



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Pb. 93
4791 LILLESAND
Kun sendt per epost til firmapost@nkom.no

Date
27/04/2022

Vår ref: 2022-30

TELENORS KOMMENTAR TIL HØRING – METODE FOR AVGRENSNING AV GEOGRAFISKE MARKEDER FOR FAST BREDBÅNDSAKSESS

Telenor viser til Nkoms høringsnotat av 23. mars, 2022 om metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess samt tilhørende nyhetssak på Nkoms hjemmeside.

Telenor ønsker prosessen med nye markedsanalyser svært velkommen. Innledningsvis vil Telenor knytte noen generelle kommentarer til Nkoms prosess og foreløpige vurderinger. Deretter er innspillet strukturert slik Nkom ber om i høringsnotatet.

Innledende kommentar til Nkoms foreløpige vurderinger

Nkoms pågående analyser utgjør en viktig oppstart av en overmoden prosess. Nkom gjør etter Telenors vurdering de riktige første steg i forhold til markedsanalysene for å avgrense sluttbrukermarkedene både i produkt- og geografidimensjonen. Telenor forutsetter at etterspørselsanalysen som vil gjøres i parallell gis etø undersøkelsesopplegg som er valid for å avdekke konkurransenærheten mellom fiber og fast trådløst bredbånd. Tilsvarende er det viktig at Nkoms påfølgende analyser frem mot eventuelle nye markedsvedtak i løpet av 2023 også følger metode slik det er definert av EU-kommisjonen. Samtidig er det skuffende at ambisjonsnivået for oppstart av en ny reguleringsperiode skli fra 2022, ikke minst i lys av at Telenor mener Nkoms konklusjon i 2018 var feil og Telenors klage forblir ubehandlet av KDD på fjerde året.

Telenor støtter Nkoms foreløpige vurdering om at kobberbasert bredbånd bør vurderes som et eget sluttbrukermarked i perioden 2023 til 2025. Dette marginale markedet holdes kunstig i live av reguleringen. Telenor mener at den geografiske avgrensningen av dette markedet må gjøres til kobbernett i faktisk bruk.



Videre bifaller Telenor sterkt vurderingen om at det er nødvendig å gjøre etterspørselsanalyse for å vurdere og konkludere på konkurransenærheten mellom fast trådløst- og fast kablet bredbånd (inkludert forhold mellom fiber og hfc). Utforming av analysen der kundene spørres blir viktig, og Telenor forutsetter at Nkom vil trekke på den tilgjengelige erfaringsbasen fra konkurransemyndighetenes analyser av diversjon. Telenor anbefaler at Nkom innhenter ekstern tilgjengelig ekspertise til dette arbeidet.

Når det gjelder relasjonen til sluttbrukermarkedet for aksessprodukter som etterspørres av bedrifter med behov for andre aksessløsninger enn de standardiserte bredbåndsproduktene, er Telenor enig i Nkoms foreslåtte tilnærming, forutsatt at avklaringen Nkom tenker å gjøre også her baseres på en tilsvarende analyse av sluttbrukermarkedet og EU-kommisjonens anbefaling fra 2020.

Mulighetsrommet for hva som kan være den relevante geografiske enhet for analyse er bredt, og varierer fra nasjonalt nivå på den ene siden av spekteret til hver enkelt lokasjon/adresse tilknyttet et høyhastighetsnett på den andre siden. Telenor har ikke fasit på hva som er riktig analyseenhet, men mener det er viktig at analysen erkjenner at fiberkonkurransen i Norge er lokal. Det relevante spørsmålet for en gitt adresse, både i forhold til ha fiberdekning og hvorvidt det er flere alternative tilbydere på lokasjonen (dvs konkurranse), er dermed i realiteten et lokalt spørsmål om hvem som har fiberinfrastruktur i nærheten. Dette er et perspektiv på analysen som underkommuniseres noe i Nkoms fremstilling i høringsnotatet – herunder tilsynelatende manglende vektlegging av hvordan fiberaktørene selv agerer og kommuniserer rundt egen fiberutbygging/-virksomhet. Slik informasjon fra tilbydersiden er allment tilgjengelig i markedet, og vil kunne gi relevant tilleggsinformasjon til analysen til grunn for den geografiske markedsavgrensningen.

Telenor har ingen kommentarer til gjengivelse av grunnlaget som ble benyttet for Nkoms konklusjon om nasjonalt bredbåndsmarked i 2018, men minner om at Telenor var sterkt uenig i selve analysen som lå til grunn for de to markedsvedtakene.

