

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Postboks 93

4791 Lillesand

Levert elektronisk

Oslo 27.april 2022

## RiksTVs høringssvar- Kommentarer til Nkoms høring av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess

---

### 1. Innledning

Vi viser til Nkoms høring av 23. mars om metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess med høringsfrist 27. april.

I stor grad er høringen en gjennomgang av konkurranserettslig metode og EUs "Explanatory Note". Etter vårt syn viser drøftelsene at det innebærer betydelige utfordringer å anvende disse prinsippene direkte på det norske markedet. Høringen er derfor preget av hvor vanskelig det er å finne en retning som kan fungere opp mot kriteriene som settes opp som målsettinger.

Det er fremhevet som et selvstendig mål at reguleringen ikke skal være ressurskrevende å administrere. Vi antar ingen er uenige i dette. Etter RiksTVs syn må imidlertid slike kostnader ses opp mot verdiene som reguleres. Det er opplagt slik at forskjellen i samfunnsøkonomisk effektivitet, dersom en reguleringsform er bedre for konkurransen enn en annen, er så store at det skal svært mye til for at administrasjonskostnadene overskrider reguleringsgevinstene. RiksTV har for øvrig, nettopp som følge av det vi antar er et økt ressursbehov til Nkoms regulering av bredbåndsmarkedet, i våre kommentarer til forslaget til ny ekomlov, vist til at anslagene på ressursbehovet fremover er kraftig undervurdert.

### 2. Utgangspunkt og hovedkonklusjoner

Vårt utgangspunkt og hovedkonklusjon til høringen av det geografiske markedet er som følger:

- **Bredbåndsprisene i Norge er svært høye** og høyere enn det de tradisjonelle "det er så dyrt å bygge i Norge"-faktorene skulle tilsi.
- **"Den norske modellen"** (som Telenor kaller den) har gitt oss blant Europas høyeste priser på både mobile tjenester og bredbåndstjenester. Modellen er **skadelig for konkurransen og sluttbrukernes og næringslivets interesser, og bør ikke videreføres.**

- **Normal avkastning på investeringer er tilstrekkelig for å sikre videre investeringer i bredbåndsutbygging.** Det er en behagelig myte at det må tillates overpriser og kobling med bundlet og innelåsende mekanismer for innholdsdistribusjon for at Norge skal få utbygd bredbånd. Vi er enige i at alle skal ha tilgang til bredbånd. Men det er langt mer samfunnsøkonomisk å gi tilskudd over statsbudsjettet til områder som skulle vise seg så ulønnsomme at de ikke vil bygges, enn å finansiere dette gjennom å tillate monopolprofitt og innelåsing av kunder over hele landet. Markedet har de siste to årene spekulert om en kommende regulering. Likevel har investeringsvilje ikke vært redusert. Dette bekrefter at investeringsviljen vil fortsatt være høy etter en regulering og at fiberaktørene og deres eiere forventer at regulering kun vil ha marginal effekt på lønnsomheten. Regulering av Telenor i ulike markeder har skjedd samtidig som Telenor har levert svært god lønnsomhet over tid.
- **Reguleringen bidrar i dag til å etablere en struktur med noen få vertikalt integrerte selskap med svak konkurranse seg imellom.** Disse sitter på både fiber og frekvenser og deler det meste av infrastrukturmarkedet mellom seg. Oppå infrastrukturen tilbyr de ulike innholdstjenester. Innhold og infrastruktur kobles sammen på en måte som låser kundene inne i den vertikale verdikjeden. Senest har Lyse bekreftet våre antakelser om hvor vi er på tur gjennom oppkjøpet av Ice. Disse aktørene ser seg nå så sterke at de tilsynelatende ønsker å diktere innholdsdistribusjon- og indirekte også innholdsproduksjon. Det er illustrerende for den vertikale markedsmakten, og innlåsingene dette gir grunnlag for, at det å ikke ha TV2s kanaler på plattformen ikke synes å ha noen særlig effekt på kundefrøfall. Altibox uttalte under Inside Telekom konferansen at churnen de hadde opplevd hittil var på «noen hundre kunder».
- Nkoms analyse **mangler helt sammenhengen til verdikjeden som bygger på bredbåndsinfrastrukturen.** Det må tas hensyn til den tette sammenhengen i verdikjeden mellom infrastruktur og det som bygges på toppen av denne, også når man ser på det geografiske markedet.
- Det er et faktum, som er med på å forklare at reguleringen må tilpasses norske forhold, at den norske ekom strukturen er unik og historisk betinget i koblingen mellom Telenors eierskap til kobbernettet, og regionale kraftlag som har hatt langsiktige penger å investere i fiberutbygging før Telenor valgte å bygge fiber for å migrere fra kobber.
- Det kanskje aller viktigste poenget ift. spørsmålet om det geografiske markedet for bredbåndsaksess er dette: **Konkurransen i bredbåndsmarkedet er helt spesiell ved at den er brutt ned på "gatenivå". Innenfor et avgrenset geografisk marked vil hver husstand bare ha tilbud der det er rullet ut fiber. Hvert fibernet blir av denne grunn sitt eget marked. Hvis ikke den enkelte forbruker har alternativer er det ingen direkte konkurranse, selv om det skulle være flere aktører med lik markedsstørrelse i «det geografiske området».** Selv når Nkom inkluderer FTB har bare halvparten av norske sluttbrukere tilbud av to aktører, [Bredbåndsdekning 2021, Nkom, [https://ekomstatistikken.nkom.no/#/article/dekning\\_regionalt2021#husvalg](https://ekomstatistikken.nkom.no/#/article/dekning_regionalt2021#husvalg)]. Dette er naturlig og forventet fordi det ikke er noen fornuftig grunn til å bygge fiber parallelt. Det er kun to årsaker til det motsatte og at det faktisk er noen som har parallelle tilbud: At prisene er høye nok til å dekke ressursløsningen, og utbyggerne har grunn til å tro at dette vil vedvare, eller at man tenker seg at fortjenesten skal hentes inn ved å selge innhold man selv kontrollerer.
- **Utfallet av markedsanalysen må være at markedet må reguleres.** Det vil være et absolutt nederlag for norske forbrukere og næringsliv dersom markedet slippes fritt. Dette vil medføre manglende konkurranse i infrastrukturmarkedet og innlåsing og høye priser og ha negativ

