

Forbrukerrådet
Postboks 463 Sentrum
0105 Oslo

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

2. oktober 2023

Forbrukerrådets høringsuttalelse om analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett

Nkoms markedsanalyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett legger viktige føringer for det norske bredbåndstilbudet i mange år framover. Forbrukerrådet er opptatt av at denne muligheten brukes til å sikre at reguleringen i størst mulig grad «fører til gode, rimelige og fremtidsrettede bredbåndstjenester og effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse».

Forbrukerrådets innspill kan i hovedsak oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet mener det er et klart behov for konkurransefremmende tiltak i bredbåndsmarkedet.
- Nkoms forslag innebærer at andelen bredbåndskunder i regulerte områder kun øker fra rundt 18 prosent til 20 prosent av totalt antall kunder. Det bør være et mål at denne andelen økes.
- Forbrukerrådet mener Nkom bør utrede andre geografiske inndelinger og lavere terskel for sterk markedsstilling.
- Nkom bør vurdere hvordan kollektive avtaler også kan omfattes av regulering og symmetrisk grossistregulering.
- Det må ses på ytterligere regulatoriske tiltak for å sikre faktisk konkurranse og valgfrihet

Situasjonen i dag

Forbrukerrådet 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 hvis



bredbånd defineres som aksessmetoder som kan oppgraderes til gigabit-hastighet. EU har mål om gigabitdekning for alle – både husholdninger og virksomheter – innen 2030.

I Nkoms dekningsdata for 2022 pekes det på at rundt 39 prosent av norske husstander kan velge mellom to eller flere tilbydere på aksessmetoder som kan oppnå gigabit-hastighet¹. 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.

Det er flere svakheter forbundet med dekningsstatistikken. Det finnes i dag ingen samlet, offentlig informasjon over hvem som tilbyr bredbånd hvor, noe som gjør det svært vanskelig for forbruker å orientere seg i markedet.

Det heller ingen garanti for at tilbyder vil prioritere en utbygging, selv om slik infrastruktur finnes. Etableringsprisen for utbygging kan også bli urimelig høy for en vanlig husstand. Forbrukerrådet er også kjent med flere eksempler fra Brukerklagenemda for elektronisk kommunikasjon hvor sluttbruker har bestilt fiberaksess fra en tilbyder, men som senere har trukket tilbudet av ulike årsaker.

Andre datakilder viser også et annet bilde av konkurransesituasjonen. Andelen bredbåndsakssesser som skjer via videresalg er for eksempel en god pekepinn på hvordan konkurransen fungerer. Nkoms egen ekomstatistikk viser at videresalg for fiber skjer i svært liten grad, og vi er kun kjent med noen få operatører (som NextGenTel) med denne forretningsmodellen. I privatmarkedet for bredbåndsakssess har NextGenTel en markedsandel på mindre enn tre prosent. Dette indikerer tydelig at dagens regulering av Telenor ikke har fungert etter hensikten.

Nkoms markedsanalyse

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har som bakgrunn for forslaget til regulering pekt på at konkurransen i bredbåndsmarkedet er for dårlig, og at det må tas grep for å øke valgmulighetene og hindre monopolsituasjoner. Dessverre er det lite som tyder at dette vil være resultatet med forslaget slik det ligger i dag.

I praksis betyr forslaget at andelen bredbåndskunder i regulerte områder kun

¹

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojODBiMjc5NTYtN2I5Yi00YTFlTkZzGltODgwZjkwNGM2MGRmliwidCI6ImFkODNINjVjLTAzZjYtNGNmZC1iNzk5LTQ3YTJmYWZkN2JjZSJ9>



øker fra rundt 18 prosent til 20 prosent av totalt antall kunder. Etter Forbrukerrådets mening er det flere utfordringer knyttet til Nkoms markedsavgrensing, definisjon av sterk markedsstilling og behandling av kollektive avtaler.

For store geografiske markedsområder

Nkom har delt landet inn i 22 områder. Nkom forklarer hvordan inndelingen er gjennomført, men analysen tar i liten grad innover seg at bredbåndsmarkedet er hyperlokalt. For en forbruker i Alvdal med kun én mulig bredbåndstilbyder, er det ikke spesielt interessant om det finnes flere tilbydere på Hamar eller på Lillehammer. Det viktige er at det finnes god konkurranse om bredbåndsløse i din gate og ditt område. Svenske myndigheter har nylig tatt konsekvensen av dette og foreslått en regulering av et stort antall nettilbydere².

Forbrukerrådet mener det på samme bakgrunn bør vurderes en lignende løsning også i Norge, eventuelt definere hver kommune som et markedsområde. I 298 av landets 356 kommuner (84 prosent) har største tilbyder en markedsandel på over 50 prosent. 70 prosent av alle husholdninger hører hjemme i disse kommunene. En slik definisjon vil i større grad legge til rette for konkurranse for et stort antall norske bredbåndskunder.

