

Høring - Metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess

Høringsnotat

23. mars 2022

Høringsfrist: 27. april 2022

Saksnummer: 2109795

1 Innledning

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har startet arbeidet med nye analyser av bredbåndsmarkedet, som skal danne grunnlag for nye vedtak om eventuell grossistregulering i markedet for fast bredbåndsaksess.

I et høringsnotat av 29. november 2021 ba Nkom om innspill fra markedsaktørene og andre interessenter knyttet til avgrensninger av relevante produktmarkeder for fast bredbåndsaksess på sluttbrukernivå. Dette høringsnotatet omhandler metode for avgrensning av relevante geografiske markeder.

Nkom skal vurdere om det er grunnlag for å definere ett eller flere geografiske markeder for fast bredbåndsaksess i Norge. Som det ble vist til i høringsnotatet om produktmarkedsavgrensninger, vil den videre prosessen frem til nye vedtak om eventuell grossistregulering i markedet for fast bredbåndsaksess bestå av følgende analyser og vurderinger:

- Definisjon av ett eller flere relevante grossistmarkeder for fast bredbåndsaksess, basert på avgrensningene av relevant(e) produktmarked(er) og relevant(e) geografisk(e) marked(er).
- Analyse av sterk markedsstilling (SMP) i det/de relevante grossistmarkedet/-ene og eventuell utpeking av én eller flere SMP-tilbydere i det/de definerte relevante grossistmarkedet/-ene.
- Vurdering av hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges eventuelle SMP-tilbydere i det/de relevante grossistmarkedet/-ene.

Nkoms målsetning er at alle analysene og vurderingene i denne prosessen skal være gjennomført innen utgangen av første halvår 2023.

Som det også ble vist til i høringsnotatet om produktmarkedsavgrensninger, skal den nye markedsanalysen være framoverskuende, og Nkom legger i utgangspunktet opp til at nye vedtak om eventuell grossistregulering i markedet for fast bredbåndsaksess skal ha en tidshorison på fem år fra vedtakstidspunktet. En slik tidshorison vil være i tråd med den nye loven om elektronisk kommunikasjon som forventes vedtatt i løpet av stortingsåret 2022/2023.

Dette høringsnotatet er strukturert på følgende måte:

- I kapittel 2 oppsummeres Nkoms foreløpige vurderinger av høringsinnspill til den nylig gjennomførte høringen om produktmarkedsavgrensninger for fast bredbåndsaksess på sluttbrukernivå.
- Kapittel 3 inneholder en oppsummering av den geografiske analysen av markedet for fast bredbåndsaksess som ligger til grunn for gjeldende grossistregulering i markedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3a og 3b).
- I kapittel 4 beskrives det metodiske utgangspunktet for Nkoms pågående vurderinger av om det i et framoverskuende perspektiv er grunnlag for å definere ett eller flere geografiske markeder for fast bredbåndsaksess i Norge.
- Kapittel 5 inneholder Nkoms foreløpige vurdering av om markedet for fast bredbåndsaksess i Norge er nasjonalt.
- I kapittel 6 gir Nkom en foreløpig vurdering av alternative geografiske enheter som kan danne utgangspunkt for den geografiske analysen.
- I kapittel 7 ber Nkom om synspunkter og innspill til det videre arbeidet med geografiske avgrensninger av det norske markedet for fast bredbåndsaksess.

2 Oppsummering av Nkoms foreløpige vurderinger av høringsinnspillene til den nylig gjennomførte høringen om produktmarkedsavgrensning for fast bredbåndsaksess på sluttbrukernivå

Selv om dette høringsnotatet omhandler avgrensninger av relevante geografiske markeder, finner Nkom det hensiktsmessig på noen punkter å gi en kort oppsummering av våre foreløpige vurderinger av høringsinnspillene til den nylig gjennomførte høringen om produktmarkedsavgrensninger for fast bredbåndsaksess på sluttbrukernivå.

Nkom vil for ordens skyld understreke at dette ikke er en helhetlig og uttømmende oppsummering av høringen om produktmarkedsavgrensninger. Formålet med denne oppsummeringen er å informere markedsaktører og andre interessenter om hvordan Nkom vil jobbe videre med sentrale problemstillinger knyttet til produktmarkedsavgrensninger for fast bredbåndsaksess på sluttbrukernivå, i parallell med avgrensningen av geografiske markeder.

