

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Høringsvar - Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett

Vi takker for analysen av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett av 14. juni 2023 og for muligheten til å kommentere på denne.

Innledning

Nkom har gjennomført en grundig analyse av det norske bredbåndsmarkedet, og skal ha anerkjennelse for at myndigheten gjennom flere år har informert interessenter om hvordan de jobber og skal jobbe med regulering av bredbåndsmarkedet. Analysen er trolig det viktigste dokumentet om elektronisk kommunikasjon som er fremlagt av norske myndigheter på mange år. Derfor er det vesentlig at en slik analyse hensyntar avgjørende telepolitiske føringer på nasjonalt og europeisk nivå og den sikkerhetspolitiske situasjonen som vi nå står oppe i. Vi anser at det er mangler ved analysen på disse feltene, og at analysens konklusjoner vil bli annerledes når og dersom de blir rettet opp.

Norsk bredbåndspolitik er ikke hensyntatt

Full bredbånddekning har vært den viktigste målsettingen for norsk bredbåndspolitik i mer enn 20 år, og dagens regjering bekreftet denne prioriteringen i Hurdalsplattformen hvor det heter at regjeringen vil «sikre at alle husstander der det bor fastboende skal ha tilgang til høyhastighetsbredbånd innen 2025». I dag er dette definert som 100 Mbit/s nedstrøms kapasitet, og det er sannsynlig at den nye målsettingen blir gigabit-nett til alle innen 2030.

I motsetning til mange andre europeiske land har norske myndigheter valgt en modell hvor operatørene primært har vært ansvarlige for finansiering av utbygging. Myndighetene har bidratt med noen subsidier, men deres viktigste bidrag har vært å sikre et trygt klima for investeringer som gir operatørene langsiktig trygghet. Dette regimet har fungert meget godt for bredbåndskunder, skattebetalere og ekom-tilbydere. Det norske investeringsnivået har vært svært høyt, og operatørene har funnet fram til kreative investeringsmodeller – eksempelvis NTE sin bygdefibermodell - som nå blir kopiert over hele verden.

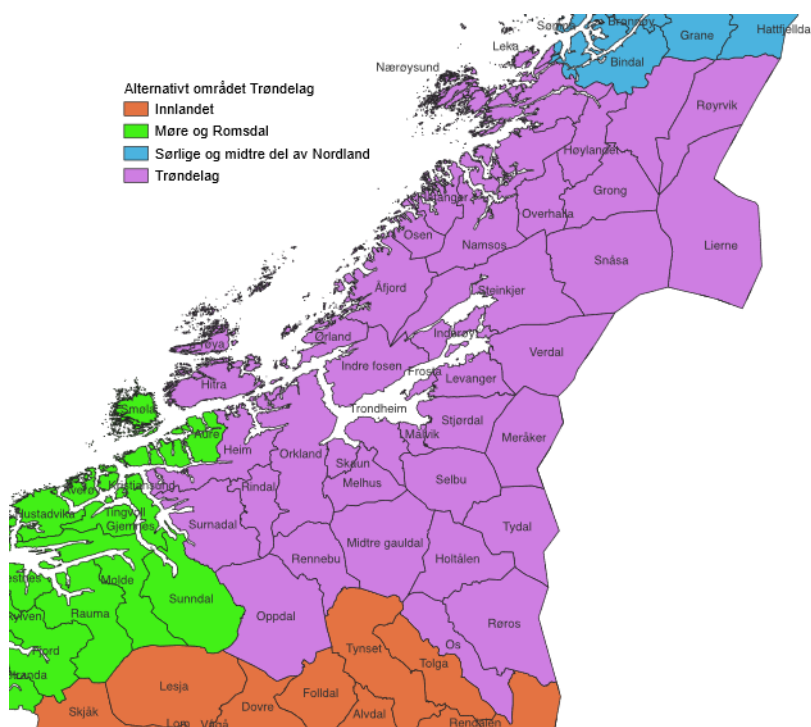
Reguleringsregimet som Nkom nå legger opp til risikerer å rokke ved denne vellykkede modellen. Den usikkerheten som Nkom introduserer vil utsette mange prosjekter og kan bidra til at utbyggingsprosjekter helt enkelt ikke blir gjennomført. Dette er i strid med

norsk bredbåndspolitikk og vil i praksis bety en senere, dyrere og mindre effektiv utbygging.

