



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
firmapost@nkom.no

Dato: 02.10.2023

## Hørings svar - “Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett”

### Oppsummering av høringsinnspill fra Fiberforening.no

Det fremstår som tydelig for Fiberforening.no at det ikke foreligger et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å forsvare så inngripende regulering og tiltak som nå foreslås.

Dersom målene i Ekomloven og de opplagte behovene det norske samfunnet har for robuste og fremtidsrettede ekomtjenester skal innfris er det nødvendig med et både bedre og oppdatert grunnlag som faktisk representerer realitetene i markedet og at vurderingene også tar hensyn til andre helt sentrale behov som for eksempel robusthet. Det foreligger ikke nå og dermed fremstår ikke markedsanalysen som et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for at myndighetene kan både vedta og innføre ny regulering av ekomsektoren som er så inngripende som forlaget er.

Nkom skriver selv i markedsanalysen at dersom:

“det skjer endringer i markedet som tilsier at Nkom må oppdatere analysen, eventuelt gjennomføre ny analyse innenfor denne tidshorisonten, vil dette gjøres.”<sup>1</sup>

For Fiberforening.no fremstår det opplagt at det både siden tallgrunnlaget ble rapportert inn, analysen ble gjort og til og med etter analysen ble sendt på høring har det skjedd endringer i markedet som tilsier det.

---

<sup>1</sup> Nkom, Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, Høringsdokument - 14. juni 2023, side 12

Oppsummert betyr det at det må gjennomføres en ny markedsanalyse som i betydelig større grad representerer situasjonen i markedet og dermed også kan være et tilstrekkelig grunnlag for ny regulering av markedet.

Fiberforening.no og foreningens medlemmer forventer altså at det gjøres en både grundigere og oppdatert markedsanalyse før myndighetene fatter en beslutning om regulering og bidrar gjerne til myndighetenes arbeid med vår kompetanse og oppdaterte erfaringer fra utviklingen og situasjonen i det norske markedet.

## **Om Fiberforening.no**

Fiberforening.no består av 84 medlemmer fordelt på netteiere og leverandørindustri. Netteiere utgjør 46 aktører, de øvrige 38 medlemmene er leverandører fordelt på entreprenører, systemintegratorer, utstyr- & softwareleverandører, rådgivere og gravemaskinselskaper.

Foreningens formål er å ivareta regionale fiberaktører sine interesser og rammevilkår i Norge. Medlemmer av foreningen er først og fremst regionale fibernett-eiere, og tilstøtende bedrifter til denne bransjen.

Foreningen er opptatt av viktigheten av fri etableringsrett og konkurranse - foreningens medlemmer har bygget, fortsetter å bygge og drifter fiberinfrastruktur som inngår i samfunnskritisk infrastruktur i et etterspørselsdrevet marked i sterk konkurranse. Foreningen mener balansen mellom samfunnets, den enkelte kunden og utbyggernes behov står sentralt i suksessen med utbygging og dekningsgraden som er oppnådd i Norge.

Virksom konkurranse, om nødvendig understøttet av regulering, er viktig for innovasjon, kunder, bransje og samfunnet. Det ligger til grunn for foreningens arbeid, både generelt og med temaet for denne høringen. Derfor er det også uttalt stor bekymring blant foreningens medlemmer for mulige konsekvenser av regulering basert på markedsanalysen som foreligger. I kortform kan bekymringene oppsummeres med at det er for stort avvik mellom analysen Nkom har lagt frem og den faktiske situasjonen i markedet nå og hva som fremstår som realistisk utvikling fremover.

Det er mange momenter og vurderinger i analysen det er grunn til å kommentere eller stille spørsmål ved, her har foreningens medlemmer valgt å peke på det som fremstår som de mest grunnleggende problemene med markedsanalysen slik den foreligger nå.

## Generelt om forslaget

Del av bakteppet for debatten om reguleringsforslaget er påstander om svak konkurranse, høye priser og mer. Eksempelvis har Nkom selv har både før og i forbindelse med analysen av markedet konkludert med at prisene i sluttbrukermarkedet er for høye. Forbrukerrådet har kontinuerlig hevdet både lav valgfrihet og høye priser. Medienes dekning av temaet har i stor grad fokusert på tilsvarende temaer. Mye i den offentlige debatten og dekningen fremstår som interesse og interessent drevet fremfor hvordan markedet faktisk fungerer og hvordan bransjen og den samfunnskritiske infrastrukturen skal sikres nødvendige rammevilkår for å fortsette etablering og drift av samfunnskritisk infrastruktur lokalt og regionalt i hele landet også fremover.