Følgende foreløpige vurderinger av høringsinnspillene vil inngå i Nkoms videre arbeid med produktmarkedsavgrensninger for fast bredbåndsaksess på sluttbrukernivå:

- ***Kobberbasert bredbåndsaksess***

Ingen av høringsinstansene har gitt uttrykk for at kobberbasert bredbåndsaksess i et framoverskuende perspektiv bør inngå i det samme produktmarkedet som fast bredbåndsaksess som er basert på andre aksessteknologier. Som følge av kobbersaneringsprosessen vil kobberbasert bredbåndsaksess få stadig mindre betydning i tiden fremover. Nkoms nåværende regulering pålegger Telenor å opprettholde tilgang til kobbernettet frem til september 2025. Etter dette tidspunktet forventer Nkom at kobbernettet vil avvikles og dermed at reguleringsbehovet vil opphøre.

Etter Nkoms oppfatning peker dette i retning av at kobberbasert bredbåndsaksess bør vurderes som et eget produktmarked i vedtak som Nkom planlegger å fatte i 2023. Nkom tar sikte på at dagens regulering av kobbernettet i hovedsak videreføres inntil kobbernettet avvikles.

- ***Substituerbarhet mellom fast trådløst bredbånd og fiber-/HFC-aksess***

Før Nkom kan definere og avgrense produktmarkeder for standardisert bredbåndsaksess som skal danne grunnlag for den kommende markedsanalysen og vurderingene av sterk markedsstilling, mener Nkom det er behov for å gjøre ytterligere vurderinger av om fast trådløst bredbånd i et framoverskuende perspektiv inngår i det samme produktmarkedet som bredbånd basert på fiber- og HFC-aksess. Høringssvarene viser at det er svært ulike oppfatninger blant tilbyderne i bredbåndsmarkedet om grad av substituerbarhet mellom fast trådløst bredbånd og fiber-/HFC-aksess, både i dag og i et framoverskuende perspektiv. For å belyse denne problemstillingen ytterligere, har Nkom kommet til at det som en del av det videre arbeidet med produktmarkedsavgrensningene er hensiktsmessig å gjennomføre en etterspørselsanalyse. Dette vil bli gjort i form av en spørreundersøkelse blant bredbåndskunder i sluttbrukermarkedet for å kartlegge etterspørselssiden oppfatning av substituerbarhet mellom ulike bredbåndsprodukter.

Det videre arbeidet med produktmarkedsavgrensninger for standardisert bredbåndsaksess vil skje i parallell med den innledende vurderingen av geografiske markeder, som denne høringen er en del av.

- ***Sluttbrukermarkedet for aksessprodukter som etterspørres av bedrifter med behov for andre aksessløsninger enn de standardiserte bredbåndsproduktene***

I et av høringsinnspillene stilles det spørsmål ved hvorfor Nkom i høringsnotatet har avgrenset vurderingene av produktmarkeder til standardisert bredbåndsaksess, og ikke inkludert aksessprodukter som etterspørres av bedrifter med behov for andre aksessløsninger enn de standardiserte bredbåndsproduktene (definert som *høykvalitets aksessprodukter* i Nkoms analyse av tidligere Marked 4 i 2018).

Etter å ha konsultert EFTAs overvåkingsorgan (ESA), har Nkom kommet til at det bør gjennomføres en tre-kriterie-test for den delen av sluttbrukermarkedet for fast bredbåndsaksess som ikke omfattes av markedet for standardisert bredbåndsaksess. Hensikten med en slik tre-kriterie-test er å vurdere om sluttbrukermarkedet for høykvalitets aksessprodukter oppfyller de tre kriteriene som må være oppfylt for å pålegge sektorspesifikk forhåndsregulering. I 2018 konkluderte Nkom med at disse tre kriteriene ikke var oppfylt for sluttbrukermarkedet for høykvalitets aksessprodukter.

Før tre-kriterie-testen gjennomføres, vil Nkom ta stilling til hvilke aksessprodukter som inngår i dette sluttbrukermarkedet. Nkom vil ta utgangspunkt i beskrivelsen av sluttbrukermarkedene som fremkommer i EU-kommisjonens anbefaling om relevante produktmarkeder for ex-ante regulering i ekom-sektoren¹, og tilhørende «Explanatory Note»², fra 2020. I tillegg vil Nkom se hen til avgrensningen mellom sluttbrukermarkedene for henholdsvis standardisert bredbåndsaksess og høykvalitets aksessprodukter i Nkoms analyse av høykvalitetstilgang til faste aksessnett (tidligere Marked 4) i 2018.

