

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

27. april 2022

Forbrukerrådets høringsuttalelse om metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess

Vi viser til invitasjon¹ fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) om å levere hørings svar om forslaget til metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess.

Forbrukerrådet takker for muligheten til å komme med innspill til metoden, vår respons til Nkoms spesifikke hørings spørsmål kommer til slutt i dokumentet. Vi ønsker imidlertid først å knytte noen kommentarer til konkurransesituasjonen i dagens marked for fast bredbåndsaksess og viktigheten av at Nkom bruker denne muligheten til å sikre at reguleringen «fører til gode, rimelige og fremtidsrettede bredbåndstjenester og effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse»¹.

Vi anser ikke at dagens regulering av fast bredbåndsaksess legger godt nok til rette for bærekraftig konkurranse. Brorparten av norske husstander har ingen, eller kun én reell leverandør av fast bredbåndsaksess, så lenge bredbånd defineres som aksessmetoder som kan oppgraderes til gigabit-hastighet. I Nkoms' dekningsrapport for 2021² heter det at rundt 50 prosent av norske husstander kan velge mellom to eller flere tilbydere når hastighetskravet settes til 100 Mbit/s nedstrøms hastighet. Vi tviler ikke på at dette stemmer når man legger tilbydernes dekningsrapporter til grunn, men det er flere årsaker til at dette ikke gir et reelt bilde av den faktiske konkurransesituasjonen i det faste bredbåndsmarkedet:

For det første er det flere grunnleggende svakheter forbundet med dekningsstatistikken. En forbruker har ikke i dag noen forutsetninger for å vite hvilke(n) tilbyder(e) som har infrastruktur i nærheten av sin bolig siden det ikke finnes offentlig informasjon om dette. Det finnes heller ingen garantier for at

¹ <https://www.nkom.no/aktuelt/nkom-inviterer-til-innspill-om-metode-for-geografisk-markedsavgrensning>

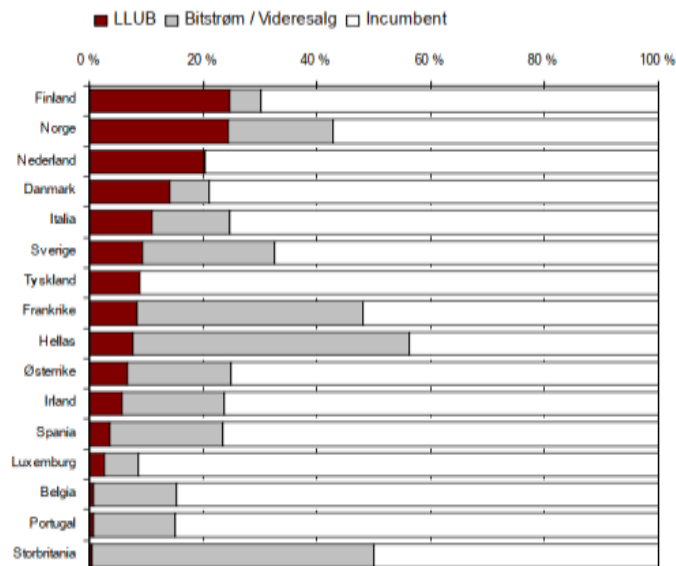
² https://ekomstatistikken.nkom.no/#/article/dekning_nasjonalt2021



tilbyder vil prioritere en utbygging, selv om slik infrastruktur finnes. Etableringsprisen for en utbygging kan bli urimelig høy for en vanlig husstand. Forbrukerrådet er kjent med flere eksempler fra Brukerklagenemda for elektronisk kommunikasjon hvor sluttbruker har bestilt fiberaksess fra en tilbyder som har solgt inn et slikt tilbud, men som senere har trukket tilbudet av ulike årsaker.

For det andre viser andre datakilder et annerledes bilde av konkurransesituasjonen. Andelen bredbåndsaksesser som skjer via videresalg er en god pekepinn på hvordan konkurransen fungerer. For fiber er denne svak, og vi er kun kjent med noen få operatører (slik som NextGenTel) som benytter denne forretningsmodellen. I privatmarkedet for bredbånd over fiber- eller Kabel-TV-aksess har NextGenTel en markedsandel på mindre enn 2 prosent. Dette viser at dagens regulering av Telenor har ikke fungert etter hensikten. Det er viktig å finne ut hvorfor det har blitt slikt, og sikre at den fremtidige reguleringen legger bedre til rette for videresalg enn hva tilfellet er i dag.

