

# INNSPILL FRA LYSE AS OG ALTIBOX AS – HØRING METODE FOR AVGRENSING AV GEOGRAFISKE MARKEDER FOR FAST BREDBÅNDSAKSESS

## INNLEDNING

Lyse og Altibox viser til Nkoms høringsbrev av 23. mars 2022, hvor det bes om innspill til metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess.

Lyse AS er et norsk industrikonsern med virksomhet innen energi, infrastruktur og telekommunikasjon. Konsernet er heleid av 14 kommuner og selskapets verdiskaping går tilbake til fellesskapet. Telekomvirksomheten til Lyse innbefatter den heleide digital-TV og internettleverandøren Altibox AS, mobiloperatøren Ice AS og en rekke hel- og deleide fiberselskaper i Norge, blant annet Lyse Fiber AS, Viken Fiber AS og Signal Bredbånd AS. Televirksomheten i Lyse omfatter også internasjonal kommunikasjonsvirksomhet mot operatør- og bedriftsmarkedet – Altibox Carrier. Lyse har også anskaffet egne 5G mobilfrekvenser og vil i løpet av kort tid være tilbyder av fast trådløst bredbånd (FTB).

Altibox er en av landets fremste tilbydere av internett, TV- og underholdningsopplevelser til privat- og bedriftsmarkedet, og var først i Norge til å tilby tilgang til høyhastighets bredbånd over fiber til norske forbrukere. Gjennom det landsomfattende Altibox-partnerskapet bestående av lokale og regionale infrastrukturutbyggere får over 780.000 norske husstander og bedrifter levert sluttkundeopplevelser fra oss. Den uavhengige kundetilfredshetsundersøkelsen EPSI har 12 år på rad kåret Altibox til leverandøren med de mest fornøyde bredbånds- og tv-kundene.

Ytterligere informasjon om Lyse-konsernet er tilgjengelig på våre nettsider:

[www.lysekonsern.no](http://www.lysekonsern.no).

## KOMMENTARER TIL DET METODISKE GRUNNLAGET SOM NKOM HAR BESKREVET I KAPITTEL 4

Vi tar til etterretning at Nkom legger EU-kommisjonens Guidelines<sup>1</sup> og Explanatory Note<sup>2</sup> til Recommendation, og da formodentlig også Recommendation<sup>3</sup>, til grunn som metodisk utgangspunkt for det videre arbeidet med geografiske avgrensninger av det norske markedet for bredbåndsaksess.

---

<sup>1</sup> «Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services» datert 7. mai 2018 (C 159/1) (I dette notat omtalt som “Guidelines”)

<sup>2</sup> “Explanatory Note Accompanying the document COMMISSION RECOMMENDATION on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code” datert 18. desember 2020 (I dette notat omtalt som “Explanatory Note”)

<sup>3</sup> “COMMISSION RECOMMENDATION on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code” (I dette notat omtalt som “Recommendation”)

Når det gjelder høringsnotatets henvisning til pkt 3.2 i Guidelines og pkt 2.3 i Explanatory Note, så antar vi for så vidt at det er pkt 1 og 2 i Guidelines, og pkt 2 i Explanatory Note, som er av størst interesse ved fastsettelse av metodisk utgangspunkt.

Lyse og Altibox ønsker å understreke at man bør være varsomme med ex ante-regulering<sup>4</sup>, spesielt med tanke på at markedet er i stor utvikling og etter alt å dømme også vil være det i betydelig tid fremover. Som Nkom er inne på i høringsnotatet, er det viktig at vurderingen gjøres i et framoverskuende perspektiv<sup>5</sup>. Framover vil blant annet utrulling av 5G FTB ha vesentlig betydning for konkurransen i markedet, også på tvers av infrastrukturer.

Ved vurderingen er det også verdt å merke seg at Nkom må dokumentere at eventuelle regionale prisdifferanser ikke skyldes et utslag av ulikheter i underliggende kostnader.<sup>6</sup> Det er i denne sammenhengen et sentralt poeng at Norge er et annerledes land enn de fleste øvrige landene på kontinentet, og at det også gjelder rammevilkårene der som i stor grad ligger til grunn for reguleringen. Norge er et svært krevende land å bygge fiber i, både som følge av topografi, vær (herunder frost/tele) og det faktum at store deler av landet har svært lav befolkningstetthet. Det innebærer også at det er et betydelig lavere kundegrunnlag som skal bidra til å sikre lønnsomhet og forsvare investeringene enn i land og markeder det ofte gjøres prissammenligninger med.