3 Den geografiske analysen av markedet for fast bredbåndsaksess som ligger til grunn for gjeldende grossistregulering i Marked 3a og 3b

Nkom fattet 20. desember 2018 vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (Marked 3a og 3b). I markedsanalysen som lå til grunn for vedtakene i Marked 3a og 3b (heretter også omtalt som 2018-analysen), konkluderte Nkom med et nasjonalt geografisk marked for et teknologinøytralt produktmarked som både på sluttbruker- og grossistnivå inkluderte alle faste aksessteknologier. Nkom kom i 2018-analysen til at det ikke forelå entydige ulikheter i konkurransemessige betingelser i sluttbrukermarkedet for fast bredbåndsaksess i stabile og klart avgrensede deler av landet som tilsa at det var nødvendig med en geografisk oppdeling av tilhørende grossistmarkeder. Til grunn for denne konklusjonen lå bl.a. følgende vurderinger:

- Telenors kobbernett var fortsatt tilnærmet landsdekkende selv om antall xDSL-abonnement hadde blitt redusert de senere årene. Det var dessuten ingen geografisk variasjon i Telenors priser for grossisttilgang i kobbernettet.
- En sammenligning av sluttbrukerpriser hos 22 utvalgte bredbåndstilbydere viste et sammensatt prisbilde. Blant de utvalgte bredbåndstilbyderne var det både lokale tilbydere som primært opererte i geografiske områder med antatt begrenset konkurranse, og nasjonale operatører som

¹ EU-kommisjonens anbefaling om relevante markeder: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=72437

² «Explanatory Note» til anbefalingen: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=72442

også hadde tilbud om bredbåndstilgang i områder med større grad av konkurranse. Basert på denne prissammenligningen kunne det eksempelvis ikke entydig legges til grunn at tilbydere av høykapasitetsnett i områder med begrenset konkurranse opererte med høyere priser enn tilbydere i mer konkurranseutsatte områder. Prissammenligningen ga derfor ikke grunnlag for å konkludere med at det var klare og entydige prisforskjeller mellom geografiske områder med antatt begrenset konkurranse og områder med større grad av konkurranse.

- Prissammenligningen indikerte videre at potensiell konkurranse i sluttbrukermarkedet, både fra mobilt bredbånd, mulig oppgradering av kobberaksessnettet og Telenors økte satsning på fiberaksessutbygging, syntes å ha en disiplinerende effekt på prisfastsettelsen hos lokale fiberaktører som opererte i geografiske områder med begrenset konkurranse fra andre høykapasitetsnett. Nkom antok at denne potensielle konkurransen hadde vært en medvirkende årsak til identifiserte prisreduksjoner hos flere lokale fiberaktører fra 2016 til 2018.
- Nkom la i 2018-analysen videre vekt på at utbyggingen av aksessnett for høyere kapasiteter var en dynamisk og pågående prosess, og at det derfor var viktig at det ikke ble definert geografiske markeder som ikke tok hensyn til denne markedsdynamikken. Det ble påpekt at norske myndigheter ønsket å stimulere til utbygging av høykapasitets bredbåndsnett i områder hvor slik utbygging foreløpig ikke hadde funnet sted, og det ble vist til at forhåndsreguleringen av bredbåndsmarkedet måtte innrettes slik at den ga insentiver for fortsatt utbygging av høykapasitetsnett i henhold til ekomplanens mål om 90 % 100 Mbit/s-dekning innen 2020.

4 Det metodiske utgangspunktet for Nkoms vurderinger av om det i et framoverskuende perspektiv er grunnlag for å definere ett eller flere geografiske markeder for fast bredbåndsaksess i Norge

Nkoms avgrensning av relevante geografiske markeder i 2018-analysen var basert på det metodiske rammeverket som fremgikk av BERECs «Common Position on geographical aspects of market analysis» fra 2014. Hovedtrekkene i dette metodiske rammeverket er videreført i kapittel 3.2 i EU-kommisjonens «Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services» fra 2018 og kapittel 2.3 i EU-kommisjonens «Explanatory Note» til den nye anbefalingen om relevante produktmarkeder for ex-ante regulering i ekom-sektoren fra 2020.

Nkom vil legge EU-kommisjonens «Guidelines» og «Explanatory Note» til grunn som metodisk utgangspunkt i det kommende arbeidet med den nye geografiske analysen av det norske markedet for fast bredbåndsaksess.

EU-kommisjonen viser i «Explanatory Note» til at metodikken for den geografiske analysen er basert på etablerte konkurranserettslige prinsipper, og påpeker at dette bl.a. innebærer at konkurranseforholdene innenfor et gitt geografisk område må være tilstrekkelig homogene for at det skal være grunnlag for å definere dette området som et relevant geografisk marked. Samtidig må konkurranseforholdene i naboombådene til det aktuelle området være vesentlig annerledes.

