

Dato: 12. mai 2025

Uttalelse om revidert markedsanalyse

Fiberforening.no takker for muligheten til å levere dette høringsinnspillet til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) om varsel om vedtak om opphevelse av gjeldende regulering av Telenor.

Fiberforening.no er en interesseorganisasjon med 98 medlemsvirksomheter. Et flertall av disse er eiere og tilbydere av fiberbaserte bredbåndsnett, mens resten er leverandører tilknyttet bredbåndsnæringen. Foreningens formål er å ivareta medlemmenes interesser og verdier, være et forum for diskusjon og samarbeid mellom regionale aktører, og bidra til økt bredbåndsutbygging for bedrifter og privatpersoner utenfor urbane strøk. Hvem medlemmene er, fremgår av oversikt på Fiberforening.no.

Foreningen viser til sine to tidligere uttalelser i høring og tilleggshøring av Nkoms analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, datert henholdsvis 2. oktober 2023 og 31. mai 2024, og presiserer at denne tredje uttalelsen må ses i sammenheng med disse.

Markedsplassene kommer

Fiberforeningen er takknemlig for at Nkom har lyttet til de mange innspillene som har kommet, og for at myndigheten har landet på å definere ett nasjonalt marked hvor ingen aktører har en markedsdominerende stilling.

Fiberforeningen ser også positivt på utviklingen i retning av frivillig grossisttilgang i nettene, samt etableringen av markedsplasser for åpne nett. Fiberhub har varslet at deres plattform vil være i drift fra andre kvartal 2026. I tillegg har Telenor bekreftet at selskapet vil opprettholde sitt landsdekkende grossisttilbud på fiber. En tredje aktør, Myfiber, har annonsert at deres løsning vil være operativ før sommeren 2025.

Antallet foretakssammenslutninger det siste året, samt de mange tilbyderne som varsler frivillig åpning av fibernett for grossisttilgang, gjør at Nkom vurderer at markedet beveger seg i retning av å være nasjonalt. Fiberforeningen deler denne vurderingen.

Foreningen har tidligere understreket hvordan dens medlemmer anser Nkoms 22 geografiske markeder for å være konstraintuitive, og i noen tilfeller også konstruerte. De mange netteierne som på eget initiativ oppfatter det som økonomisk forsvarlig å åpne for andre aktører, samt lanseringen av markedsplasser for grossisttilgang, bygger opp om forståelsen av markedet som nasjonalt.

Det samme gjør muligheten mobilnetteeierne har for bred satsing på fast trådløst bredbånd (FTB). Nkom plasserer FTB i samme produktmarked som HFC og fiber, og anser at teknologiene er innbyrdes substituerbare. Fiberforeningen har tidligere argumentert for at FTB-tilbudet i Norge, gitt netteeiernes utbyggingsplaner for 5G, må oppfattes som landsdekkende og dermed nasjonalt. Siden forrige gang Fiberforeningen påpekte dette, har Chilimobil, i en pressemelding datert 15. januar 2025, uttalt at selskapet forbereder «helt nye bredbåndstjenester over mobilnettet»¹. Nyheten er et eksempel på at det er nødvendig å gi markedet tilstrekkelig tid til å utvikle seg, også når det er utålmodighet blant markedsaktørene.

Tidslinje for nye markeds plasser

Det er ikke kjent for Fiberforeningen hvilken virketid de nye markeds plassene og brukerne av dem innvilges, før Nkom anser at det er tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en fullverdig vurdering av effekten deres. Tidslinjen for de forskjellige høringsrundene fra starten på denne høringen, illustrerer hvorfor slike vurderinger ikke må forhastes. Mens enkelte vurderinger kan gjøres ganske raskt, vil andre analyser ikke gi mening før markeds plassene har fungert over tid. Foreningen understreker igjen at slike markeds plasser må få tid på seg før det blir hensiktsmessig å underlegge dem en kostnadsorientert analyse.