Forbrukerrådet mener det må være en målsetting at alle nett åpnes for konkurranse. Dette vil motvirke de største aktørenes incentiver til å bygge konkurrerende parallelle nett, noe som er samfunnsøkonomisk ulønnsomt og heller ikke spesielt bærekraftig sett fra et miljø- og ressursperspektiv.

For høy terskel for sterk markedsstilling

Nkom legger i hovedsak til grunn at en tilbyder skal ha minst 50 prosent markedsandel for å få bli definert som aktør med sterk markedsstilling. Forbrukerrådet mener at denne definisjonen i mange tilfeller sier lite om den faktiske konkurransesituasjonen.

Terskelen for sterk markedsstilling vil ha stor innvirkning på fremtidig regulering. En grense på 40 prosent markedsandel vil etter Forbrukerrådets beregninger for eksempel øke andelen bredbåndskunder i regulerte områder med rundt 24 prosent.

² Kilde: "Marknadsanalys marknaden för lokalt tillträde i grossistledet", PTS, 12. juni 2023



I mange områder finnes det i praksis to store tilbydere, som gjør at to tilnærmet likeverdige aktører blir regulert svært ulikt, og hvor forbrukere i ulike områder, men i samme situasjon, får potensielt svært ulike valgmuligheter. I tillegg tar ikke markedsanalysen hensyn til at tilbyderen med litt under 50 prosent markedsandel (som ofte er Telenor), kan ha like god, eller til og med bedre dekning i området på grunn av fiber til mobilmaster og andre behov.

Kollektive avtaler bør regnes med

Ifølge markedsanalysen er rundt 750,000 norske bredbåndskunder omfattet av kollektive avtaler. Disse vil ikke omfattes av den foreslåtte regulering, da dette «i all hovedsak er private, brukereide nett». Slike nett er formelt sett eid av boligsammenslutninger, men i praksis skaffer tilbydere seg monopol ved å skrive langvarige avtaler om eksklusiv tilgang til nettet. Dette taler for at boligsammenslutninger også bør omfattes av reguleringen.

Forbrukerrådet er klar over at dette kan være krevende. Vi mener det likevel bør utredes om og hvordan kollektive avtaler kan omfattes av reguleringen for å styrke konkurransesituasjonen i bredbåndsmarkedet.

Symmetrisk grossistregulering bør vurderes

I markedsanalysen og tilhørende forarbeider har Nkom problematisert at det finnes store lokale forskjeller mellom og innenfor norske kommuner. Imidlertid ble en mer finmasket inndeling sett på som for ressurskrevende. I markedsanalysen slår de geografiske områdene ulikt inn og det er utfordrende å følge resonnementene bak inndelingene. Dette vil trolig skape en usikkerhet blant de ulike markedsaktørene og føre til økte administrative kostnader.

Det finnes flere alternativer til dette som vil være enklere å forholde seg til for forbrukere og tilbydere, og som vil oppleves som mer transparent. De nye EU-reglene om symmetrisk tilgangsregulering åpner eksempelvis for muligheten til å pålegge nettåpning for alle netteiere uavhengig av markedsposisjon eller størrelse. En mykere variant av dette vil være å sette en nedre grense, for eksempel på 5,000 kunder, for krav til nettåpning. Da trenger ikke de minste operatørene å etablere en grossistfunksjon, samtidig som valgfriheten vil øke for brorparten av norske bredbåndskunder.



Andre utfordringer

En åpning av bredbåndsnettene vil ikke alene sikre bedre konkurranse i bredbåndsmarkedene og gi forbrukerne valgfrihet og mangfoldet av tjenester. Det er viktig at myndighetene jobber langs flere spor fremover, slik at konkurransen blir best mulig. Forbrukerrådet har tidligere pekt på en rekke utfordringer, som:

- Innelåsende mekanismer (eksempelvis koblingssalg av TV og bredbånd, tekniske hindre, høye byttekostnader ved endring av utstyr),
- Krysssubsidiering av tjenester,
- Winback av kunder som ønsker å bytte,
- Manglende transparens i markedet og mulighet til å orientere seg,
- Lav kundetilfredshet.

Det er viktig at det også ses på ytterligere regulatoriske tiltak for å imøtekomme disse utfordringene. Dette kan blant annet innbefatte tekniske standarder som gjør bytte av teknisk utstyr enklere eller unødvendig ved bytte av leverandør, forbud mot winback, etablering av en bredbåndsportaler og forbud mot krysssubsidiering.

Vi vil også understreke viktigheten av at myndighetene opprettholder støtte til videre utbygging av høyhastighetsbredbånd i områder hvor det ikke er kommersielt lønnsomt å bygge ut.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Inger Lise Blyverket

Direktør

Finn Lützow-Holm Myrstad

Fagdirektør