Man trenger ikke reise langt for å finne et annet og mye tøffere konkurranseklima for faste bredbåndstjenester. Figuren under viser den norske markedssituasjonen for DSL/kobberbasert bredbånd i 2004, da DSL var den dominerende aksessmetoden. Da var mer enn 40 prosent av DSL-aksesser solgt gjennom grossistkanaler og det var tøff konkurranse mellom mange aktører. Dette var en gunstig for både konkurransen, forbrukere og for videre utbygging av norske ekom-nett.



Figur 1. Abonnementstyper for DSL i 2004. Kilde: Teleplan, «Post- og teletilsynets rolle i utviklingen av konkurransesituasjonen på teleområdet i perioden 1995-2003»



Vi vil derfor oppfordre Nkom til å se nøye på hvilke drivere som sikret en suksessfull regulering av DSL. Etter vårt skjønn var det særlig tre faktorer som er viktige:

- Man må sikre at så stor andel som mulig av fiberaksesser er tilgjengelig for videresalg. I fibermarkedet har Telenor en markedsandel på under 25 prosent, så en regulering må også inkludere andre nett for å være meningsfull
- Man må bruke kostnadsorienterte grossistpriser, slik at tilgangsprisen blir så lav at det er mulig for konkurrenter å delta i markedet
- Man må sørge for at regulatoriske «djevler i detaljene» ikke motarbeider ønsket om større konkurranse. Dette kan eksempelvis være tilgang til noderom og rimelig prising av transportkapasitet til noder som ligger langt unna utvekslingspunkter for trafikk mellom operatører.

Et velfungerende regime for videresalg av etablerte fiber- og KabelTV-aksesser vil etter vårt skjønn være bedre enn konkurranse gjennom såkalt overbygging av kablede nett. Vi ser at overbygging har skjedd i noen deler av en håndfull byer, men det vil ta svært lang tid å få til meningsfull nasjonal konkurranse på denne måten. Vi kan heller ikke se at dette er fornuftig bruk av samfunnets ressurser. En rekke operatører tilbyr videresalg av fiberaksesser i bedriftsmarkedet, og vi er kjent med noen operatører, eksempelvis OBOS OpenNet, som har åpnet eller vurderer å åpne for videresalg av aksesser i privatmarkedet.

For noen kunder kan fast trådløst bredbånd (FTB) være et godt alternativ, som også kan være med på å øke konkurransen. FTB har imidlertid flere svakheter som gjør at dette alene ikke vil sikre god nok konkurranse:

- FTB har lavere hastigheter, lavere tjenestekvalitet og dårligere oppgraderingsmuligheter enn fiber- og KabelTV-basert aksess
- FTB har betydelige byttebarrierer på grunn av teknisk spesifisering på utstyr og høye priser
- Det finnes kun tre aktører som har forutsetninger for å lansere FTB på nasjonalt nivå: Telenor, Telenor og Lyse/ice. De samme virksomhetene kontrollerer markedet for kablet aksess og har trolig ingen interesse av å kannibalisere sin posisjon i dette markedet



Respons på spesifikke høringsspørsmål

1: Kommentarer til det metodiske grunnlaget
Det metodiske grunnlaget virker fornuftig.

2: Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger av om markedet for fast bredbåndsaksess i Norge er nasjonalt.

Forbrukerrådet anser at markedet ikke er nasjonalt, men er enig med Nkom i at dette bør studeres nøyere. Forbrukerrådet ser store forskjeller mellom borettslags- og villamarkeder, mellom tettsteder og grisgrendte strøk og mellom ulike byer.

3: Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger i kapittel 6 av alternative geografiske enheter som kan danne utgangspunkt for den geografiske analysen.

Forbrukerrådet er enig i Nkoms foreløpige vurdering om å gjennomføre markedsanalysen splittet på både fylke og bostedsmønster. Et annet (og betydelig enklere) alternativ vil være å pålegge grossistregulering av alle tilbydere med over et gitt antall kunder. Dette vil sikre at en stor andel av markedet gjøres tilgjengelig for videresalg.

4: Andre innspill til Nkoms videre arbeid med geografiske avgrensninger av det norske markedet for fast bredbåndsaksess: Se innledning.

Vi drøfter gjerne våre innspill i møte med Nkom

Med vennlig hilsen

Finn Lützow-Hom Myrstad

Fagdirektør