Nøyaktig hvor lang tid det bør gå, er komplisert å skulle anslå. Skuler vi til tiden det har tatt å utarbeide de to nye markeds plassene som er annonsert, så har begge i skrivende stund vært under utvikling i om lag halvannet år, uten at de ennå er lanseringsklare². Tidsbruken vitner om oppgavens omfang.

Når markeds plassene er operative, vil ulike faktorer kreve betydelig tid av både kjøpere og selgere av tilgang. Det kan handle om å fatte investeringsbeslutninger, om å utvikle infrastrukturen, eller om å utarbeide drifts- og forretningsmodeller. Aktørene vil også trenge tid til å erfare løsningen i praksis, og dernest til å foreta justeringer på basis av disse erfaringene. Vi ser dermed at driftsmodellene og forretningsmodellene må gjennom flere runder med modning før det foreligger et godt grunnlag for evaluering. Alt dette sier noe om kompleksiteten i dem, en kompleksitet som vil utspille seg også når de faktisk tas i bruk.

¹ <https://presse.telia.no/pressreleases/nytt-partnerskap-mellom-chilimobil-og-telia-3363797>

² <https://www.digi.no/artikler/ny-aktor-vil-knytte-sammen-bredbandsaktorer-og-kundene/558218>

En pekepinn kan være at de nye plattformene må få minimum tre års fartstid i markedet før det er grunnlag for Nkom til å konkludere på basis av en kostnadsorientert analyse.

Tilgangspriser og lokale variasjoner

Nkom redegjør for opphevelsen av de særskilte forpliktelsene som påligger Telenor i marked 3a og marked 3b. Myndigheten viser videre til brev fra Telenor av 15. januar i år, hvor Telenor lover å opprettholde tilgangen til fibernettet og markedsplassen, samt tilby et grossistprodukt som følger selskapets eget tilbud til sluttkundene.

Nkom anser at Telenors løfte vil gi tilgangskjøperne nødvendig forutsigbarhet hva gjelder tilgangsvilkårene, men tilføyer en oppfordring til Telenor om å komme med en tilleggsbekreftelse om at selskapets tilbud vil være i samsvar med Nkoms prinsipper for tilgang og pris.

I disse prinsippene heter det at prisene for grossisttilgang må settes så lavt at tilgangskjøpere har mulighet til å konkurrere med netteierens sluttbrukervirksomhet og oppnå lønnsomhet³. Nkom oppgir å utarbeide en kostnadsorienteringsmodell, slik vi forstår det en LRIC-modell, som vil være et verktøy for å vurdere prisnivået i grossistmarkedet.

Det er ikke helt klart hva som ligger i et produkttilbud som, med Telenors egne ord, «vil følge det tilbudet Telenor tilbyr sluttkundene», men Telenor har overfor Nkom lovet at bredbåndsproduktene som tilbys tilgangskjøperne vil bli basert på en pris minus-modell som skal sikre lønnsomhet for aktører som er like effektive eller mer effektive enn Telenor⁴.

Det er avgjørende for dette tilbudets legitimitet at det følger Nkoms retningslinjer, herunder at de ikke tilføyes urimelige påslag, og at prisene fastsettes på transparente og etterprøvbare vilkår, slik Nkom fastslår i sine prinsipper for grossisttilgang til fibernett. Tilsvarende er det viktig at Nkoms kostnadsorienteringsmodell til fulle får den funksjonen

³ https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/frivillig-apning-av-fibernettpa-rimelige-og-rettferdige-vilkar/_attachment/inline/6c0d0154-def5-4a76-9a6a-7b6d1561631e:4cfb611e3e315d7ae1f8f237d266a3cf1cf35346/Prinsipper%20for%20%C3%A5pning%20av%20nett.pdf

⁴ https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/horing-av-markedsanalyse/_attachment/inline/b24ef2ec-a6ae-4ad7-bdc7-2fa0a831ee3c:ce684c2a0216891f2dbe0fac240bff98695e2d92/Analyse%20av%20grossistmarkedet%20for%20tilgang%20til%20faste%20aksessnett%20-%20H%C3%B8ringsdokument%2024.%20mars%202025.pdf (463)

og nytteverdien verktøyet er tiltenkt, slik at det er pålitelig også i de tilfellene hvor Nkom måtte ende som tvisteløsningsorgan.