effekt på norsk innovasjon, mediemangfold og innholdsproduksjon i verdikjeden som har bredbånd som "veinett". Vårt syn, som vi utdyper nedenfor, er at det under prinsippet om symmetrisk regulering må konkluderes med at alle fibernett av en viss størrelse må reguleres med bl.a. krav til å gi tilgang på rimelige vilkår.

I Stortingsmeldingen om den digitale grunnmuren gis det støtte til den bekymring og de målsettinger vi har beskrevet ovenfor. Vi viser til at det i flertallsinnstillingen om den digitale grunnmuren bl.a. er fremhevet at:

*"Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, peker på at tilgang til nyhetsmedier og innholdstjenester i økende grad skjer digitalt, og derfor er avhengig av bredbånd. Flertallet deler den bekymring som er fremført av mediebransjen om at aktører som kontrollerer forbrukernes tilgang til bredbåndsnett, i økende grad blir vertikalt integrert og etablerer egne innholdstjenester. Dette innebærer at aktørene kan opptre somportvoktere med egeninteresse i, og mulighet til, å påvirke forbrukernes innholdskonsum, for eksempel ved å løfte frem eget innhold på bekostning av andres, eller ved å koble sammen innholds- og bredbåndstjenester. Flertallet mener dette kan være negativt for mediemangfoldet og borgernes frie tilgang til informasjon."*

[...]

*"Flertallet mener at det bør legges til rette for ytterligere konkurranse på tjenestenivå og føres hyppigere kontroll av markedet hvor en aktør har monopol eller spesielt sterk markedsstilling."*

Et godt eksempel på at de vertikalt integrerte beveger dominansen sin oppover i verdikjeden Altibox og Telenor sitt bud på norsk fotball, der de to største aktørene mao. Samarbeider

### 3. Nkoms syn på produktmarkedene

Nkom viser under punktet om høringen av produktmarkedet til at: *"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."*

Dette er ikke på noen måte overraskende. Høringen måtte forvente taktiske svar for å unngå regulering. Vi kan ikke se at synspunktene fra de eksisterende infrastruktureierne tilfører noe nytt. Etter vårt syn kan det ikke herske tvil om at det relevante produktmarkedet for bredbåndsaksess er fiber. FTB er ikke et substitutt til fiber. Vi viser til vår tidligere høringsuttalelse, og vedlagt rapport fra Wik.