EU-reguleringen som ligger til grunn for at det nå skal reguleres i Norge fremstår mer som et svar på markedssituasjonen i EUs største markeder enn et direkte svar på innsikt i og analyser av markedssituasjonen i Norge.

Markedsanalysen, forslaget til regulering og den norske offentlige debatten bidrar i sum til en tilnærming som ikke uten videre sikrer en hensiktsmessig regulering. Dette kommer godt til syne i “Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett” Nkom nå har på høring<sup>2</sup>. Markedsanalysen som nå er på høring bærer mer preg av et behov for å få reguleringen implementert enn oppdaterte og grundige analyser av både den reelle markedssituasjonen og behov for å opprettholde velfungerende markeder både nasjonalt og regionalt i Norge.

## Geografisk inndeling

I 2021 var “Forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften” på høring hvor en mulig endring fra regulering av et nasjonalt marked til flere regionale markeder.

Da spilte Fiberforening.no inn:

det er “særs viktig at man ivaretar incentivet til å bygge ut fiber i gravgrendte strøk, som forutsetter at man har en viss markedsandel i mer tettbebygde områder. Det er viktig at Nkom tar dette i betraktning i det videre arbeidet slik at avkastningen på betydelige investeringer gjort av aktører i distriktene ikke pulveriseres. For utbyggere i distriktene kan grossistinntekter kompensere i noen grad, men vil utgjøre en mindre og mer passiv inntekt per tilkoblede abonnent, med korresponderende reduksjon i antall arbeidsplasser og kapasitet til utbygging og vedlikehold.”

Foreningen og medlemmenes bekymring for at den geografiske inndelingen i reguleringen kan skade inntektsgrunnlaget slik at det også får følgeskader på videreutbygging, robusthet og mer lokalt og regionalt i hele landet består også etter at markedsanalysen nå er lagt frem.

---

<sup>2</sup> <https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/horing-av-markedsanalyse>

## Tallgrunnlag for markedsanalysen

I selve analysen skriver Nkom:

“Markedsanalysene vil være gjenstand for jevnlige revurderinger. I markeder med hyppige og omfattende endringer vil slike revurderinger måtte gjennomføres relativt ofte. Markedsanalysene er derfor begrenset fremoverskuende. I forslaget til ny ekomlov er markedsanalysen begrenset til å gjelde innenfor en tidsramme på fem år”<sup>3</sup>.

Det gjenstår selvsagt å se hvordan markedet utvikler seg fremover, men gitt historiske perspektiv er det god grunn til å anta at utviklingen kan være betydelig innenfor en 5 årsperiode. Eksempelvis har dekningsprosenten for fiber økt fra 51.9% til 81.9% de siste 5 årene (2017-22) Nkom har publisert<sup>4</sup> tall for og nå (2023) er vi helt i starten av utrulling av 5G og FTB.

Allerede nå mens markedsanalysen er på høring er det god grunn til å spørsmål ved om tallene som legges til grunn er relevante og presise nok til å kunne legges til grunn for så omfattende regulering forslaget innebærer.

Her er det verdt å vise til hva Nkom selv skriver analysen:

“Dersom det skjer endringer i markedet som tilsier at Nkom må oppdatere analysen, eventuelt gjennomføre ny analyse innenfor denne tidshorisonten, vil dette gjøres.”<sup>5</sup>

For Fiberforening.no er det ingen tvil om at det allerede har skjedd endringer i markedet som gjør dette høyst nødvendig og videre at det er bemerkelsesverdig at vi allerede nå ser behov for å oppdatere analysen.

## Borettslag og sameier

Andelen av markedet hvor kundene er organisert som borettslag og sameier varierer i betydelig grad rundt i landet og dermed også i de forskjellige definerte regionale markedene.

Flere av foreningens medlemmer uttrykker betydelig grad av bekymring for at dette kundesegmentets avtrykk i markedet ikke tillegges riktig betydning i analysen og at det bidrar til at markedsanalysen ikke utgjør et tilstrekkelig grunnlag for regulering.

---

<sup>3</sup> Nkom, Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, Høringsdokument - 14. juni 2023, side 12

<sup>4</sup> [https://ekomstatistikken.nkom.no/#/article/dekning\\_nasjonalt2022](https://ekomstatistikken.nkom.no/#/article/dekning_nasjonalt2022)

<sup>5</sup> Nkom, Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, Høringsdokument - 14. juni 2023, side 12

## Markedssituasjonen for FTB

Det fremkommer i høringsdokumentet at:

“Markedsmessig og teknologisk utvikling påvirker både konkurransesituasjonen, aktørenes produkttilbud og forbrukeradferd i markedet for bredbåndstjenester”<sup>6</sup>

Markedsanalysens dekning av FTB illustrerer derfor godt Fiberforening.no sin bekymring for hvor oppdatert og relevant tallgrunnlaget er. Siden Nkom ferdigstilte markedsanalysen har markedet for FTB hatt en forutsigbar utvikling og FTB er nå et produkt som tilbys til store deler av markedet i reell konkurranse med HFC og fiber.