Vi kan heller ikke se at trussel- og risikobildet i ekomsektoren, beskrevet i Totalberedskapskommisjonens rapport,¹ er tilstrekkelig ivaretatt i analysen. I januar 2022 la Nkom frem en oppdatert rapport² med målbilder for robuste transmisjonsnett for Norge mot 2030. For å klare å nå disse målbildene kreves betydelige investeringer i infrastrukturen.

Tilfeldig og lite konsistent inndeling i markedsområder

I analysen deler Nkom Trøndelag inn i fire områder; Trøndelagskysten, Nordlige del av Trøndelag (NT), Trondheimsområdet og Sørlige deler av Trøndelag (ST). Markedsinndelingen for Trøndelag virker vilkårlig. I sin iver etter å finne områder med en dominerende aktør blir Nkom inkonsistente og ser bort fra faktiske lokale konkurranseforhold. Det er eksempelvis vanskelig å se noen sammenheng i hvordan Nkom har vurdert Trøndelag og Innlandet. På samme måte som Innlandet har Trøndelag mye spredt bebyggelse og noen større byer. NTE konkurrerer over hele Trøndelag og vurderer hele fylket som vårt hjemmemarked. Det er heller ingen tvil om at våre konkurrenter vurderer Trøndelag som ett marked og at de agerer deretter. Det å se Trøndelag som ett område reflekterer i langt større grad hvordan dagens marked faktisk fungerer. Med denne inndelingen vil Telenor ha en markedsandel på 37%, NTE vil ha 33% og Telia vil ha 20%.



¹ NOU 2023: 17

² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022c)

Framtidig utvikling og framtidige behov er ikke hensyntatt

Mens telekom-utviklingen går i høy fart, er analysen i all hovedsak basert på markedsandeler blant bredbåndskunder ved slutten av 2022. Analysen bruker to avsnitt på FTB og konkluderer med at målgruppen for FTB er «primært bredbåndskunder som ikke får tilbud om fiber- eller HFC-aksess når kobbernettet legges ned.» Vår erfaring tilsier at dette ikke er korrekt i dag, og at det helt sikkert ikke vil være det i framtiden. I Trøndelag Nord som er foreslått regulert, har 94 % av kundene tilbud om bredbånd fra minimum to leverandører. Nkom har prisverdig nok jobbet i mange år med å sikre at attraktive mobilfrekvenser kan brukes til bredbånd, og vi ser nå resultater av dette i form av en tøff, infrastrukturbasert konkurranse mellom FTB og fibernet. I Finland selges nå FTB med gigabit-hastighet, og vi er trygge på at dette kan bli en realitet også i Norge om ikke lenge.

Videre har Nkoms rådgivere konkludert med at «[lavbanesatellitter] ikke gir hastigheter på nivå med fiberbredbånd eller mobilbasert bredbånd (5G)». Dette er til dels riktig i dag, men analysen overser at slike systemer over tid vil kunne møte bredbåndsbehovene som analysen selv definerer. Lavbanesatellitter kan spille en særlig viktig rolle i grisgrendte strøk, som det finnes mange av i Trøndelag. I sum anser vi at analysen undervurderer og til dels overser framtidig utvikling av aksessmetoder og den potensielle konkurransen disse representerer.

