

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
firmapost@nkom.no

Dato: 31.05.2024

Svar på tilleggshøring om analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett

Fiberforening.no takker for muligheten til å levere dette høringssvaret, knyttet til sak 2109795 om markedsanalyse på bredbånd.

Vi viser til vårt høringssvar datert 2. oktober 2023, hvor foreningen svarte på første runde av Nkoms forslag til SMP-regulering i bredbåndsmarkedene. Fiberforening.no legger til grunn at herværende svar forstås i lys av vårt høringssvar i første runde.

Vi viser også til Nkoms prinsipper om minimumsregulering og myndighetens uttalte ambisjon om å unngå detaljregulering.

Vi registrerer at Nkom anser inneværende runde for å være en begrenset tilleggshøring knyttet til

- a) oppdatert avgrensning av geografiske markeder, og
- b) oppdaterte analyser av sterk markedsstilling i de geografiske markedene.

Fiberforening.no forbeholder seg likevel retten til å belyse andre sider ved sakskomplekset, der hvor dette er nødvendig for å skape felles forståelse.

Markeds plass på vei

Lyse Tele har varslet opprettelse av en ny, nøytral markeds plass for åpne nett. I skrivende stund omfatter satsingen sju andre tilbydere, totalt åtte når vi inkluderer Lyse Tele selv.

Fiberforening.no anser at fremveksten av slike markeds plasser dokumenterer markedets vilje og evne til å utvikle seg videre i en retning som er i tråd med myndighetens uttalte ambisjon. De åtte virksomhetene svarer med dette i realiteten på en oppfordring fra Nkom om etablering av en åpen markeds plass for bredbåndsvirksomheter.

Om flere aktører vil inngå i det samarbeidet eller andre aktører etablerer flere markeds plasser, gjenstår å se. Det trengs uansett ikke mer enn én for å konstatere at en potensielt gjennomgripende endring er i emning i markedet. Slike endringer kan både bidra til å redusere eller fjerne grunnlaget for regulering i seg selv, eller i det minste ha betydelig innvirkning på datagrunnlaget.

Nkoms uttrykte håp er nettopp at en eller flere slike markedsplasser skal gjøre reguleringen overflødig, her eksemplifisert ved en uttalelse fra avdelingsdirektør for marked og tjenester, Kamilla Sharma, på Nkom.no fra 15. mars i år¹:

«Dersom én eller flere markedsplasser blir realisert, gir det god mulighet for at behovet for SMP-regulering av bredbåndssektoren vil falle bort».

Hvorvidt dette ønsket oppfylles gjennom tiltaket, får verken Nkom eller markedet svar på før tilbudet som etableres har fungert over et visst tidsrom.

Det kan også innvendes at der hvor regulering og en slik naturlig markedsdynamikk inntreer synkront, kan markedsoversikten tilsløres. En negativ konsekvens vil være at man, i et tenkt scenario, ikke klarer å identifisere situasjonen i markedet tydelig nok til å innføre effektiv regulering uten utilsiktet skade. Videre kan det være tilnærmet umulig å se hvilke av tiltakene som har forårsaket endringer i markedsandelene. Dermed kan regulering utilsiktet obstruere muligheten til å observere en upåvirket markedsutvikling, og ufrivillig komme i konflikt med prinsippet om minimumsregulering.

Fiberforening.no mener den varslede reguleringen ikke kan innføres før den nye markedsplassen faktisk har vært i bruk over tid, da markedsplassen direkte kan endre Nkoms konklusjon og gjøre den foreslåtte reguleringen overflødig.

Forutsigbarhet som grunnpremiss

Det er avgjørende for investeringsviljen, og dermed for fremtiden til bredbåndsinfrastrukturen i hele Norge, at Nkoms regulering er forutsigbar over tidsperioder på mange år av gangen. Ingen må forledes til å tro at den nasjonale utbyggingen er ferdig, at alle historiske investeringer er inntjent, eller at kommende investeringsbehov er ubetydelige.

I en dybderapport knyttet til ekomstatistikken for 2023², analyserer Nkom investeringene i fastnettet. Her beskriver Nkom hvordan lokale og regionale aktører, i motsetning til markedet som helhet, økte investeringene i 2023. Analysen taler for seg når den dokumenterer fortsatt investeringslyst og investeringsevne hos de lokale og regionale fiberutbyggerne i Norge.

