

NKOM
firmapost@nkom.no

Oslo, 29. september 2023

Deres ref. Lars Grøndal
Vår ref. 11131-14671/LG

Høring av markedsanalyse for bredbånd

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) er interesseorganisasjonen for 41 boligbyggelag. Disse har 1 231 000 medlemmer og forvalter 608 000 boliger i over 15 800 boligselskap over hele landet. Boligbyggelagene bidro til bygging av cirka 4 000 boliger i 2022.

Innledning

Vi viser til overnevnte høring fra NKOM. Som representanten for boligbyggelagene, og deres drøyt 1,1 millioner medlemmer, er NBBL opptatt av at alle forbrukere skal ha tilgang til et stabilt og raskt bredbånd til en overkommelig pris til boligen sin. Dette er viktig fordi boligens digitale motorvei spiller en stadig mer sentral rolle for jobb, shopping, offentlige tjenester, sosial kontakt og underholdning.

For å oppnå dette er det viktig med økt konkurranse på det norske bredbåndsmarkedet.

Overordnet om markedsanalysen og det norske markedet

I nettsaken fra NKOM, der analysen blir omtalt, beskriver NKOM bredbåndsmarkedet som et marked med liten konkurranse, noe som fører til høyere priser og sannsynligvis et dårligere tilbud.¹

NBBL deler disse vurderingene. Undersøkelser fra EU viser at norske forbrukere betaler vesentlig mer for bredbåndet enn både snittet i EU og våre skandinaviske naboer.² Riktignok betaler norske forbrukere mindre i etableringsgebyr enn svensker og finner, men denne rabatten henter norske bredbåndsløseleverandører inn etter to år.³ En undersøkelse gjennomført av Tefficient i februar 2021 for daværende KMD viste også at norske forbrukere gjennomgående opplever lengre bindingstider og mer begrenset kapasitet enn dansker, svensker og finner. I tillegg viser

¹ Se <https://nkom.no/aktuelt/myndighetene-mener-du-betaler-for-mye-for-internett-na-varsles-det-endringer>

² Se EU-kommisjonens nettsider: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/mobile-and-fixed-broadband-prices-europe-2021>

³ Se Meld. St. 29 (2020-2021) s. 82:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e8441e5b035a4e18bbebf74737530c2f/no/pdfs/stm202020210028000dddpdfs.pdf>

kundetilfredshetsundersøkelser at bredbåndsselskapene gjør det gjennomgående dårlig, og det er de store aktørene som gjør det dårligst.⁴

Selv om omtalen av analysen er god, gir ikke selve analysen fra NKOM et dekkende bilde av konkurransesituasjonen på det norske bredbåndsmarkedet. Den tar i altfor liten grad hensyn til utfordringene enkeltforbrukere, mindre boligselskaper og bedrifter møter når de ønsker å bytte til en rimeligere leverandør av stabil høyhastighets internetttilgang.

NBBL mener at NKOMs analyse ikke vil føre til særlige endringer, og kun gi marginalt bedre konkurranse på bredbåndsmarkedet. Ifølge Forbrukerrådets beregninger vil andelen kunder som kan velge mellom ulike bredbåndstilbydere i egen kabel sammenlignet med dagens regulering øke fra ca 400 000 til ca 440 000. NKOM baserer seg tilsynelatende fortsatt på tankegangen om at konkurranse skal skapes gjennom kostnadskrevede bygging av infrastruktur, herunder graving av nye kabler.

NBBL mener dette er svært uheldig. Først og fremst fordi det er dyrt – og regningen er det forbrukerne som må dekke. I stede for å duplisere infrastruktur i tettbygde strøk burde heller utbyggingen skje i mer gravgrendte strøk der det ikke eksisterer bredbånd. Dette får man bare til gjennom målrettede økonomiske virkemidler, ikke ved at utbyggerselskapene tar ut superprofitt.