Det er i seg selv grunn til å stille spørsmål ved om det er grunnlag for å hevde at noen kan ha SMP i et område basert på eget fibernettverk så lenge Nkom har besluttet at FTB er et substitutt og i praksis er eller vil bli tilgjengelig over hele landet. Slik foreningen leser analysen er det altså både understreket at analysen må ta hensyn til forventet utvikling og det er samtidig sett bort fra utviklingsscenarier for FTB. Det er derfor grunn til bekymring for at aktører som tilbyr FTB nasjonalt både vil kunne konkurrere med det og samtidig basert på reguleringen be om tilgang til regionale fibernettverk og dermed få en betydelig konkurransefordel mot utbyggeren som har tatt betydelig økonomisk risiko knyttet til både investering og drift.

Videre peker Nkom i analysen på hvordan tre-kriterie-testen skal ligge til grunn for å regulere, og dette står helt sentralt i vurderingen av om markedsanalysen er tilstrekkelig oppdatert på FTB til å kunne forsvare regulering:

“For at et marked skal berettige for sektorspesifikk forhåndsregulering, må følgende tre kumulative vilkår være oppfylt (tre-kriterie-test):

1. Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.
3. Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynet bak den sektorspesifikke reguleringen.”<sup>7</sup>

Gitt realitetene rundt utviklingen av FTB i markedet, inklusive de gamle utviklingstrekkene som også er beskrevet i markedsanalysen, er det god grunn til å stille spørsmål ved om kriterie 2 er innfridd.

---

<sup>6</sup> Nkom, Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, Høringsdokument - 14. juni 2023, side 37

<sup>7</sup> Nkom, Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, Høringsdokument - 14. juni 2023, side 67

## Kostnader og priser

I markedsanalysen er det lite fokus på sammenhengen mellom formålet med å bygge høykapasitet og samfunnskritisk infrastruktur, kostnader og priser.

I Norge er faktorer som geografi, topografi, demografi sentrale elementer som både må håndteres godt og har stor betydning for kostnader ved både etablering og drift. Til sammenligning er Finnmark og Danmark omtrent like store i landareal, folketallet ca 80 ganger høyere i Danmark og geografiske, topografiske og andre faktorer ved praktisk utbygging og drift ekstremt mye mer komplisert i Finnmark.

Samtidig er det en kjensgjerning at de ca 10% som gjenstår å bygge ut i Norge også er de enten mest kompliserte, med høyest kostnader eller med lavest potensiell lønnsomhet.

Dette og andre kostnadsdrivende faktorer som er sentrale for både kommende investeringer og de som allerede er gjort er mangelfullt belyst i markedsanalysen. Videre synes heller ikke fremtidige behov for nybygging, videre utbygging, vedlikehold, økt robusthet og mer å være tilstrekkelig hensyntatt.

Dette fremstår som et paradoks så lenge både den offentlige debatten, forventningene i markedet forventer stadig mer behov for fokus på redundans, robusthet og sikkerhet og også tildelingsbrevet til Nkom for 2023 har et tydelig fokus på “sikre og robuste nett” og “legge til rette for investeringer”.

Pris og prisstrukturer diskuteres i utstrakt grad i analysen, men foreningens medlemmer har uttrykt bekymring for at pris som element i markedet ikke påvirker analysen i tilstrekkelig grad.

Eksempelvis er foreningens erfaring at det er betydelig forskjeller på i hvilken grad aktørene har finansielle muskler til å bruke pris som virkemiddel. En uttalt bekymring fra flere medlemmer er at en utilsiktet prisdynamikk i markedet etter regulering kan føre til at lokale og regionale fiberaktører i praksis tvinges ut av sluttkundemarkedet og reduseres til grossister.

## Usikkerhet og uforutsigbarhet

Markedsanalysen preges i stor grad av usikkerhet og uforutsigbarhet, her eksemplifisert i analysen med beskrivelse av planer for FTB:

“Utviklingen videre for FTB er usikker. Telia har hatt målrettet salgsaktivitet i noen områder, men det er ikke noe per nå som tyder på at dette vil få stort omfang. Det er heller ikke noe som tyder på at Telenor vil bruke FTB til aktivt å konkurrere i andre tilbyderes fiberområder.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Nkom, Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, Høringsdokument - 14. juni 2023, side 50

Det er ingen grunn til å tvile på denne beskrivelsen isolert sett på tidspunktet den ble skrevet, men som grunnlag for regulering fremstår slike beskrivelser og vurderinger utilstrekkelige.