Analysen tar heller ikke hensyn til framtidige behov og en sannsynlig framtidig målsetting om gigabit-hastigheter i norske bredbåndsnett på lik linje med det EU allerede har vedtatt. En slik målsetting vil medføre store endringer og behov for oppgradering av dagens fibernet, i tillegg til en fortsatt utbygging av fibernet. Markedsanalysen inneholder ikke en vurdering av hvordan dette skal finansieres og fungere i et regulert regime. En regulering vil redusere utbyggernes incentiver til å fortsette sine investeringer, og regningen vil i mye større grad måtte overlates til norske skattebetalere.

Europeiske føringer om viktighet av alternativ dekning er ikke hensyntatt

Nkom har gjennomført en grundig markedsanalyse basert på føringer fra ekom-loven og ESAs retningslinjer som i hovedsak er basert på EU-bestemmelser fra et par år tilbake. EU-kommisjonen har nylig publisert et forslag til en ny «Gigabit connectivity recommendation»³ som er et klart skritt i retning av en mer investeringsvennlig regulering. Vi ser ikke at analysen hensyntar dette. Vi tenker eksempelvis på forslaget i §33 om at tilgang til anleggsinfrastruktur⁴ som hytter og rør (og ikke grossisttjenester som VULA) er akseptabelt som SMP-regulering så lenge slik infrastruktur finnes og at det finnes muligheter for infrastruktur-basert konkurranse. Markedsanalysen har et eget kapittel om grossisttjenester (3.5) men så langt vi kan se vurderer den ikke muligheten for tilgang til anleggsinfrastruktur som et alternativ til tradisjonelle aksess-tjenester. Slik tilgang vil sikre at tilgangskjøpere er seriøse aktører med egne investeringer. Vi tror ikke bredbåndsmarkedet er tjent med en situasjon som man har i strømmarkedet; hvor man har fått et svekket omdømme på grunn av villedende salg og markedsføring fra et antall useriøse aktører.

Markedsanalysen etterlater imidlertid ingen tvil om at det finnes infrastruktur-basert konkurranse i dag. Figuren under viser andelen husstander som kan velge bredbånd fra

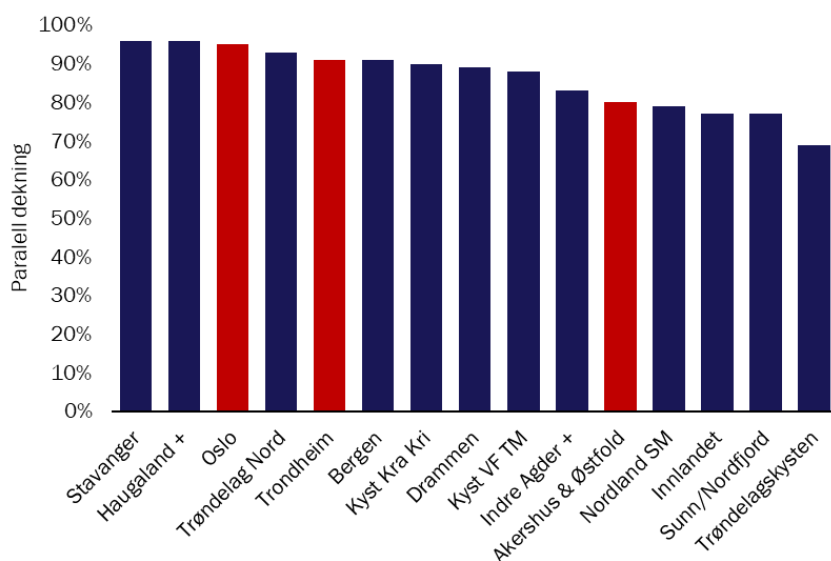
³ Gigabit connectivity recommendation, 23. Februar 2023

⁴ Engelsk: "Civil engineering infrastructure"

minst to eller flere leverandører i områder hvor Nkom har publisert data i markedsanalysen. Med unntak av Trøndelagskysten har mer enn 75% av husstander et slikt tilbud i dag. Med mobiloperatørens utbygging av 5G- og FTB-nett er det liten tvil om at denne til nærme seg 100% om ikke mange år.