En annen uheldig side ved infrastrukturkonkurranse er de miljømessige aspektene. IKT-Norge har fått gjennomført en analyse av klimafotavtrykket ved utrulling av fiber, og konklusjonen der er at denne utrulling «har potensiale for betydelige klimagassutslipp».⁵

En tredje uheldig side ved infrastrukturkonkurranse er at den ikke fungerer særlig godt. I og med at det er dyrt å rulle ut fiber vil det gjennomgående være en tilknytningsavgift. Denne tilknytningsavgiften har en innelåsende effekt – det vil sjelden være aktuelt å betale en ny tilknytningsavgift til en ny aktør selv om man synes prisene til den første aktøren er litt høy eller servicen er dårlig.

I tillegg er det ikke alltid like enkelt for en aktør å rulle ut fiber i et nytt område. Fiberselskapene er avhengige av at et visst antall kunder faktisk ønsker å betale tilknytningsavgiftene og gå over til en ny aktør. Vi mener det høye prisnivået i det norske markedet er en klar indikasjon på at infrastrukturkonkurransen ikke fungerer.

En fjerde uheldig side ved infrastrukturkonkurransen som NKOM legger opp til er at det kan føre til større markedskonsentrasjon. Store aktører ruller nå ut fiber i områder der det allerede finnes mindre aktører. De store aktørene kan bruke profitten fra områder uten konkurranse, subsidiere utrulling og utkonkurrere de mindre aktørene.

Her skal det legges til at den norske politikken med privat utbygging av bredbåndnett og infrastrukturkonkurranse, har fungert bra i den forstand at det har gitt god dekning av høyhastighets internetttilgang i store deler av landet. Nå som de aller fleste strøk der det er økonomisk lønnsomt å bygge ut, har bredbånd, må politikken legges om. Fokuset bør rettes mot å øke konkurransen i kablen i stedet for mellom kablene.

⁴ Se blant annet Epsis kundetilfredshetsundersøkelse for 2022: <https://www.epsi-norway.org/wp-content/uploads/2023/06/Bredbandsstudien-2022.pdf>

⁵ Se IKT-Norge sine hjemmesider: https://ikt-norge.no/wp-content/uploads/Endrava-Rapport-Klimafotavtrykk-av-utrulling-av-fiber_rev01.pdf

NBBL mener NKOM derfor bør legge seg tettere opp til det svenske post- og teletilsynets analyse av det svenske bredbåndsmarkedet.⁶ Begge tilsynene håndhever det samme EU-regelverket, og selv om det er ulikheter i de to markedene, mener NBBL at disse ikke er så store at man ikke kan trekke veksler på den svenske analysen.

Den svenske analysen konkluderer med at fast trådløst bredbånd over 5G-nettet ikke er et alternativ til stabilt over fiber eller kabel-tv-nett. Videre mener det svenske post- og teletilsynet det er svært begrenset infrastrukturkonkurranse mellom ulike fiber/kabel-tv-nett, og at den enkelte bredbåndslleverandør derfor har en sterk markedsstilling ved levering av bredbåndstjenester til egne kunder i eget nett.

Etter NBBLs vurdering tar det svenske post- og teletilsynet med dette i langt større grad bytteutfordringene på alvor. Den svenske analysen legger også bedre til rette for en samfunnsøkonomisk og miljømessig gunstig utbygging.

I det følgende ønsker vi først å knytte noen kommentarer til markedsavgrensningen når det gjelder produkt og geografi, og deretter til NKOMs vurderinger av hvorvidt det er dominerende aktører i disse markedene.

Produktmarkedet

NKOM konkluderer med at sluttbrukermarkedet for bredbåndstilgang omfatter kabel-TV-nettet, fiber og fast trådløst bredbånd som leveres over 5G-nettet. For enkelthetens skyld kaller vi dette bredbånd over 5G-nettet og fast trådløst bredbånd i det følgende.