I tråd med EU-kommisjonens «Guidelines» og «Explanatory Note», vil Nkom gjennomføre en stegvis prosess for å definere og avgrense relevante geografiske markeder for fast bredbåndsaksess i Norge. De fire stegene i denne prosessen er beskrevet nedenfor.

1) Valg av geografiske enheter

Første steg i denne prosessen består i å analysere seg frem til hensiktsmessig(e) geografisk(e) enhet(er) som skal danne grunnlag for gjennomføringen av geografiske analyser av konkurranseforhold for fast bredbåndsaksess. Det fremgår av «Explanatory Note» at regulatoriske myndigheter i hvert land må velge den mest relevante enheten ut fra nasjonale forhold, som sikrer at den valgte geografiske enheten:

- har en hensiktsmessig størrelse, dvs. er liten nok til at konkurranseforholdene ikke varierer betydelig innenfor den geografiske enheten, men stor nok til å unngå ressurs- og tidkrevende analyser på mikronivå som kan føre til uhenktsmessig markedsfragmentering
- reflekterer nettstrukturen til alle relevante operatører
- har klare og stabile grenser over tid

EU-kommisjonen viser i «Explanatory Note» til at hensiktsmessige administrative enheter kan velges som geografisk enhet. Kommuner, postnummer og telefonnummerområder nevnes som eksempler på slike administrative enheter. Samtidig påpekes det at disse eksemplene ikke må sees på som en uttømmende liste over mulige administrative enheter som kan danne grunnlag for relevante geografiske markeder i denne sammenheng.

2) Vurdering av konkurransemessige forhold i de valgte geografiske enhetene

Etter å ha tatt stilling til hvilke geografiske enheter den geografiske analysen skal baseres på, vil Nkom gjennomføre analyser og vurderinger av konkurranseforhold for fast bredbåndsaksess i hver av de geografiske enhetene. Formålet med disse analysene og vurderingene vil være å avdekke om det er forskjeller i konkurransesituasjonen på sluttbrukernivå mellom de ulike geografiske enhetene som kan danne grunnlag for å definere mer enn ett geografisk marked for fast bredbåndsaksess på grossistnivå i Norge.

I «Explanatory Note» er følgende forhold fremhevet som relevante vurderingstema når konkurransesituasjonen i de ulike geografiske enhetene skal analyseres:

- Antall infrastrukturbaserte tilbydere
- Priser og produkttilbud
- Markedsandeler

Når det gjelder det første punktet, mener Nkom det i tillegg til antall tilbydere med egen aksessinfrastruktur også er relevant å vurdere og sammenligne dekningen for de ulike aksesstilbydere i de ulike geografiske enhetene.

Grad av stabilitet i eventuelle forskjeller i konkurranseforholdene mellom ulike geografiske enheter er også relevant å vurdere når geografiske markeder skal avgrensnes og defineres. Nkom vil derfor vurdere markedsdynamikken innen hver geografisk enhet ved å se på utviklingen i markedsandeler³ og dekning for aktuelle tilbydere de senere årene, samt hensynta utbyggingsplaner for ulike aksessteknologier som inngår i det(de) relevante produktmarkedet(ene).

3) Aggregering av geografiske enheter i ett eller flere relevante geografiske markeder basert på vurderingene av konkurransemessige forhold i hver av de geografiske enhetene

Etter at Nkom har analysert konkurranseforholdene i de geografiske enhetene, vil Nkom gjøre en vurdering av om konkurranseforholdene i noen av de geografiske enhetene har så store likhetstrekk at de bør slås sammen og inngå i det samme relevante geografiske markedet.

I «Explanatory Note» vises det til at det frem til nå har vært vanlig å definere to typer geografiske markeder; konkurranseutsatte områder og ikke-konkurranseutsatte områder. Samtidig påpekes det at dersom konkurranseforholdene i noen av de geografiske enhetene verken kan beskrives som konkurranseutsatt eller ikke-konkurranseutsatt, er dette noe som bør reflekteres allerede når relevante geografiske markeder skal defineres. Det fremgår også av «Explanatory Note» at dersom antall tilbydere er likt mellom områder, men det er ulike tilbydere som er til stede, særlig hvis dette gjelder de viktigste tilbyderne, så trekker dette i retning av at områdene kan anses som ulike markeder.

I henhold til «Explanatory Note» bør vurderingen som skal danne grunnlag for eventuell aggregering av geografiske enheter til ett eller flere relevante geografiske markeder, baseres på indikatorer som:

³ Nkom har ikke innhentet data for markedsandeler for andre geografiske enheter enn det nasjonale markedet før dette ble gjort i 2021. Det historiske datagrunnlaget for geografiske markedsandeler er derfor foreløpig begrenset, men Nkom vil i tiden fremover fortsette å innhente data for markedsandeler på tilsvarende måte som i 2021.

