur, herunder grensesnitt og hvilke standarder som er nyttet,
- avtalt kvalitetsnivå,
- servicenivå,
- feilbehandlingsrutiner,
- prosedyrer for reetablering av avtalt service,
- vedlikeholdstjenester og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå og avtalt leveransetid.

241. Telenor ASA pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd, en plikt til å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

242. Telenor ASA pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 10-3 å underrette PT om endringer i standardtilbudet. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnerne og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

243. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer). Når det gjelder detaljer og omfang av det som skal offentliggjøres, vil utgangspunktet være ERGs anbefalte minimumssett av KPIer, ref. kapittel 8.4.3. Publisering av KPIer på Telenor ASAs nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

### **9.5 Regnskapsmessig skille**

244. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 pålegges Telenor ASA fortsatt å utarbeide et regnskapsmessig skille for tilgang i form av Bredbåndsaksess, mellom nettvirksomheten og den interne tjenesteleverandørvirksomheten. Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av Bredbåndsaksess (jf. ekomloven § 4-7 annet ledd) overholdes.

245. Systemet og prinsippene for regnskapsmessig skille skal dokumenteres tilstrekkelig til at det kan etterprøves. Dokumentasjonen skal blant annet inneholde en oversikt over hvilke kostnadskategorier som er henført til nettvirksomheten og hvilke kostnadskategorier som er henført til Telenor ASAs egen sluttbrukervirksomhet på bredbåndsområdet. Beskrivelse av systemet for føring av regnskapsmessig skille, herunder oversikt over kostnadskategorier og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. For øvrig vises det til PTs vedtak av 5. juli 2007 om prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille i markedet for Bredbåndsaksess.

246. Telenor ASA skal fortsatt oversende regnskapet og dokumentasjon av at kravet til ikke-diskriminering er oppfylt til PT hvert år innen 1. juli. PT kan gi mer utfyllende bestemmelser i senere vedtak.

## **10 Forholdet til eksisterende forpliktelser og vedtak**

247. Vedtak av 20. februar 2006 om forpliktelser i markedet for Bredbåndsaksess, jf. kapittel 4, erstattes av nærværende vedtak med pålegg om nye og opprettholdte forpliktelser når dette vedtaket trer i kraft.

## **11 Vedtakets virkningstidspunkt og klagefrist**

248. Vedtaket, og de tilhørende forpliktelsene i markedet for tilgang for levering av bredbåndstjenester, herunder bitstrømstilgang, trer i kraft umiddelbart etter fastsettelse.

249. Vedtaket kan påklages innen tre uker fra det er mottatt, jf ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 29. Klagen rettes til Samferdselsdepartementet, men sendes Post- og teletilsynet. Bare Samferdselsdepartementet kan treffe avgjørelser om utsatt iverksetting av vedtaket, jf ekomloven § 11-6 fjerde ledd, jf forvaltningsloven § 42.