NBBL er ikke enig i denne vurderingen og mener fast trådløst bredbånd ikke er en del av samme produktmarked som bredbånd over fiber og kabel-tv-nettet. Fast trådløst bredbånd er ikke et alternativ til fiber for norske forbrukere, men et supplement for de som ikke kan få tilgang til fiber til en overkommelig pris, for eksempel i grisgrendte strøk og på hytter.

Som det fremgår av NKOM sin analyse, skal NKOM legge ESA sine retningslinjer til grunn for sine markedsanalyser etter ekomloven § 3-3. EU-kommisjonen har laget tilsvarende retningslinjer for medlemsstatene i EU. I tillegg har EU-kommisjonen laget en veiledning til disse retningslinjene, og de må også tillegges vesentlig vekt i NKOMs markedsanalyse. I kommisjonens retningslinjer fremgår det, som også NKOM fremhever i sin analyse, at:

As regards mobile data services that are currently widely used (mainly 4G/LTE), significant improvements have been made in mobile downlink data rates across different generations. Already today 4G/LTE is able to provide performance and customer experience comparable to copper based technologies (ADSL, ADSL2, ADSL2+, VDSL). However, fixed technologies have also experienced substantial improvements. While upgrades in more advanced fixed and mobile technologies are made in tandem¹¹², performance gaps appear to persist between them.

In some Member States, mobile broadband is regarded as substitute to fixed broadband. In particular in areas where the fixed networks have not been upgraded, achievable speeds over mobile networks are similar or even superior to the speeds achievable over fixed networks and operators market the relevant products with generous or unlimited data volumes.¹¹³ In most Members States to date that is not observable and fixed and mobile broadband remain complementary¹¹⁴.

⁶ Den svenske markedsanalysen er tilgjengelig som bilag 1 på denne nettsiden: <https://www.pts.se/sv/dokument/remisser/telefoni--internet/2023/inhamtande-av-synpunkter-pa-utkast-till-marknadsanalys---marknaden-for-lokalt-tilltrade-marknad-1/>

From a technological perspective, the capacity in mobile networks is increasing and it requires additional transport capacity in the fixed network. In fact, to support increasing data rates the cell deployment needs to become denser which in turn extends the demand for fixed backhaul. 5G is the new generation mobile protocol, which in addition to delivering higher data throughput speeds also allows for the virtualisation of network functions and intelligent management of network elements. Next Generation Access (NGA) and VHCN are defined on the basis of the speeds that can be provided over those networks. Already 4G/LTE significantly improved the bandwidth achievable through mobile connections by bringing mobile broadband services closer to the bandwidth offered by fixed broadband. With respect to 5G, bandwidth is only one of the main characteristics together with latency, reliability and data rates. However, 5G is also a mobile technology, which implies that even if the performance of a fibre-based network could be the same, the possible areas of application are very different.

Mobile technologies are in continuous expansion. Therefore, it is likely already with in the timeframe of this Recommendation, that the potential substitutability between fixed and mobile, particularly 5G, broadband access will need to be considered. This applies in particular in areas that are not covered by fibre networks.

EU-kommisjonen mener altså at bredbånd over 5G-nettet vil være en konkurrent mot kobberbaserte DSL-teknologier, men ikke fiber.

Samme tilnærming har de svenske og danske post- og teletilsynene. Det er særlig den svenske analysen som her er interessant i om at den kom i sommer, og dermed tar i betraktning den siste teknologiske utviklingen på bredbåndsmarkedet.

I den svenske bredbåndsanalysen punkt 3.3.6 drøftes det om bredbåndstjenester over 5G er en del av det samme produktmarkedet som fiber og kabel-tv-nett. Der konkluderes det med at bredbåndstjenester over 5G ikke er en del av samme produktmarked fordi det er vesentlige kvalitets- og kapasitetsforskjeller. Mens fiber gir stabilt høy hastighet, vil hastigheten over 5G variere avhengig av de lokale forholdene og hvor mange andre som bruker nettet i samme område. I tillegg gir mobilt bredbånd lavere kapasitet for en høyere pris. Slik som EU-kommisjonen har poengtert i sin vurdering, vil bredbånd over 5G først og fremst være aktuelt der det er for dyrt å installere fiber.