## **KOMMENTARER TIL NKOMS FORELØPIGE VURDERINGER I KAPITTEL 5 AV OM MARKEDET FOR FAST BREDBÅNDSAKSESS I NORGE ER NASJONALT**

Norge er i utgangspunktet et lite marked, også i nasjonal sammenheng, og det er dermed krevende å skape economy of scale. Å dele det nasjonale markedet opp i flere mindre markeder vil gi ytterligere utfordringer med å skape economy of scale. Derfor er det antagelig større grunn til å vurdere i hvilken grad det finnes flere identifiserbare markeder utover det ene nasjonale, enn hvilken metode som skal ligge til grunn for en eventuell inndeling.

Usikkerheten rundt hvordan infrastrukturkonkurransen vil bli ved full lansering av 5G-basert FTB beskriver et marked i høy grad av endring. Det er en risiko for at en mulig utvidet tilgangsregulering basert på ny markedsdefinisjon før markedet er tilstrekkelig etablert, vil kunne påvirke konkurransen om infrastruktur og dermed også utviklingen av ny ekominfrastruktur og tjenestetilbud negativt. Dette er også belyst av Nkom i 2018-analysen. Videre er det også et åpent spørsmål om det er grunnlag for regulering før det er klart hvordan konkurransen i markedet utvikles. Det er viktig å bemerke at i den grad en kundeundersøkelse vil kunne gi relevant informasjon til denne vurderingen, er avhengig av hva dagens kunder tror

---

<sup>4</sup> "Regulation must be targeted and balanced in accordance with the principle of proportionality. NRAs should therefore choose the least intrusive way of addressing potential harm to effective competition in the identified market." (side 10 i Explanatory Note)

<sup>5</sup> "In particular, a dynamic rather than a static approach is required when carrying out a prospective, or forward-looking, market analysis" (Avsnitt 25 i Guidelines)

<sup>6</sup> "Moreover, there should be evidence that the pressure for regional price differences comes from customers and competitors and is not merely reflecting variations in the underlying costs" (side 20 i Commission Staff Working Document om Guidelines on market analysis (...), SWD(2018) 124 Final )

de kan ha behov for fremover og ikke hvordan konkurransen i markedet faktisk vil være om eksempelvis fem år.

Nkom la i 2018-analysen 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. Vi mener at dette hensynet fortsatt er relevant i lys av at det fortsatt er en betydelig andel av norske husstander og næringslivsaktører som ikke har tilbud i tråd med det politiske målet om at “alle skal ha skikkelig bredbånd”. Samtidig er det også realistisk med mål om gigabitkapasitet i neste mål-periode, dvs 5-årsperioden en eventuell avgrensning skal dekke. Det vil også innebære betydelig ny og videre utbygging og en eventuell forhåndsregulering bør innrettes slik at den gir insentiver for fortsatt utbygging og teknologisk innovasjon og utvikling mot enda høyere overføringskapasitet.

I 2018-analysen ble det også lagt til grunn at kobbernettet var tilnærmet landsdekkende, uten varierende priser geografisk i Telenors grossisttilbud. Behovene dette nettet dekket avløses nå av moderne mobilbaserte “Fast trådløst bredbånd”, eller fiber. Dekningen er tilsvarende omfattende geografisk. Det som har kjennetegnet avviklingen av kobbernettet, er en sterk konkurranse om kundene, som har gitt en mer balansert konkurransesituasjon i dag mellom de aktørene som har vært villig til å investere i ny infrastruktur. Denne muligheten til å levere ny infrastruktur til kobberkundene er og har vært til stede for alle aktørene i et liberalisert telemarked - også de som har vært grossistkunder hos Telenor. Det å ha et grossistledd er et mulig virkemiddel, men er naturligvis ikke et mål i seg selv.

En fortsatt etterspørsels- og kundedrevet etablering og utvikling av aksessinfrastruktur til husstander og bedrifter, med flere konkurrerende alternativer, er framhevet som et viktig initiativ for å øke robusthet og leveringssikkerhet i den siste ROBIN 2-rapporten fra Nkom tidligere i 2022. En endring av reguleringen av infrastruktur til fokus på tilgangsregulert konkurranse, vil sannsynligvis ha negativ påvirkning på investeringsvilje og -evne i det norske markedet. En slik utvikling vil kunne påvirke måloppnåelsen i ROBIN 2 negativt.