Figurens blå stolper viser områder hvor Nkom foreslår SMP-regulering, mens de røde stolpene viser områder hvor Nkom ikke foreslår noen SMP-regulering. Spredningen på de røde stolpene indikerer at dette ikke har spilt noen viktig rolle i Nkoms konklusjoner. I likhet med norsk bredbåndspolitikk legger nå europeiske myndigheter stor vekt på alternativ dekning og muligheter for alternativ dekning. Markedsanalysen bør oppdateres til å gjøre det samme.

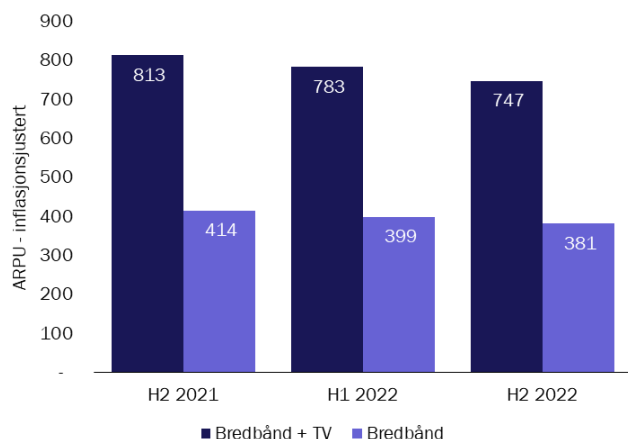
Figur 1. Andel parallell dekning i ulike geografiske områder. Kilde: Nkom - Markedsanalyse



Om konkurranseklima og behovet for SMP-regulering

Det norske bredbåndsmarkedet fungerer godt for kunder, skattebetalere og ekom-tilbydere. Vi har en tøff infrastruktur-basert konkurranse mellom et stort antall tilbydere som er samlet i tre konstellasjoner: Telenor, Telia og Altibox. Dette har sikret og vil sikre en robust industriell struktur som kombinerer små- og stordriftsfordeler. En regulering som Nkom har foreslått vil bety en kraftig økning av regulatoriske kostnader og en større grad av usikkerhet som trolig vil resultere i en tregere, dyrere og mindre effektiv utbygging. Vi merker daglig at konkurransen på bredbåndsmarkedet er tøffere, og dette har gitt seg utslag i lavere priser for norske bredbåndskunder. I Trøndelag er konkurransen fra både FTB og fiber merkbar. Vi ser dette gjennom en økt duplisering av fibernet i områder hvor NTE har bygd ut. Resultatet av den økte konkurransen er redusert ARPU og økt churn. Figuren under viser hvordan inflasjonsjusterte priser på fiberbaserte bredbåndstjenester er redusert med 8% i løpet av det siste året.

Figur 2. Inflasjonsjustert inntekt per privatkunde i norske fibernett eks. mva. Kilde: Nkom – Ekomstatistikken, SSB - KPI



En analyse av markedet skal være framoverskuende og den geografiske avgrensningen skal ha stabile og klare grenser over tid. Vi mener ikke analysen tar høyde for den pågående dupliseringen av fibernett og utbyggingen av FTB. Vår vurdering er at tempoet på dupliseringen av fibernett og utbyggingen av FTB vil øke fremover. Dette mener vi vil påvirke den geografiske avgrensningen som er gjort.

Vi mener videre at det å fullføre en utbygging av bredbånd til alle bør prioriteres før en eventuell regulering av markedene.

Vi anser derfor primært at det er best for kunder, skattebetalere og ekom-tilbydere at Nkom ikke utpeker SMP-operatører i det norske bredbåndsmarkedet.

Med vennlig hilsen

Odd-Eirik Grøttheim
Administrerende direktør
NTE Telekom AS