I ESA sine retningslinjer punkt 37 oppfordres myndighetene til å bruke SSNIP-testen for å vurdere om et produkt har så like karakteristika for forbrukeren at den kan byttes med et annet produkt og dermed er en del av samme produktmarked. Dersom en betydelig andel av forbrukerne bytter produkt ved en tenkt økning på 5-10 av prisen, så er begge produktene en del av samme produktmarked.

I den svenske analysen mener man at forbrukere ikke vil bytte til mobilt bredbånd ved en 10 prosents økning av en tenkt konkurransedyktig pris. NKOM har derimot konkludert med det motsatte, blant annet basert på en spørreundersøkelse der 36 prosent har sagt at de sannsynligvis ville byttet til mobilt bredbånd via 5G dersom prisene økte med 10 prosent.

Det er flere problemer med å legge vekt på NKOMs undersøkelse. For det første vil det ikke være tilstrekkelig kapasitet i 5G nettet om mange forbrukere gikk fra fiber til mobilt bredbånd. Videre så skal ikke dagens priser legges til grunn ved en slik test. Som nevnt innledningsvis er ikke konkurransen god nok i dagens marked, et syn som tilsynelatende også deles av NKOM. Prisen som skal legges til grunn i SSNIP-testen er en hypotetisk pris i et marked med god konkurranse. Dersom man skulle lagt dagens pris til grunn, burde i alle fall spørsmålet vært om de ville byttet til bredbånd over 5G nettet med en 5 prosents prisøkning, og ikke 10 prosent.

NBBL anser det som svært lite sannsynlig at forbrukere som har brukt flere tusen kroner på å få fiber vil betale ytterligere flere tusen for å gå over til en teknologi med usikker kapasitet dersom prisen ble økt med 10 prosent fra et konkurransedyktig nivå. For å få fast mobilt bredbånd må det også monteres en antenne på husveggen. Telenor sin koster i dag kr 4 995,-.

I den sammenheng vil vi også fremheve at aktører som Telia og Telenor, som har en klar økonomisk interesse i at bredbånd over 5G-nettet er en del av samme marked som fiber og kabel-tv, legger til grunn at fiber vil være den prefererte teknologien for de fleste forbrukere som kan velge, jf. NKOMs analyse avsnitt 118.

Det er også interessant å merke seg at de samme tre aktørene som er størst på fiber i Norge også er de samme tre aktørene som kontrollerer 5G nettet som da skal konkurrere med sin egen fiber.

Geografisk marked

I sin analyse av det geografiske markedet har NKOM konkludert med at Norge består av 22 geografiske markeder. Tanken er at alle aktørene innenfor de enkelte områdene konkurrerer om de samme kundene, og dette virker disiplinerende på prissettingen i det aktuelle området. Dersom det ikke er en dominerende aktør i disse geografiske områdene, vil ikke enkeltaktører kunne ta ut en superprofitt eller levere dårlige tjenester uten å miste store markedsandeler.

NBBL er ikke enig i NKOMs vurdering. Vi mener de geografiske markedene er for bredt anlagt og at aktørene i disse markedene ikke konkurrerer direkte med hverandre. Når det gjelder konkurransen fra aktører som tilbyr fast mobilt bredbånd, viser vi til kommentarene i forrige punkt.