Nkom kan imidlertid synes, i stedet for selv å ta stilling, å skulle dømme mellom de ulike synspunktene gjennom å gjennomføre en etterspørselsanalyse. Dette er meget bekymringsfullt. Hva skal en slik analyse dokumentere? Vi tror det er svært sannsynlig, og derfor uten særlig vekt, at dersom man i dag spør forbrukere vil mange basere seg på det man tenker og føler i dag (basert på behovet man hadde "i går") og mange vil mene at FTB (med teoretiske hastigheter) vil være godt nok. Dette er noe annet enn hva som faktisk etterspørres og som vil være behovet i et 5 års-perspektiv. Et eksempel på hva mange ikke vil tenke på er ping. Dette er spesielt viktig ved «gaming» som vokser veldig. Trådløse løsninger har mye høyere ping. Dette er noe veldig mange ikke vil være klar over i en undersøkelse. Det er helt tydelig at aktørene rigger for dette behovet (også de som sier FWA er tilstrekkelig). Dette er, slik vi leser det, også Nkoms egen konklusjon fra "Bredbånddekningen 2021" <https://www.nkom.no/aktuelt/norge-tar-nye-steg-mot->

gigabitsamfunnet. RiksTV mener kort og godt at en slik undersøkelse er unødvendig og kan gi direkte falske positiver/tilslørende resultater.

Skal undersøkelsen gjennomføres må det i så fall gjennomføres en egen høring på hvordan undersøkelsen skal utformes. Spørsmålsstillingen, og premissene for denne, blir helt avgjørende for resultatet. Men vårt primære syn er altså at en slik undersøkelse reiser flere spørsmål enn den besvarer.

RiksTV mener ellers at B2B markedet må tas inn i Nkoms vurderinger. For RiksTV er det f.eks. slik at vi ikke vil kunne levere tv-tjenester til hoteller i Norge (på en effektiv måte) dersom man må forholde seg til veldig mange uregulerte nettleverandører. Det samme gjelder restauranter, pubs&clubs osv.

#### 4. Kommentarer til det metodiske grunnlaget som Nkom har beskrevet i kapittel 4

Allerede utgangspunktet Nkom tar peker på forhold som i norsk kontekst gir store utfordringer:

*"[...] 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 uhensiktsmessig markedsfragmentering*
- *reflekterer nettstrukturen til alle relevante operatører*
- *har klare og stabile grenser over tid"*

Problemene med å gjennomføre en analyse med dette utgangspunktet kommer klart frem i Nkoms videre drøftelser. Det skal hensyntas tidsdimensjon og teknologiutvikling, aggregering av samarbeidende selskapsenheter, troverdighet i utbyggingsplaner og dekningskart mm. Det er så mange kompliserende forhold i en slik tradisjonell markedsavgrensning som gjør dette faktorsettet nærmest uopnåelig.

Etter vår vurdering er hvert bredbåndsnett et eget marked med begrenset konkurranse. Alle dekningskart vi har sett viser at markedet i stor grad er fordelt helt ned på "husstands nivå". Det kan i noen tilfeller være to tilbydere, men nesten aldri flere. De aller fleste husstandene har tilbud om kun en leverandør, uavhengig av om det i og for seg er flere store og små tilbydere til stede i det geografiske området.

Vi vil legge til at utstrakt dobbel eller trippeldekning ikke er samfunnsøkonomisk ønskelig og bare av den grunn bør ses bort fra.

Vi ønsker under enhver omstendighet å fremheve særskilt at det i analysene må tas hensyn til den vertikale integrasjonen og påvirkningen dette har på de områdene som benytter seg av bredbåndstjenestene. Det er ikke slik at bredbånd selges isolert til sluttbrukere i privatmarkedet.

Mht. prissammenlikninger må det hensyntas forskjellen mellom listepriiser og reelle priser. Forskjeller mellom villa og borettslag (de større). Det må også ses hen til at prisene på fiberaksess er koblet sammen med priser på innhold. Inntektsbildet for en vertikalt integrert bredbåndstilbyder kan ikke forstås uten å se den vertikale sammenhengen.

Tilsvarende må det i vurderingen av selskapenes posisjon være slik at de lokale selskapene må legges sammen med de partnere de har (eksklusive) samarbeidsavtaler med. Det klart største og viktige samarbeidet av denne karakteren er Lyse/Altibox franchisen.

RiksTV mener at 5 år er et nokså langt perspektiv innenfor teknologisektoren. Skulle man være i tvil om reguleringsbehovet kan det ikke være slik at "bevisbyrden" trekker i retning av ikke-regulering. Utgangspunktet for dette området må være det motsatte og så må man heller slippe opp dersom effektene (mot formodning) skulle vise seg å være negative. Vi vil legge til her at det i norske sammenheng ikke finnes et eneste eksempel på at det har vært innført for streng regulering av ekomsektoren.

Nkom reiser spørsmål om variasjoner i markedssituasjonen reflekteres i markedsdefinisjonen eller i ulike virkemidler? Hensynet til de som skal benytte reguleringen tilsier etter vårt syn det første. Men det viktigste er å få en god og tilpasset regulering. Med vårt primærstandpunkt om at alle bredbåndsnett av en viss størrelse bør reguleres etter like prinsipper, faller for øvrig dette problemet bort.