Fiberforeningen minner om at kostnadene forbundet med utbygging av bredbånd er sammensatte og varierte, og at utgiftene avhenger av en mengde faktorer. Én slik faktor, som i seg selv er mangefasettert, er topografi og grunnforhold. Å bygge fiber i for eksempel spredtbygde strøk i fjord-, sjø- og fjellområder, har en helt annen prislapp enn utbygging i urbane strøk som ligger flatt og lett tilgjengelig. En sjablongmessig og standardisert kostnadsmodell risikerer å gi et fortegnert bilde av de faktiske kostnadene. Nkoms kostnadsorienteringsmodell må derfor reflektere virkeligheten, og ta innover seg de mange utbyggingsscenarioene som utrulling av fiberinfrastruktur landet over har møtt og møter.

Bred evaluering

Det er sånn sett et åpent spørsmål om ikke også Nkoms LRIC-modell *se/v* bør underlegges kvalitetskontroll. I hvert fall synes det klart at bransjen må involveres i arbeidet, slik at det skapes transparens, etterprøvnbarhet og forståelse for metodene Nkom legger til grunn for sine konklusjoner.

Det er i dag helt uvisst i hvilken grad og hvordan de ulike markedsplassene kommer til å konkurrere seg imellom. I den grad slik konkurranse kommer til å utspille seg på prismessige, teknologiske eller andre vilkår, kan det oppstå behov for evaluering også av betydningen denne innbyrdes konkurransen har på markedet. Vekselvirkningen av ulike markedsplasser kan bli en ny, bakenforliggende faktor som kompliserer oversikten over prismekanismene som utspiller seg i det norske bredbåndsmarkedet.

Fiberforeningen oppfordrer Nkom til løpende, tett dialog med bransjen underveis, slik at alle viktige aspekter ved bygging, drift og vedlikehold av bredbåndsnettene og markedsplassene blir inkludert i premissene Nkom jobber etter.

Konkurranse og andre hensyn

Bredbåndsinfrastruktur kjennetegnes av at den *både* har grunnleggende, samfunnskritiske funksjoner, *og* utgjør eller inngår i et marked hvor det er nødvendig med virksom konkurranse. Fiberforeningen mener det er avgjørende at vi lykkes med å se og hensynta denne dualiteten, samt kompleksiteten dette medfører.

Oppsummering


Fiberforening.no støtter definisjonen av ett nasjonalt marked hvor ingen aktører har en markedsdominerende stilling.

Foreningen mener at:

- Markedsplassene må være operative i minimum tre år, kanskje mer, før det vil være hensiktsmessig å underlegge dem en grundig evaluering for å dokumentere hvorvidt de bidrar til oppfyllelse av målet om «grossisttilgang til fibernett på rimelige og rettferdige vilkår vil tilbys på bred basis til privatkundesegmentet» (sitat hentet fra nkom.no⁵).
- Telenors grossisttilbud utformes i tråd med Nkoms prinsipper om grossisttilgang til fibernett.
- Nkoms kostnadsorienteringsmodell må reflektere de mange, ulike utbyggingsscenarioene for fibernett landet over, spesielt med hensyn til kostfaktorer knyttet til topografi og sterkt varierende, lokale forhold.
- Bransjen må inkluderes i kvalitetskontrollen av Nkoms kostnadsorienteringsmodell.
- Det er mulig markedsplassene over tid vil komplisere oversikten over prisme-kanismene som utspiller seg i det norske bredbåndsmarkedet, og i seg selv bli en konkurransefaktor.

Fiberforening.no står til disposisjon ved oppfølgingsspørsmål eller behov for ytterligere dokumentasjon.

Med vennlig hilsen



Jørn Slåtten

Leder, Fiberforening.no

⁵ <https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/horing-av-markedsanalyse>