Investeringsbehovet for årene fremover er i milliardklassen:

1. For det første er bredbåndsmålene som er definert av regjeringen fortsatt ikke nådd; 118.000 husholdninger og virksomheter er fortsatt uten et minimumstilbud om 100

¹ <https://nkom.no/aktuelt/ny-horing-av-oppdaterert-markedsanalyse-pa-bredband>

² <https://nkom.no/statistikk/nokkeltall-og-interaktive-dashbord/ekomstatistikk/attachment/inline/2e6c6e6d-6999-4a0d-a0a8-8e4dfb50a484:c10e4d084a026420e25055ddff390fe34f353202/2024%203%20Ekomstatistikken%20hel%C3%A5r%202023%20-%20Investeringer.pdf> (fastnettinvesteringer, side 7)

Mbit/s³. Dette innbefatter nesten 1 av 5 husstander og virksomheter i spredtbygde strøk⁴.

2. I tillegg betyr den altomfattende digitaliseringen av samfunnet at datatrafikken er sterkt økende, og at avhengigheten av bredbåndsnettene har blitt formidabel. Denne makrotrenden kan ikke møtes uten fortsatt betydelige oppgraderings- og vedlikeholdsinvesteringer i infrastrukturen i uoverskuelig framtid.
3. De senere årene har vist oss hvordan den globale klimakrisen gir økt forekomst av ekstremvær. Dette stiller helt nye, og historisk strenge, krav til nettene. I EkomROS 2021 beskriver Nkom at ekominfrastrukturen vil møte økte påkjenninger fra naturen i årene som kommer, og at myndigheten «ser særlig behov for å styrke regional- og aksessnettene»⁵. Arbeidet med å gjøre bredbåndsnettene mer robuste kommer til å pågå i mange år, noe som forutsetter at investeringsviljen er intakt.
4. En ny geopolitisk virkelighet, med krig i Europa, har ført til kraftig skjerping av sikkerhetskravene. Det nye sikkerhetsregimet utvikles stadig, og mange av tiltakene kommer i form av kostnadsdrivende pålegg fra myndighetene, for eksempel som følge av endringer i sikkerhetsloven eller den kommende NIS2-implementeringen. I EkomROS 2021 oppfordrer Nkom de mindre aktørene til å skalere opp arbeidet med digital sikkerhet⁶. Også i så henseende er det avgjørende at Nkoms regulering er forutsigbar, slik at investeringsmidlene kanaliseres dit de trengs mest i årene framover.

Fiberforening.no anser at Nkoms uortodokse dekonstruksjon av norgeskartet og innføringen av 22 geografiske markeder, er det motsatte av forutsigbart.

Vi registrerer at mange av våre medlemmer føler seg fremmedgjort i møte med denne nye logikken, og at forslaget skaper stor usikkerhet. Foreningen frykter denne usikkerheten skal munne ut i reduserte investeringer i nettene.

Uforståelig norgeskart

Nkom konstaterer at mange av høringsinnspillene i første runde knyttet seg til inndelingen i geografiske markeder. Etter å ha gjort enkelte korreksjoner i de geografiske avgrensningene i

³ https://nkom.no/statistikk/nokkeltall-og-interaktive-dashbord/bredbandsdekning/_attachment/inline/14336cfd-a3a1-4ed7-98ef-4cf860ae6373:1d88a8e1104b2395d7454d6a70010d12386d7089/2023%208%20De%20siste%20uten%20tilgang%20til%20100%20mbit.pdf (del 2)

⁴ https://nkom.no/statistikk/nokkeltall-og-interaktive-dashbord/bredbandsdekning/_attachment/inline/14336cfd-a3a1-4ed7-98ef-4cf860ae6373:1d88a8e1104b2395d7454d6a70010d12386d7089/2023%208%20De%20siste%20uten%20tilgang%20til%20100%20mbit.pdf (figur 1)