- Antall konkurrerende nett
- Fordeling av markedsandeler
- Prisforskjeller
- Adferdsmønster både på tilbuds- og etterspørselssiden i markedet

I «Explanatory Note» vises det videre til at analyser av substituerbarhet på tilbudssiden blir viktig når avgrensning av geografiske markeder skal vurderes i et framoverskuende perspektiv. Videre må potensialet for at tilbydere i tilgrensende geografiske områder eller tilbydere som baserer seg på nye forretningsmodeller kan etablere seg som en konkurrent til de etablerte aktørene i det aktuelle geografiske området, vurderes i slike analyser.

4) Vurdering av om eventuelle geografiske forskjeller i konkurranseforhold skal reflekteres i markedsdefinisjonene i form av at det defineres mer enn ett relevant geografisk marked, eller i form av geografisk differensiert virkemiddelbruk i et nasjonalt marked

Som et siste steg i prosessen med den geografiske analysen vil Nkom vurdere om eventuelle geografiske forskjeller i konkurranseforhold skal reflekteres i markedsdefinisjonene i form av at det defineres mer enn ett relevant geografisk marked, eller i form av geografisk differensiert virkemiddelbruk i et nasjonalt marked.

Det fremgår av «Explanatory Note» at disse to tilnærmingene ikke er gjensidig utelukkende. Det betyr at det både kan defineres flere relevante geografiske markeder og vedtas differensiert virkemiddelbruk innen ett eller flere av disse geografiske markedene. Det påpekes imidlertid at geografiske forskjeller i konkurranseforhold som er betydelige og tilstrekkelig stabile over tid, i utgangspunktet bør hensyntas når relevante geografiske markeder skal defineres. Det vises til at slike vurderinger bør baseres på et framoverskuende perspektiv. Samtidig fremgår det av «Explanatory Note» at geografisk differensiert virkemiddelbruk bør begrenses til mindre betydelige, eller mindre stabile, forskjeller i konkurranseforhold mellom de geografiske enhetene som den den geografiske analysen baserer seg på.

5 Nkoms foreløpige vurdering av om markedet for fast bredbåndsaksess i Norge er nasjonalt

Både markedsmessig og teknologisk utvikling de senere årene har ført til at produktmarkedsavgrensningene i 2018-analysen ikke uten videre kan legges til grunn i en markedsanalyse som skal

danne grunnlag for nye vedtak om eventuell grossistregulering i markedet for fast bredbåndsaksess, og som skal ha en tidshorisont på fem år fra vedtakstidspunktet. De to viktigste grunnene til dette er den pågående kobbersaneringsprosessen og utbyggingen av fast trådløst bredbånd med stadig høyere hastigheter.

Det fremgår at kapittel 2 i dette høringsnotatet at Nkom har kommet til at kobberaksess i et framoverskuende perspektiv bør defineres som et eget produktmarked. Dette kan svekke konklusjonen fra 2018-analysen om et nasjonalt marked for det/de øvrige produktmarkedet(ene) for fast bredbåndsaksess. Samtidig vil den videre vurderingen av om fast trådløst bredbånd inngår i det samme produktmarkedet som fiber- og HFC-aksess kunne ha betydning for Nkoms analyse av om dette markedet fortsatt kan sies å være nasjonalt eller ikke.

Økende geografiske forskjeller i konkurranseforholdene i det norske bredbåndsmarkedet kan i utgangspunktet tilsi at markedet ikke lenger kan anses å være nasjonalt. De endelige vurderingene av hvilke produktmarkedsavgrensninger som skal legges til grunn i den nye markedsanalysen, vil imidlertid kunne vise seg å bli avgjørende for om Nkoms geografiske analyse munner ut i en konklusjon om ett eller flere relevante geografiske markeder.

Med dette som utgangspunkt, mener Nkom det er for tidlig å konkludere med hensyn til om markedet for fast bredbåndsaksess i Norge er nasjonalt eller ikke. Slik Nkom vurderer det, må det først gjennomføres en geografisk analyse i henhold til metodikken som er beskrevet i kapittel 4 i dette høringsnotatet, basert på definisjoner og avgrensninger av relevante produktmarkeder.

6 Nkoms foreløpige vurdering av alternative geografiske enheter som kan danne utgangspunkt for den geografiske analysen

Nkom har gjort en foreløpig vurdering av alternative geografiske enheter som kan danne utgangspunkt for den geografiske analysen, og gir nedenfor en kort beskrivelse av denne foreløpige vurderingen.