## **KOMMENTARER TIL NKOMS FORELØPIGE VURDERINGER I KAPITTEL 6 AV ALTERNATIVE GEOGRAFISKE ENHETER SOM KAN DANNE UTGANGSPUNKT FOR DEN GEOGRAFISKE ANALYSEN**

Lyse og Altibox støtter Nkoms vurdering av at etablert eller tradisjonell inndeling av geografiske områder etter størrelser som blant annet kommune, postnummer etc ikke er hensiktsmessig.

Når det gjelder forslaget om inndeling etter urbane og “ikke urbane” områder innenfor hvert fylke er det høyst uklart om det er tydelig nok hvilke parameter en slik avgrensning i praksis vil måtte baseres på.

- Det er vanskelig å se hvordan et markedsområde vil kunne være homogent nok uten å samtidig bli så lite i utstrekning at det er uhensiktsmessig å regulere.
- Vi er skeptiske til om det er mulig, hensiktsmessig og relevant å opprette nye enheter i størrelsesorden mellom kommune og fylke slik det fremkommer i høringsnotatet.

Begreps- og områdedefinisjon bør være basert på det øvrige samfunnet fremfor å innføre nye potensielt uklare og skiftende avgrensninger.

- Ekom-markedene er i kontinuerlig og rask utvikling og det vil derfor være vanskelig å sikre en tilstrekkelig stabilitet i definisjonen av markedsavgrensningen over tid i tråd med kravene i kodeken. Vi har f.eks. områder som endrer karakter ved ny konkurranse på infrastruktur mellom aktørene. Eksempelvis Ålesund og Melhus hvor endring i konkurranseforholdene påvirker premissene for en eventuell regulering.
- Dekningsgraden til de tre nasjonale mobilnettene gir de facto en nasjonal konkurranse, med nasjonal dekning. Å konstruere en annen markedsdefinisjon for fast bredbånd, enn hva som er tilfelle for mobilnett – vil kunne hemme den markedstrenden vi er vitne til nå, hvor fastnett og mobil flyter over i hverandre – slik vi også har sett at tjenester som tale og video i dag er agnostisk til hvilket nett de er på.
- Dersom myndighetene skulle velge å gå videre i prosess med en mulig inndeling er det avgjørende at det neste steget er en grundig konsekvensutredning. For et så inngripende tiltak er det avgjørende med et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å forstå om og hvordan det kan gjøres uten å påføre markedet og innovasjonskraften for store negative konsekvenser, om hvilke modeller som eventuelt er hensiktsmessige og om hvilke kompensierende tiltak som eventuelt må innføres.

En eventuell enklere inndeling av markedet, i for eksempel fire landsdeler, vil kunne være mer hensiktsmessig enn en større oppdeling, men også en slik inndeling vil gi betydelige utfordringer i tråd med det Nkom har listet opp ved for eksempel en fylkesinndeling. Uansett størrelse på en inndeling vil det ikke være et sammenfall mellom inndelingen og aktørenes hverken etablerte eller fremtidige nettverk.

Utgangspunktet for høringsnotatet kan fremstå som at det legges til grunn en enklere organisering av markedet, markedsaktørene og hvordan strukturen i samfunnet påvirker enn det som er tilfelle. Markedet har en betydelig kompleksitet med aktører som jevnlig gjennomgår strukturelle endringer. Geografiske enheter er i bevegelse blant annet gjennom offentlige strukturelle endringer og aksessteknologien varierer og utvikles fortløpende (fiber, coax, 5G, satellitt++). Dermed er det en reell sannsynlighet for at det ikke vil være mulig å finne en inndeling hvor eventuell oppnåelse av målene med reguleringen vil oppveie ulempene den kan medføre.

Det er avgjørende med en grundig kost/nytte-vurdering for kunder, ekom-aktører og samfunnet som helhet. Det er blant annet risiko for negativ påvirkning på investeringsvilje og -mulighet i fremtidig infrastruktur, sikring av infrastruktur og mer dersom det ikke er mulig å forutse i hvilken grad det vil være mulig å oppnå kontroll med og avkastning på investeringene. Jo flere, mindre geografiske områder – jo mer risiko for kompleksitet, nedkjølende effekt og utilsiktet eller uønsket påvirkning på markedet og konkurransen i markedet.

Norge er som tidligere nevnt, et lite marked i nasjonal sammenheng, hvor det er krevende å skape economy of scale. Å dele dette markedet ytterligere opp vil utfordre dette ytterligere. Det

er antagelig større grunn til å vurdere om en inndeling skal gjennomføres i det hele tatt, enn hvilken metode som eventuelt skal ligge til grunn for inndeling.