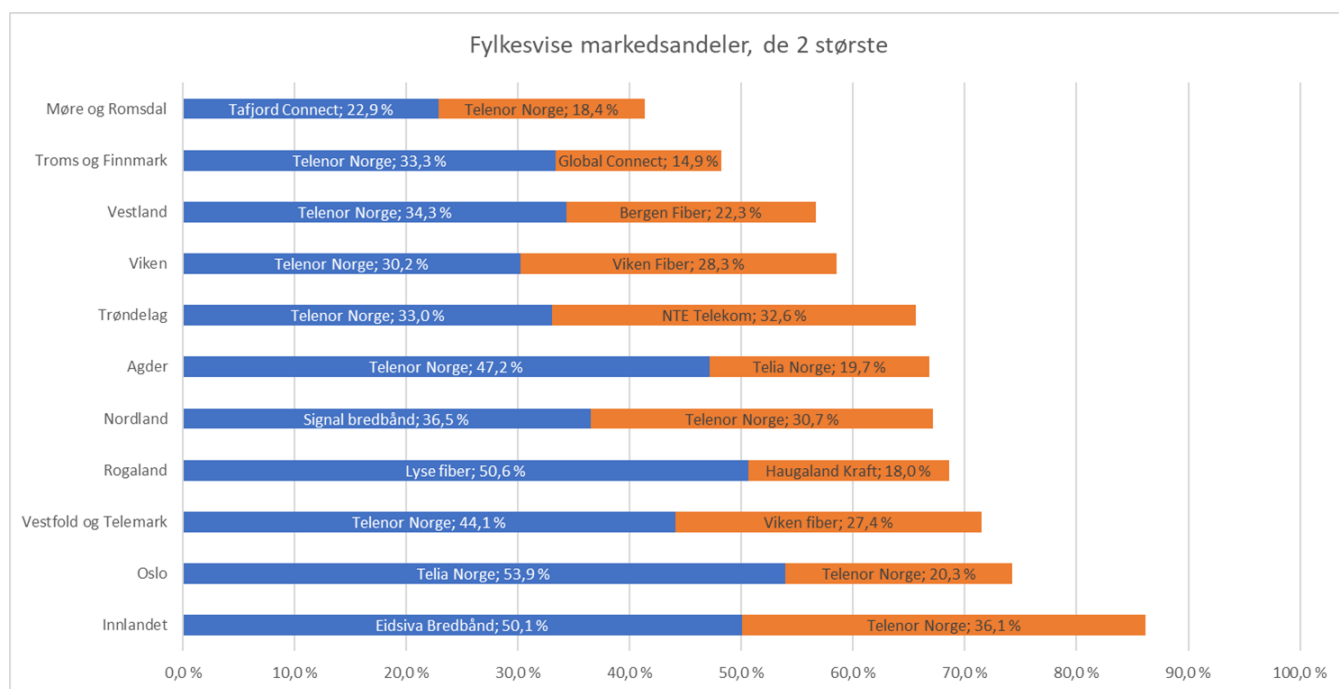
⁵ https://nkom.no/rapporter-og-dokumenter/ekomros-2021/_attachment/download/bf9420f4-91f0-4d4c-9246-88c5d6d64859:be09044dbb027c659b1ffd351f4057f6dc5529bb/Nkoms%20EkomROS%202021%20-%20enkeltsider.pdf

⁶ https://nkom.no/rapporter-og-dokumenter/ekomros-2021/_attachment/download/bf9420f4-91f0-4d4c-9246-88c5d6d64859:be09044dbb027c659b1ffd351f4057f6dc5529bb/Nkoms%20EkomROS%202021%20-%20enkeltsider.pdf (side 18)

forkant av andre høringsrunde, er Nkom denne gang av den oppfatning at «den geografiske avgrensingen i den oppdaterte høringen er solid begrunnet»⁷.

Fiberforening.no verdsetter Nkoms grundighet, men vi finner likevel ikke at konklusjonen samtidig er logisk og meningsfull. En gjennomgående oppfatning blant Fiberforeningens medlemmer, er at de definerte markedene fremstår som kontra-intuitive, og noen ganger også konstruerte.

På vår oppfordring, sendte Nkom den 19. april i år en oversikt til Fiberforening.no hvor myndigheten lister opp de to største bredbåndstilbyderne i alle landets fylker. Oversikten følger fylkesinndelingen som gjaldt fram til 31. desember 2023.



Oversikten omfatter alle fastnetsteknologier, og viser største og nest største tilbyder i alle fylker etter den gamle fylkesinndelingen, privat- og bedriftsmarkedet samlet. Sett bort fra Rogaland, var Telenor enten nummer 1 eller nummer 2 i alle fylker (kilde: Nkom).

Selv om tallene viser at Telenor er enten største eller nest største tilbyder i 10 av landets 11 fylker, ønsker Nkom å regulere selskapet kun to steder i Norge (hvv. på «kysten fra Risør til Kristiansand», samt i bergensområdet).

Fiberforeningen er innforstått med at Nkoms geografiske analyse forholder seg til kommunen som minste, grunnleggende enhet. Når Fiberforening.no likevel minner om fylkessituasjonen, er det fordi det er det faktiske norgeskartet som ligger til grunn for undringen og reaksjonen hos mange av våre medlemmer.