Landsdeler

Norge kan deles inn i landsdelene Nord-Norge, Trøndelag, Vestlandet, Østlandet og Sørlandet. De fire sistnevnte regnes ofte som landsdeler i Sør-Norge. Slik Nkom vurderer det, er det ikke betydelige forskjeller i konkurranseforholdene mellom de ulike landsdelene i Norge. Det er eksempelvis ikke slik at lokale/regionale fiberaktører kun har etablert seg i Sør-Norge og ikke i Nord-Norge, eller at bredbåndsdekningen til en nasjonal aktør som Telenor er vesentlig annerledes på Østlandet enn på Vestlandet. Telenors pågående kobbersanering synes ikke å endre på dette bildet ettersom Telenor

tilbyr erstatningsprodukter i form av fiber eller fast trådløst bredbånd til kobberkunder i alle landsdeler.

På denne bakgrunn mener Nkom at landsdel er lite egnet som geografisk enhet for en geografisk analyse som skal vurdere om det er tilstrekkelig store forskjeller i konkurranseforhold mellom ulike geografiske områder i Norge til at det bør defineres mer enn ett geografisk marked for fast bredbåndsaksess.

Fylker

I skrivende stund består Norge av 11 fylker. Samtidig er det igangsatt prosesser for å reetablere Troms og Finnmark som egne fylker, samt å dele opp Viken i de tidligere fylkene Akershus, Buskerud og Østfold. Fylkestinget i Vestfold og Telemark har vedtatt at de ønsker å sende inn søknad om å dele fylket, mens i Innlandet konkluderte Fylkestinget med at fylket ikke skal deles. Dette kan føre til at dagens 11 fylker utvides til 14-15 fylker før Nkom fatter nye vedtak om eventuell grossistregulering i markedet for fast bredbåndsaksess.

Selv om det er forskjeller i aktørbildet og konkurransesituasjonen mellom fylkene, tilsier Nkoms foreløpige vurderinger at heller ikke fylker er en egnet geografisk enhet for å vurdere om det er tilstrekkelig store forskjeller i konkurranseforhold mellom ulike geografiske områder i Norge til at det bør defineres mer enn ett geografisk marked for fast bredbåndsaksess. Nkoms foreløpige vurdering av tilgjengelige data for dekning, antall nettoperatører og markedsandeler tilsier bl.a. at det er større forskjeller i konkurranseforholdene innad i de fleste fylker enn mellom fylkene.

Kommuner

Det er i dag 356 kommuner i Norge. Tall som Nkom har innhentet i forbindelse med den årlige dekningsundersøkelsen, indikerer at det er til dels store forskjeller i konkurranseforholdene mellom landets kommuner. Når det er sagt, vil en helhetlig geografisk analyse av konkurranseforhold på kommunenivå innebære at det må gjøres 356 analyser basert på den metodikk som er beskrevet i kapittel 4 i dette høringsnotatet, for å kunne ta stilling til hvilke kommuner som kan kategoriseres som henholdsvis konkurranseutsatt og ikke-konkurranseutsatt, eventuelt om det skal etableres flere kategorier for grad av konkurranse for å kunne foreta en hensiktsmessig aggregering av kommuner basert på konkurranseforhold.

Nkoms foreløpige vurderinger tilsier at det vil være en svært ressurs- og tidkrevende prosess å gjennomføre helhetlige konkurranseanalyser på kommunenivå. Det skyldes bl.a. at det selv på kommunenivå synes å være store geografiske variasjoner innenfor mange kommunene både når det

gjelder antall tilbydere og de ulike tilbydernes dekning og markedsandeler. Dette tilsier at det kan bli utfordrende å kategorisere alle 356 kommuner som enten konkurranseutsatt eller ikke-konkurranseutsatt. Selv om det etableres én eller flere mellomkategorier for grad av konkurranse, er det Nkoms foreløpige vurdering at en aggregering av kommuner med tilstrekkelige konkurransemessige likhetstrekk til at de kan sies å inngå i et eget relevant geografisk marked, kan bli en svært krevende og omfattende prosess. Som vi har vist til i kapittel 4 i dette høringsnotatet, fremgår det av «Explanatory Note» at det bør unngås ressurs- og tidkrevende analyser på mikronivå som kan føre til uhensiktsmessig markedsfragmentering.

På denne bakgrunn tilsier Nkoms foreløpige vurderinger at heller ikke kommuner er en egnet geografisk enhet for en analyse av om det bør defineres ett eller flere geografiske markeder for fast bredbåndsaksess i Norge.