**Vår oppfatning er at dagens nasjonale markedsdefinisjon egner seg best for både innbyggere, næringsliv, det offentlige og ekom-sektoren i Norge og norske forhold. Vi vil advare mot en oppdeling av markedet drevet frem av et oppdrag om å vurdere om det er "grunnlag for å definere ett eller flere geografiske markeder". Å dele inn i flere markeder må innebære at det faktisk er et grunnlag for å gjøre det. Dermed må det være et reelt alternativ å si nei til geografisk inndeling av markedet.**

## **ANDRE INNSPILL TIL NKOMS VIDERE ARBEID MED GEOGRAFISKE AVGRENSNINGER AV DET NORSKE MARKEDET FOR FAST BREDBÅNDSAKSESS.**

Helt fra oppstarten har Lyse og Altibox satset i det norske markedet i tråd med den norske modellen med markeds og etterspørselsstyrt utbygging. Det er et av de tydelige suksesskriteriene for høy grad av dekning, tilgjengelighet og kapasitet på bredbåndsinfrastruktur som er etablert i det meste av Norge.

Utgangspunktet for høringen er at "Nkom skal vurdere om det er grunnlag for å definere ett eller flere geografiske markeder for fast bredbåndsakse i Norge." Videre i høringsnotatet fremkommer det ikke tydelig om og eventuelt hvordan en slik vurdering faktisk er gjort. Slik det fremstår i notatet synes det å være forutsatt at det er grunnlag for å definere flere geografiske markeder.

Høringsnotatet legger vekt på at en kundeundersøkelse kan være et godt virkemiddel for å gi grunnlag for vurderinger om fremtidig regulering av teknologi og infrastruktur. Det er grunn til å være varsom til i hvilken grad en slik undersøkelse vil kunne gi et relevant grunnlag for flere år frem i tid, anslagsvis frem til utgangen av 2028. Dersom det skal gjennomføres en kundeundersøkelse som grunnlag for regulering, er det helt avgjørende at det sikres at utvalget er relevant for relevante aktører, teknologier, infrastruktur med mer. Videre er det grunn til å understreke at en etterspørselsanalyse om løsninger som ikke er kjent i markedet i dag, må håndteres med varsomhet på bakgrunn av kunder i både forbruker- og bedriftsmarkedets foreløpige begrensede kunnskap om 5G FTB. Det vil skje svært mye på FTB-fronten og andre relevante teknologiområder i den kommende 5-årsperioden, og det er lite realistisk at konsekvensene av den utviklingen kan forutses i tilstrekkelig grad i dag.

Altibox har tidligere gjort seg erfaringer med flere fokusgruppe-markedsundersøkelser der mange av de samme problemstillingene var gjeldende: I 2002 hadde ikke kundene forutsetninger for å vite hva VoIP var eller videoleie over nett eller TV-portal med IP-teknologi. Det var ikke grunnlag for at kunder skulle ha den type innsikt i fremtidige behov og teknologiutvikling; slik er det antagelig i dag også. Det er dermed avgjørende at spørsmålsstillingene hensyntar kunnskapsnivået i markedet og at analysen baserer seg på dette.

Vi ønsker å være med å bidra i spørsmålsstillingen i den framtidige kundeundersøkelse rundt 5G FTB for dette formålet. I tillegg til kundeundersøkelse kan det være relevant å gjøre undersøkelser mot relevante teknologiaktører om hvordan teknologiutviklingen antas fremover.

Videre er det uklart hvordan faktorer som støtteordning, fremtidige krav til sikkerhet, robust, beredskap, lokal forvaltning, veibygging, teknologiutvikling, etc. er vurdert og hvordan de vil kunne virke inn eller ikke på blant annet konkurransen, kostnadsnivå, forskjellige relevante behov for egenskaper ved bredbånd og behov for regulering.

Ekom-bransjen opplever en sterk grad av innovasjon og vedvarende og hurtig endring – i et slikt scenario mener vi det vil være til beste for både forbrukerne og andre kunder å være tilbakeholden med ex ante markedsregulering.

## Oppsummering

**Lyse og Altibox kan ikke se at det foreligger et grunnlag for en geografisk markedsinndeling i Norge. Dagens nasjonale markedsdefinisjon egner seg best for behovene og hensynet til innbyggere, næringsliv, det offentlige og ekom-sektoren både nå og fremover. Dermed er det grunn til å være svært forsiktig med ex ante-regulering nå.**

**Lyse og Altibox bidrar gjerne i det videre arbeidet.**

Toril Nag  
Konserndirektør tele, Lyse

Tor Morten Osmundsen  
Administrerende direktør, Altibox