Verdien av lokal tilhørighet

Fiberforening.no vil hevde det finnes veldig mange eksempler på hvordan lokal tilhørighet borger

⁷ <https://nkom.no/aktuelt/ny-horing-av-oppdaterert-markedsanalyse-pa-bredband>

for en uovertruffen kvalitet i den digitale infrastrukturen. Når kvaliteten på jobben som gjøres er avgjørende for lokalsamfunnet utbyggeren selv er del av, gjennomføres utbyggingen på ære og samvittighet. Til sammenligning, for utbyggere uten tilknytning til lokalområdet, blir utbygging av bygder, grender og små og store lokalsamfunn rundt om, bare «nok en jobb som må gjøres».

I en tid hvor ekstremvær gjør seg gjeldende som aldri før, har Fiberforening.no flere ganger observert hvordan bredbåndsnett levert av lokale utbyggere har vist seg mer hardføre enn konkurrentenes når naturkreftene har herjet.

Lokale netteiere har kort reisevei, og dermed kort responstid, ved utfall i nettene. Når dette kombineres med lokale reservedelslagre med elektronikk og materiell, ser vi at de er raskere med å etablere midlertidige løsninger enn de nasjonale aktørene. Vi observerer den samme effektiviteten når det gjelder gjenoppretting til normalsituasjon.

Lokale og regionale netteiere har økt sin markedsandel på bekostning av de nasjonale aktørene⁸. I EkomROS 2021⁹, beskriver Nkom et framtidsscenario hvor lokale og regionale tilbydere har en enda mer sentral posisjon enn i dag:

«Det ventes økt digitalisering i industri og næringsliv i hele landet, og fortsatt bruk av hjemmekontor. Nkom venter at lokale og regionale ekomtilbydere vil bli en viktigere del av verdikjeden til de nye digitale tjenestene».

Dersom reguleringen medfører at de nasjonale aktørene kaprer markedsandeler på bekostning av lokale tilbydere, frykter Fiberforeningen at lokalt engasjement går tapt, og – i forlengelsen av dette – at kvaliteten, robustheten og påliteligheten til bredbåndsnettene blir skadelidende.

Fast trådløst bredbånd

Avslutningsvis er det maktpåliggende å kommentere Nkoms vurdering av fast trådløst bredbånd (FTB).

Nkom plasserer FTB i samme produktmarked som HFC og fiber, og anser at teknologiene er innbyrdes substituerbare¹⁰. I analysen omtales denne vurderingen som framoverskuende. Mindre framsynte er Nkom når myndigheten vurderer at det er «usikkerhet knyttet til omfang, geografisk innretning og kundefokus på det fremtidige [FTB-]tilbudet», for så å legge denne usikkerheten til grunn for konklusjonen om at FTB-tilbudet i Norge ikke vil være landsdekkende.

Fiberforening.no bestrider denne konklusjonen.

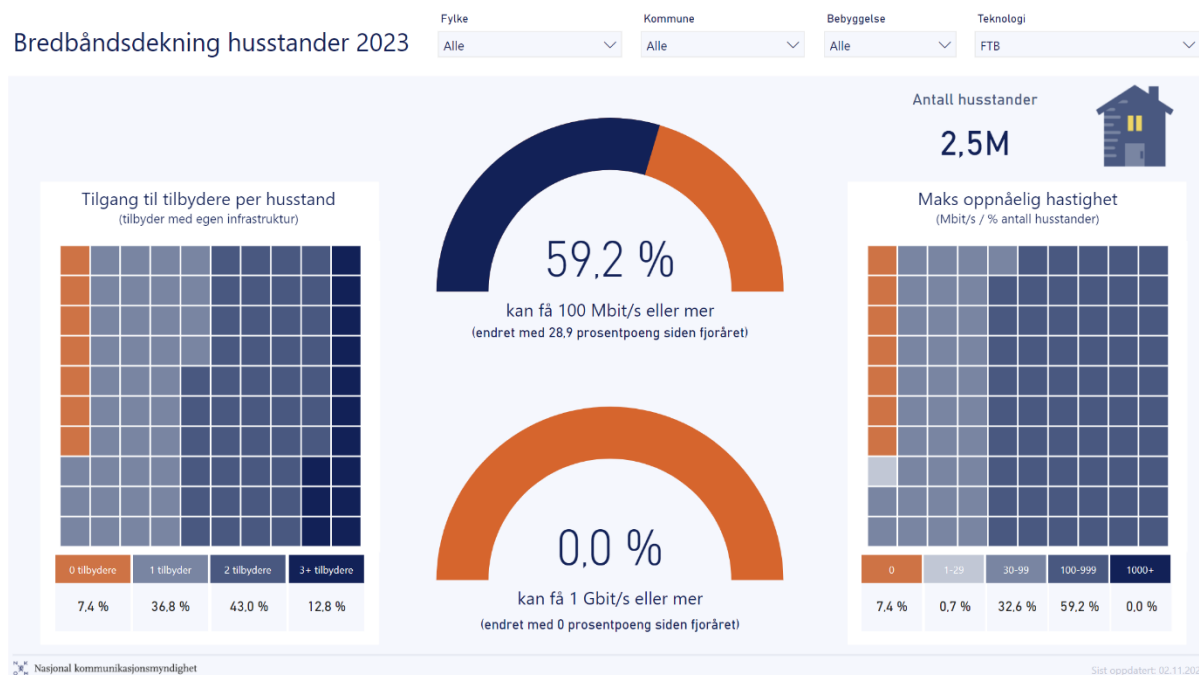
⁸ <https://nkom.no/statistikk/nokkeltall-og-interaktive-dashbord/ekomstatistikk>