Når det gjelder konkurransen mellom ulike fibernett og kabel-tv-nett i disse geografiske områdene mener vi at hindringene ved å bytte tilbyder er såpass store at det ikke gir tilstrekkelig konkurranse. Det er flere grunner til dette, men vi vil særlig trekke frem de høye kostnadene forbundet med knytte seg til en annen aktør og den innelåsende effekten dette har. Videre så er den potensielle konkurransen begrenset iom at nye aktører må ha en visshet om at et visst antall kunder ønsker å gjøre dette kostnadskrevenne byttet før de starter utrulling i et nytt nabolag.

Ett unntak her er for store borettslag og sameier tilknyttet store boligbyggelag. Her kan kjøpermakten veie opp for den mangelfulle konkurransen.

NBBL mener derfor at det geografiske markedet, på samme måte som i den svenske bredbåndsanalysen, bør avgrenses til hver netteiers eget nett.

SMP-vurderingen

Når det gjelder selve den konkrete vurderingen av hvilke aktører som har en sterk markedsstilling i de ulike markedene som NKOM har identifisert, har vi ingen konkrete kommentarer til dette. Overordnet vil vi imidlertid påpeke at det er mer nærliggende å ta som utgangspunkt at en markedsandel på 40 prosent vil innebære en sterk markedsstilling iom at kundene i dette markedet i stor grad er låst til sin eksisterende tilbyder.

Dersom NKOM legger seg tetter på den svenske bredbåndsanalysen, har NBBL følgende kommentarer:

Den svenske analysen legger til grunn at kjøpermakten i «flerfamiljehus» er så stor at den veier opp for bredbåndsleverandørenes sterke markedsstilling. Det anbefales derfor ingen tiltak på dette markedet. «Flerfamiljehus» vil i norsk sammenheng være borettslag, sameier og boligaksjeselskap (heretter boligselskaper).

NBBL er uenig i dette, og viser her til NKOM sin analyse der det trekkes frem at boligselskapene ikke er noen homogen gruppe. Noen er svært store og er tilknyttet større boligbyggelag. Dette gir dem en sterk forhandlingsposisjon som kan veie opp for mangelfull konkurranse i bredbåndsmarkedet. Videre er det interne nettet i boligselskapet gjennomgående eid av boligselskapet, og dette nettet skal utformes slik at ulike aktører kan bruke dette til å levere bredbåndstjenester.

Mange boligselskaper er imidlertid små eller mangler tilknytning til et boligbyggelag med forhandlingsmakt. Disse kan ikke bruke sin kjøpermakt til å forhandle frem gode vilkår i markeder med mangelfull konkurranse. Også for denne gruppen er det behov for tiltak som motvirker en sterk markedsstilling.

Avsluttende kommentarer

NKOMs overordnede bredbåndsstrategi synes å basere seg på få selskapene til frivillig å åpne nettene sine for andre bredbåndstilbydere.

Vi har stor forståelse for at det vil være vanskelig for NKOM å håndtere et stort antall geografiske markeder, og et stort antall aktører som potensielt skal reguleres. Samtidig har NBBL liten tro på at en frivillig åpning av nettene vil sikre god konkurranse. Dette fordi det har skjedd få de senere årene, selv om enkelte har aktører har blitt pålagt å åpne nettet sitt mens andre har signalisert at de i prinsippet ønsker å det samme. I tillegg vil virtuelle operatører, i fraværet av en klar regulering som sikrer ikke-diskriminerende tilgang til infrastrukturen, kunne møte mange hindringer i nett som tilsynelatende er åpne.

Dersom NKOM ikke ønsker å bruke dagens SMP-regler til å åpne nettene, vil NBBL anbefale tilsynet å gripe anledningen når de nye EU-reglene om symmetrisk tilgangsregulering gjennomføres i norsk rett. Da får NKOM en ny mulighet til å pålegge bredbåndsløseleverandørene å åpne nettene sine for konkurrerende aktører, og på den måten skape større konkurranse og en bedre ressursbruk. Vi håper dere bruker den.

Med vennlig hilsen
Norske Boligbyggelags Landsforbund SA

Bård Folke Fredriksen
adm. dir.