En geografisk enhet som er større enn kommuner og mindre enn fylker

Med utgangspunkt i vurderingene ovenfor, har Nkom foreløpig kommet til at den geografiske analysen av konkurranseforhold bør ta utgangspunkt i en geografisk enhet som er større enn kommuner og mindre enn fylker. Samtidig mener Nkom det er viktig å sikre at den geografiske enheten som velges gir et best mulig grunnlag for å vurdere om det bør defineres ett eller flere relevante geografiske markeder for fast bredbåndsaksess i Norge. Dessuten må den geografiske enheten være i tråd med kriteriet om klare og stabile grenser over tid, og i størst mulig grad reflektere nettstrukturen til relevante operatører.

Nkoms årlige dekningsundersøkelser har i flere år vist at det er store forskjeller mellom tettsteder og spredtbygde strøk når det gjelder dekning for høykapasitets bredbåndsnett. Dekningsundersøkelsene har også vist at antall nettoperatører kan variere mellom tettsteder og spredtbygde strøk i mange kommuner. Nkom mener det på denne bakgrunn kan være hensiktsmessig å skille mellom tettsteder og spredtbygde strøk i den geografiske analysen av konkurranseforhold. En slik todeling på fylkesnivå vil innebære 22 analyseenheter (eller mellom 22 og 30 dersom de igangsatte prosessene med oppsplitting av dagens fylker hensyntas). Nkoms foreløpige vurderinger tilsier at en slik oppdeling kan danne et godt utgangspunkt for å vurdere om det er tilstrekkelig store geografiske forskjeller i konkurranseforhold i det norske bredbåndsmarkedet til at det bør defineres mer enn ett geografisk marked. Ettersom skillet mellom tettsteder og spredtbygde strøk er entydig definert av Statistisk sentralbyrå (SSB), og er relativt stabilt over tid, legger Nkom videre til grunn at det vil være mulig å basere den geografiske analysen av konkurranseforhold på et slikt skille.

Før Nkom konkluderer med hensyn til valg av geografiske enheter, vil vi også gjøre ytterligere vurderinger av om tettsteder og/eller spredtbygde områder kan deles inn i underkategorier som gir et

enda bedre grunnlag for den geografiske analysen av konkurranseforhold. En slik vurdering av underkategorier vil bli vurdert opp mot hensiktsmessigheten av å øke antall analyseenheter utover de 22-30 som en todeling på fylkesnivå vil innebære.

Andre mulige geografiske enheter

I «Explanatory Note» nevner EU-kommisjonen postnummer og telefonnummerområder som eksempler på mulige administrative enheter som den geografiske analysen kan baseres på. Det er betydelig flere postnummer enn kommuner i Norge. Det betyr at det vil være en enda mer ressurs- og tidkrevende prosess å gjennomføre helhetlige konkurranseanalyser basert på postnummer enn tilsvarende analyser på kommunenivå. Ettersom Nkom i utgangspunktet har kommet til at kommuner ikke er en egnet enhet for den geografiske analysen, bl.a. som følge av antall kommuner, vil postnummer være enda mindre egnet.

Når det gjelder telefonnummerområder, tar den norske nummerplanen utgangspunkt i de tidligere 19 fylkene. Det er derfor Nkoms vurdering at telefonnummerområder vil ha store likehetstrekk med en fylkesvis oppdeling. Nkoms foreløpige vurdering av fylker som enhet for den geografiske analysen tilsier at heller ikke telefonnummerområder anses å være en egnet geografisk enhet for en analyse av ulike konkurranseforhold i det norske bredbåndsmarkedet.

Erhvervsstyrelsen i Danmark har valgt elforsyningsområder som geografisk enhet i sin geografiske analyse som ligger til grunn for utkast til vedtak i høyhastighetsmarkedet for fast bredbåndsaksess som ble publisert i november 2021. Norge er også delt inn i konsesjonsområder for netteiere i energimarkedet (tilsvarende elforsyningsområdene i Danmark), og ettersom lokale/regionale fiberaktører som er en del av et energiselskap, er sentrale aktører både i det danske og norske bredbåndsmarkedet, har Nkom kommet til at det kan være hensiktsmessig å gjøre en vurdering av om konsesjonsområder i energimarkedet kan være en egnet geografisk enhet for den geografiske analysen av det norske markedet for fast bredbåndsaksess.