## 5. Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger i kapittel 5 av om markedet for fast bredbåndsaksess i Norge er nasjonalt

Slik vi leser Nkom under dette punktet har Nkom per nå ikke noe annet syn enn at enn at tidligere premisser ikke lenger er de samme som dagens vedtak er bygget på – og at konklusjonen som sådan ikke kan stå uforandret. Det er ikke omtvistet at de faktiske forhold har endret seg. Men det er uklart for oss hva Nkom mener om spørsmålet og slik sett også hvilke kommentarer vi skal gi på dette punktet som ikke uansett dekkes av pkt. 6 nedenfor.

For å ta nærmere stilling har vi behov for å forstå mer av hvordan Nkom i så fall ville innrette reguleringen. Ville man f.eks. mene at et nasjonalt marked i dag, ut fra at markedsandelene aggregert på nasjonalt nivå er mer spredt enn på mer regionale, at ingen har sterk markedsstilling og ingen regulering er nødvendig?

Vi kan per i dag ikke se for oss hvordan det skal etablere reell konkurranse i et nasjonalt bredbåndsmarked, og mener altså at alle større nett må reguleres uavhengig av nasjonalt eller regionalt geografisk avgrenset markedsstilling.

## 6. Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger i kapittel 6 av alternative geografiske enheter som kan danne utgangspunkt for den geografiske analysen

Nkom går her gjennom en rekke alternativ og avviser nesten alle: Landsdeler, fylker, kommuner, postnummer, telefonnummer, og konsesjonsområder for netteiere i energimarkedet (argumentasjonen her viser for øvrig bare til at det er forskjeller fra Danmark og ikke direkte til hvorfor dette ikke er et alternativ i Norge).

Nkom viser til at den geografiske analysen av konkurranseforhold bør ta utgangspunkt i en geografisk enhet som er større enn kommuner og mindre enn fylker. Inndelingen man gjør herfra er å: *"skille mellom tettsteder og spredtbygde strøk i den geografiske analysen av konkurranseforhold. En slik todeling på fylkesnivå vil innebære 22 analyseenheter [...]."* Vi er ikke uenige i at det er forskjeller mellom grisgrendte og sentrale strøk. Men ut fra at konkurransen er nede på gate- og husstandsnivå anser vi ikke denne for avgjørende. Denne inndelingen løser uansett ikke innvendingen til fylke som enhet der Nkom viser til at: *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.* Denne forskjellen antar vi vil bestå i det vesentlige selv om man deler fylkene i to.

Etter RiksTVs syn er den geografiske oppdelingen irrelevant (uavhengig av om de finner en «god» oppdeling eller ikke). Det er den enkelte forbrukers reelle opplevelse av konkurranse som er viktig, ikke den teoretiske konkurransen i et oppkonstruert geografisk område (fiber er en kabel til huset mitt og kan ikke flyttes fritt rundt i det geografiske området uavhengig av størrelsen på dette).

Vårt forslag er som redegjort for ovenfor at man tar utgangspunkt i realiteten i at hvert bredbåndsnett for sluttbrukerne som er tilknyttet er et eget (produktmessig og geografisk) marked med helt begrenset konkurranse (også potensielt). Alle dekningskart vi har sett viser at markedet er fordelt helt ned på "husstandsnivå". Det kan noen få steder være to tilbydere, men aldri flere. De aller fleste husstandene har tilbud om en leverandør, uavhengig av om det i og for seg er flere store og små tilbydere i det geografiske området.

For å unngå regulering av de mindre aktørene kan det settes et skjønnsmessig tak på størrelse i antall kunder eller omsetning. F.eks. kan uavhengige aktører med færre enn 5000 kunder unntas. De små aktørene har heller ikke mulighet til å låse kunder inne vertikalt og kople dominans i nettet til dominans i den øvrige verdikjeden – og prissetting og andre innelåsende vilkår som gjør at det er lite press på infrastrukturprisen hos de vertikalt integrerte.

Om man skal kalle dette et resultat av en markedsanalyse eller benevne det som et utslag av symmetrisk regulering er ikke det avgjørende. Poenget er at alle andre analytiske tilnærminger vil være mindre egnet til å oppnå formålet - og dessuten (altså selv om ikke dette i seg selv er et stort poeng etter vårt syn) være særdeles ressurskrevende å etablere og vedlikeholde.

I bredbåndsutbyggingsloven er det allerede innført en form for symmetrisk regulering. Her følger det av rollen man har om man er omfattet av loven og forpliktelsene til å gi tilgang, uavhengig av om den enkelte besitter av den passive infrastrukturen har sterk markedsstilling eller ikke.

\*\*\*\*\*

Med vennlig hilsen,

**RiksTV AS**



**Jérôme Franck-Sætervoll**

Administrerende direktør