Senere i markedsanalysen skriver Nkom:

“Det er imidlertid grunn til å tro at aktuelle mobilnettbaserte produkter for å konkurrere med kablet bredbånd i første rekke vil være FTB, heller enn mobilt bredbånd, siden FTB er mer tilpasset behovene til brukerne av fast bredbånd og gir mer trygghet for en stabil bredbåndsløseleveranse.”<sup>9</sup>

Her argumenteres det i praksis for at det ligger til rette for at FTB ikke bare er et teoretisk substitutt for fiber, men også kan erstatte fiber i konkurransen om kundene.

I praksis synliggjør dette en grad av usikkerhet som det er problematisk at skal legges til grunn for regulering. På den ene siden sies det at det er usikkert om FTB vil bidra med konkurranse til regional fiber og på den andre siden sies det at det er nettopp FTB som vil gjøre det. Det er godt mulig det ikke lar seg gjøre å etablere en mer presis analyse av dette gitt den nåværende markedssituasjonen, men da er det også et relevant spørsmål om det er forsvarlig å iverksette så inngripende regulering før en mer presis og representativ analyse er mulig.

Usikkerheten og uforutsigbarheten slike avvik mellom markedsanalysen og markedet skaper reduseres ikke av oppdateringer for eksempel hver 6. måned i og med at en så hyppig oppdatering i seg selv ikke vil redusere usikkerhet. Eksempelvis vil det kunne lede til kun en oppdatering av analysen uten at det påvirker hvordan aktører reguleres eller at det får en så hyppig og direkte innvirkning på reguleringen at det vil kunne skape stor usikkerhet og uforutsigbarhet om en aktør er regulert eller ikke.

Følgende kopierte tekstelementer<sup>10</sup> er bare noen av de mange eksemplene i analysen og er egnet som en illustrasjon på i hvor stor grad den preges av Nkoms egen uttalte usikkerhet:

- “Nkom erkjenner imidlertid at det er usikkerhet knyttet til”
- “den videre fiberutbyggingen er imidlertid usikker”
- “Videre utvikling for FTB er usikker”
- “Det er usikkerhet knyttet til om, hvordan og eventuelt hvor raskt”
- “Selv om det er usikkerhet”
- “Utviklingen videre for FTB er usikker”
- “det er usikkert hvilket omfang”
- “Spesielt er det usikkerhet knyttet til”
- “likevel usikkert i hvilken grad”
- “det er usikkerhet knyttet til”
- “være usikker og avhengig av”
- “Samtidig er det usikkert hvordan”
- “er imidlertid usikkert om et slikt tilbud”

<sup>9</sup> Nkom, Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, Høringsdokument - 14. juni 2023, side 59

<sup>10</sup> Nkom, Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, Høringsdokument - 14. juni 2023



- “også usikkert om andre”
- “og usikkerhet knyttet til”
- “det usikkert om dette vil skje og hva det eventuelt vil innebære”
- “betydelig usikkerhet knyttet til”
- “stor usikkerhet knyttet til”
- “usikkerheten fremgår også”
- “videre usikkerhet”

## Konklusjon

De utvalgte eksemplene Fiberforening.no har pekt på i markedsanalysen sammen med ekomlovens formål som:

“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.”<sup>11</sup>

og Nkoms tildelingsbrev for 2023 som prioriterer blant annet:

“sikre og robuste nett og tjenester i hele landet” og “legge til rette for investeringer og kostnadseffektiv utbygging av fastnett og mobilnett med høy kapasitet i hele landet”

gjør at foreningens medlemmer mener det er bemerkelsesverdig og bekymringsfullt at konsekvensene for disse helt sentrale temaene i så liten grad er drøftet og balansert i analysen.

Oppsummert betyr det at det som beskrevet innledningsvis at Fiberforening.no mener det må gjennomføres en ny markedsanalyse som i betydelig større grad representerer situasjonen i markedet og dermed også kan være et tilstrekkelig grunnlag for ny regulering av markedet.

Fiberforening.no og foreningens medlemmer forventer altså at det gjøres en både grundigere og oppdatert markedsanalyse før myndighetene fatter en beslutning om regulering og bidrar gjerne til myndighetenes arbeid med vår kompetanse og oppdaterte erfaringer fra utviklingen og situasjonen i det norske markedet.

For Fiberforening.no

Leder, Jørn Slåtten

---

<sup>11</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-83>