Nkoms foreløpige vurdering tilsier at det ikke er naturlig å velge konsesjonsområder i energimarkedet som geografisk enhet for å vurdere geografiske forskjeller i konkurranseforhold i bredbåndsmarkedet i Norge. Det er flere grunner til dette. For det første er det betydelig flere konsesjonsområder i Norge enn det er elforsyningsområder i Danmark. Dessuten er det til dels betydelige forskjeller i markedsstruktur, aktørbilde og forretningsmodeller mellom det danske og norske bredbåndsmarkedet. Dette gjør at konsesjonsområder fremstår som en mindre egnet geografisk enhet i denne sammenheng i Norge enn elforsyningsområdene i Danmark. Eksempelvis vises det i den danske markedsanalysen til at det i 16 elforsyningsområder, som omfatter 92,7 prosent av landets husstander, kun finnes én fiberaktør (energi- og fiberselskapet i det aktuelle området) og at TDC i svært begrenset

grad har etablert konkurrerende fibernett i disse områdene. Selv om Telenors dekning og markedsandeler for høyhastighetsnett også varierer mellom ulike geografiske områder i Norge, synes ikke denne variasjonen å være like vesentlig som for TDC i det danske markedet. Det skyldes bl.a. at Telenor under kobbersaneringsprosessen har tilbudt erstatningsprodukter i form av fiber eller fast trådløst bredbånd til de aller fleste kobberkunder i hele landet.

I tillegg er det Nkoms foreløpige vurdering at markedsdynamikken og konkurranseintensiteten på sluttbrukernivå mellom nasjonale, regionale og lokale utbyggere av høyhastighets bredbåndsnett i Norge synes å være noe høyere enn i Danmark. Dette kan gi seg utslag i mindre stabile geografiske grenser for den pågående infrastrukturkonkurransen i det norske markedet enn slik dette beskrives i den danske markedsanalysen. Eksempelvis inneholder den danske analysen ikke beskrivelser som tilsier at energiselskaper etablerer fibernett utenfor eget elforsyningsområde i særlig grad. I Norge derimot har vi i det siste sett flere eksempler på at fiberaktører som er en del av et lokalt/regionalt energiselskap kjøper opp fibervirksomheter utenfor egne konsesjonsområder eller utvider sine fibernett til også å omfatte naboer som ikke nødvendigvis er avgrenset av kommune- eller fylkesgrenser. Eksempler på dette er fiberaktører som Lyse, Haugaland Kraft, Eviny (tidligere BKK), NTE og NEAS.

Dessuten er fibervirksomheten til de fleste energiselskapene i Danmark basert på en grossistmodell⁴, mens energiselskapenes fibervirksomheter i Norge i hovedsak er basert på vertikalt integrerte forretningsmodeller med bredbåndstilbud i sluttbrukermarkedet. Denne forskjellen i forretningsmodell, og energiselskapenes ulike roller i verdikjeden for tilbud om fiberaksess i sluttbrukermarkedet i Danmark og Norge, bidrar også til at Nkoms foreløpige vurdering er at konsesjonsområder i energimarkedet fremstår som en mindre egnet geografisk enhet i denne sammenheng i Norge enn elforsyningsområdene i Danmark.

7 Synspunkter og innspill til Nkoms videre arbeid med geografiske avgrensninger av det norske markedet for bredbåndsakssess

Formålet med dette høringsnotatet er å innhente synspunkter og innspill til Nkoms videre arbeid med geografiske avgrensninger av det norske markedet for fast bredbåndsakssess. Nkom ønsker markedsaktørenes og andre interessenters kommentarer til de foreløpige

⁴ Fibervirksomhetene til enkelte energiselskaper i Danmark innførte en modell for grossisttilgang allerede før Erhvervsstyrelsen i 2019 startet sin seneste runde med analyser av bredbåndsmarkedene. I perioden Erhvervsstyrelsen har jobbet med ny analyse og nye vedtak (2019-2021) i bredbåndsmarkedene har stadig flere slike fibervirksomheter åpnet for grossisttilgang.

vurderingene som er presentert i høringsnotatet, slik at vi sikrer at den geografiske analysen gjennomføres på en måte som hensyntar alle relevante aspekter.

Nkom ber om at synspunkter og innspill struktureres på følgende måte:

- i. Kommentarer til det metodiske grunnlaget som Nkom har beskrevet i kapittel 4.
- ii. Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger i kapittel 5 av om markedet for fast bredbåndsaksess i Norge er nasjonalt.
- iii. Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger i kapittel 6 av alternative geografiske enheter som kan danne utgangspunkt for den geografiske analysen.
- iv. Andre innspill til Nkoms videre arbeid med geografiske avgrensninger av det norske markedet for fast bredbåndsaksess.