⁹ https://nkom.no/rapporter-og-dokumenter/ekomros-2021/_attachment/download/bf9420f4-91f0-4d4c-9246-88c5d6d64859:be09044dbb027c659b1ffd351f4057f6dc5529bb/Nkoms%20EkomROS%202021%20-%20enkeltsider.pdf (side 13)

¹⁰ «Oppdatert utdrag av analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett», avsnitt 375.

I dashbordet tilknyttet Nkoms dekningsundersøkelse for 2023¹¹, fremgår det at 59,2 prosent av husstandene dekkes av «100 Mbit/s eller mer» via FTB. Ifølge Nkom representerer dette en økning på 28,9 prosentpoeng, altså en fordobling, på bare ett år.

Mobiloperatørens utbyggingsplaner for 5G, indikerer videre at FTB-dekningen vil øke betydelig også i 2024¹². Oversikten levner liten tvil om at de nasjonale mobilnettoperatørene bereder grunnen for omfattende satsing på FTB i årene som kommer.



Skjermdump: Nkoms dekningstall for 2023 viser at 59,2 prosent av husstandene i Norge kan få 100 Mbit/s eller mer gjennom FTB.

FTB er mange steder en betydelig konkurransefaktor allerede i dag, og utbredelsen av FTB i markedet vokser merkbart. Det er ingenting ved Nkoms analyse, ved den teknologiske utviklingen, prisbildet eller konkurransesituasjonen i markedet, som tilsier at utviklingen skal stoppe opp eller reverseres. Motsatt av Nkoms konklusjon, synes det åpenbart for Fiberforening.no at FTB-utviklingen tilsier at tilbudet vil bli landsdekkende.

Slik Fiberforening.no tolker utviklingen i FTB-markedet, tilsier kostnadene, samt den relative enkelheten og effektiviteten ved teknologien, at vi kan stå foran en formidabel abonnementsvekst i FTB-markedet og dermed også en betydelig påvirkning på markedsandelene. Hvordan FTB vil rokke ved markedsandelene når 5G-utbyggingen når et punkt hvor den i praksis dekker alle geografiske regioner og de nasjonale dominerende aktørene satser for fullt, er det i dag ingen som vet. Varianter av et slikt framtidsscenario kan være nærmere enn Nkom legger til grunn, og den

¹¹ <https://nkom.no/statistikk/nokkeltall-og-interaktive-dashbord/bredbandsdekning>

¹² Telenors dekningskart viser planlagt utbygging tre måneder fram i tid (<https://www.telenor.no/dekning/>).

pågående, raske utviklingen har potensial til å utgjøre en betydelig påvirkning på investeringene, tjenesteutviklingen og konkurransen i alle geografiske markeder.

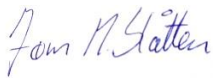
Vi anser på dette grunnlag at Nkoms behov for å utpeke lokale aktører med sterk markedsstilling før FTB-markedet er endelig etablert på nasjonal basis, er prematurt og forhastet.

I sum mener foreningen det fremdeles det er grunn til å stille spørsmål ved om det er:

1. grunnlag for en så inngripende regulering nå, og
2. om det er tilstrekkelig sammenheng mellom datagrunnlaget og konklusjonene Nkom har trukket.

Fiberforening.no stiller gjerne i møte med Nkom for å besvare spørsmål eller utdype synspunkter.

Med vennlig hilsen



Jørn Slåtten
Leder, Fiberforening.no