Kommentarer til det metodiske grunnlaget

Det er betryggende at metodisk referanse for geografisk analyse er EU-kommisjonen. Den sentrale vurderingen er om konkurranseforholdene er tilstrekkelig homogene innenfor området og at naboområdet er vesentlig annerledes. Telenor anser at den stegvise prosessen som beskrives i høringsnotatet gir en god konseptuell struktur til analysen som er nødvendig for å ta stilling til spørsmålet om tilstrekkelig likeartede konkurranseforhold.

I det som beskrives som steg 2 i høringsnotatet synes Nkom likevel å overse at også analysen av geografiske markeder, som produktmarkedene, skal basere seg på konkurranserettslig metode, dvs. etterspørsels- og tilbudsside substitusjon. Dette fremgår klart av både



Kommisjonens anbefaling og Explanatory Note. I punkt 4 (2) i Nkoms høringnotat fremgår imidlertid intet om at Nkom faktisk ser for seg å gjennomføre en slik analyse, se også Explanatory Note side 19 siste avsnitt der det eksplisitt presiseres at de ulike indikatorene av den typen Nkom fremhever i høringsbrevet ikke må overtolkes isolert, men sees i sammenheng med en slik underliggende analyse av både etterspørsels- og tilbudsside substitusjon.¹

Viktigheten av å vurdere substitusjon også på etterspørselssiden vil tilta med omfanget av overlappende fiberdekning fra ulike tilbydere. Mange steder i Norge er det, som det fremkommer av Nkoms dekningsanalyse allerede stor grad av overlappende dekning fra 2 eller flere 1 tilbydere av slike høyhastighetsnett.

Til det siste steget i prosessen er det viktig å presisere at en beslutning om såkalt differensiert virkemiddelbruk i et nasjonalt marked må ha en annen begrunnelse enn den metodiske tilnærmingen til analysen av konkurranseforholdene som kun skal ha til hensikt å avgrense det geografiske markedet korrekt.

Kommentarer til de foreløpige vurderingene relatert til det geografiske markedet

Telenor deler Nkoms foreløpige vurdering rundt eventuell nasjonal avgrensning og sammenhengen med endelig konklusjon vedrørende produktmarkeder for fast bredbåndsaksess. Nasjonal avgrensning av markedet for fast bredbåndsaksess er neppe en korrekt markedsavgrensning gitt markedsstrukturen på fiber og de observerbare ulikhetene i konkurranseforhold i ulike deler av landet.

Nkom diskuterer i høringsnotatet ulike geografiske enheter det er mulig å ta utgangspunkt i (landsdel, fylke, kommune, annen enhet). Slik vi forstår Nkoms redegjørelse er foreløpig konklusjon at enheten som velges vil være basert på en dekningsanalyse basert på en standardisert definisjon av tettsted og spredtbygd bebyggelse innenfor fylkesgrensen, som vil resultere i om lag 22-30 analyseenheter. Nkoms egen dekningsanalyse omtales som et godt utgangspunkt for en slik analyse.

Nkom diskuterer også andre mindre geografiske enheter i høringsnotatet. Nkoms vurdering knyttet til mulighetsrommet for geografiske enheter stopper nedad på postnummernivå som minste mulige enhet. Nkom peker generelt på analysens kompleksitet og at den vil bli ressurskrevende rent administrativt som hovedgrunn til ikke å forfølge alternativene med mange analyseenheter videre. I tilfellet med el-konsesjonsområder som en mulig geografisk enhet gjøres i tillegg en direkte sammenligning av dansk og norsk virkelighet, uten at det

¹ EU-kommisjonen skriver: "... They should then check and adjust their resulting definition of geographic markets against an analysis of demand and supply side substitutability, as the above indicators could be considered as a proxy for the geographic delineation of markets but should not be treated as the only decisive factor."



egentlig opplyser om denne enheten kan være egnet eller aktuell for bruk også i Norge (annet enn for det generelle argumentet om administrativ kompleksitet ved små enheter). Telenor finner Nkoms avvisning basert på forskjellene fra Danmark noe enkel og heller ikke helt treffende.

Telenor kan forstå Nkoms rasjonale, men mener likevel det er for lite opplyst hvorfor analyse av mindre geografiske enheter nødvendigvis gir økt kompleksitet. Nkoms dekningsanalyse vil eksempelvis være like aktuell for slik analyse som for den geografiske enheten Nkoms foreløpige vurdering peker på. Telenor minner dessuten om at det er et grunnleggende faktum at det er lokale fiberselskaper, med utspring i nettselskaper i el-bransjen, som samlet har bygget mest fiberdekning i Norge. Disse bredbåndstilbyderne, med tette historiske bånd og ulike forretningsmessige samarbeidskonstellasjoner (både innenfor og utenfor Altibox systemet), utgjør dermed en hoveddel av tilbydersiden i markedet.

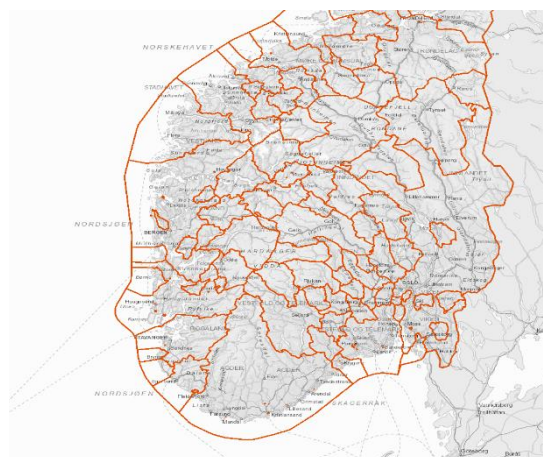
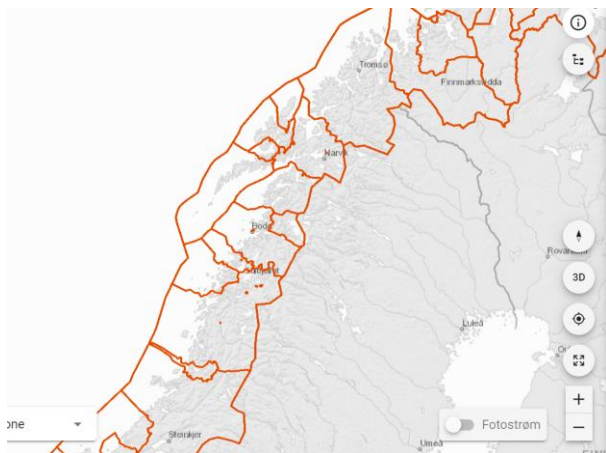
Som nevnt innledningsvis er Telenor bekymret for at Nkoms foreslåtte tilnærming ikke i tilstrekkelig grad vil evne å fange realitetene som skaper ulikheter i den lokale konkurransen. Denne problemstillingen er muligvis tenkt adressert av det Nkom i høringsnotatet omtaler som *«ytterligere vurderinger av om tettsteder og/eller spredtbygde områder kan deles inn i underkategorier som gir et enda bedre grunnlag for den geografiske analysen av konkurranseforhold»*. Det er imidlertid ikke klart hva Nkom legger i utsagnet om underkategorier, og Nkom kommer også tilbake til at *«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.»*

Øvrige innspill til Nkoms videre arbeid

Telenor mener Nkom bør revurdere sin foreslåtte tilnærming og heller anvende kommunene eller elforsyningsområdene som relevant geografisk enhet. Etter Telenors skjønn fremstår en slik tilnærming bedre egnet enn en foreslått enhet basert på modifiserte fylker/regioner fordi tilnærmingen oftere vil samsvare med nedslagsfeltene for lokalt fibertilbud.

Svært mange av nettselskapene innenfor konsesjonsområdene startet som kjent det lokale bredbåndsselskapet der de også hadde tekniske personale tilgjengelig i området som enkelt har kunnet tilegnet seg fiberkompetanse, som kjenner lokale forhold, og kunne utnytte synergier mellom kraft- og fibernett. Nettselskapene hadde også en egeninteresse for fibernett da de trenger dette for avlesning av målere.

Konsesjonsområdene er som Nkom sikkert er kjent med lett tilgjengelig på NVEs temakart side: <https://temakart.nve.no/link/?link=nettanlegg>



I forhold til valg av kommune som avgrensning er Nkom godt kjent med gjennom den årlige bredbåndskartleggingen at det innenfor mange kommuner i dag tilbys 100 Mbit/s av kun en aktør, i praksis altså en monopolsituasjon. Dette bildet bekreftes også av analyser vi produserer internt i Telenor. I Nkoms siste bredbåndsundersøkelse er det anslagsvis 111 kommuner som for alle praktiske formål har kun en tilbyder, og av disse er det kun fem kommuner hvor Telenor er denne tilbyderen basert på at vi har en HP-dekningen estimert til 75 prosent eller høyere for bebodde boliger.

Slik Telenor vurderer det, ville analysen av konkurranseforholdene på denne måten få en bedre forståelse enn det som vil følge av tilnærmingen basert på Nkoms foreløpige konklusjon.

Telenor er ikke bekymret for at relativt små analyseenheter som utgangspunkt skal resultere i en uoversiktlig mosaikk analyse, og mener det bør være en overkommelig oppgave for ekommyndigheten å aggregere naboområder med tilstrekkelig homogene konkurranseforhold til et håndterbart antall geografiske markeder helt uavhengig av analyseenhetens størrelse.

Med hilsen Telenor

Camilla Carlsson
Leder myndighetskontakt og regulatorisk