



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

Date
18/01/2022

Vår ref: 2022-30

TELENORS KOMMENTAR TIL HØRING - PRODUKTMARKEDSAVGRENSNINGER FOR FAST BREDBÅNDSAKSCESS

Telenor viser til Nkoms høringsnotat av 29. november, 2021 om produktmarkedsavgrensninger for fast bredbåndsaksess og til Nkoms nyhetssak av 9. desember om forlenget høringsfrist.

Telenor ønsker prosessen med ny markedsanalyse svært velkommen. Det første viktige steget i Nkoms arbeid er å finne en korrekt produktmarkedsavgrensning i sluttbrukermarkedet. Denne markedsavgrensningen vil siden legge premissene for Nkoms påfølgende analyser, og dernest hvilke aktører i grossistmarkedet som reguleres med forpliktelser tilpasset de konkurranseproblemene Nkom identifiserer (jf beskrivelsen av hele prosessen som er planlagt gjennomført innen 1. halvår 2023 i høringsnotatets kapittel 1).

Telenor støtter perspektivet om at markedsanalysen skal være fremoverskuende.¹ Et slikt perspektiv i markedsanalysen er viktig når normal gyldighetsperiode for markedsvedtak er 3 år, som under gjeldende ekomlov, og blir ytterligere viktig når reguleringsperioden fra vedtakstidspunktet i 2023 forventes å øke til 5 år under ny ekomlov.

Til grunn for gjeldene markedsvedtak i grossistmarkedene fra desember 2018 ble bredbåndsmarkedet sett på som ett produktmarked der både kobber-, hfc-, fiber- og trådløst bredbånd inngår. Telenor er eneste aktør med særskilte forpliktelser i de avledede grossistmarkedene. Ved nasjonal konsultasjon ved forrige markedsanalyse, det vil si forut for vedtakene i marked 3, fremla Telenor det vi mener var godt kvalifiserte begrunnelser, herunder ekstern dokumentasjon for å vise at en korrekt gjennomført markedsavgrensning både med utgangspunkt i Nkoms egne markedsdata (jf Foros & Kind; 2018) og basert på

¹ Erfaring fra reguleringshistorien viser dessverre at på dette punktet svikter ofte gjennomføringsevnen til myndigheten og markedsanalysene ender opp med bakoverskuende perspektiv eller mangel på metodisk substans.



analyse av kundens preferanser (jf Oslo Economics, 2018) ville gitt ett annet resultat enn Nkoms konklusjon. Begge analysene konkluderte entydig med fiber som separat produktmarked fra kobber.

I Nkoms endelige vedtak i marked 3, var kjedesubstitusjon det eneste argumentet til forsvar for en markedsavgrensning der kobber skulle inngå i samme relevante marked som fiber og hfc. Kjedesubstitusjon henspiller på at produkter som ikke direkte legger konkurransepress på hverandre, kan utøve indirekte konkurransepress, slik at produktene likevel kan vurderes til å inngå i samme relevante marked. Nkoms diskusjon av kjedesubstitusjon la til grunn at teknologienes mulighet for noe overlappende hastighet og prisingen i markedet indikerte at det ikke fantes noe brudd i denne substitusjonskjeden av produkthastigheter. Nkom konkluderte basert på denne diskusjon av produktegenskaper med å definere ett felles teknologinøytralt bredbåndsmarked. Redegjørelsen i høringsnotatets kapittel 2 om Nkoms «2018-analyse» underbygger dette. Telenor vil derfor på nytt understreke at Nkoms begrunnelse ikke er i tråd med anvist konkurranserettslig metode, og at det forelå helt klare indikasjoner på at forbrukerne allerede på tidspunktet ikke vurderte kobber til å være et nært alternativ til fiber og hfc (jf. nevnte dokumentasjonen fremlagt av Telenor i nasjonal konsultasjon og senere dokumentasjon i forbindelse med Telenors klage på vedtaket).

Dette har aktualitet til kommende prosess, fordi dersom sluttkundene nå mener at trådløst bredbånd i dag ikke legger et direkte konkurransepress på hverken hfc eller fiber, kan det følgelig heller ikke være noe indirekte konkurransepress (kjedesubstitusjon). Etterspørselsanalyser er med andre ord påkrevet også i herværende prosess både for å avdekke direkte og indirekte konkurransepress.

Vår vurdering er følgelig at, nå ved oppstarten av en ny prosess, bør tilnærmingen Nkom velger baseres på empiri om kundepreferanser som faktisk informerer om konkurransenærheten mellom de ulike relevante produksjonsplattformene (fiber, hfc og trådløst) for fast bredbånd til massemarkedet i den kommende reguleringsperioden. Tilbydernes synspunkter vil selvsagt kunne bidra til å informere analysen ytterligere. Tilsvarende er det en fordel om Nkom følger med på synspunkter fra eksperter og analytikere som mener noe om fremtidsutsiktene i markedet², men heller ikke slike analyser bør tillegges vesentlig vekt eller være bestemmende for markedsavgrensningen.

Høringsnotatets tilsynelatende mangel på vektlegging av betydningen av etterspørselsanalyser er bekymringsfullt. Reguleringsvedtak som fattes på feil premisser er skadelig for markedsutviklingen og hele reguleringsens legitimitet. Telenor fraråder sterkt at Nkom igjen skjønnsmessig konkluderer utelukkende basert på egne antakelser om

² Se f eks Arne Joramos «Telekommentar 2022: En ny tid er i emning» i Telekom Revy publisert 3. januar, 2022.



produkttegenskaper/ kundebehov og tilbydernes meninger om produktenes relative attraktivitet i markedet.

Følgelig er Telenors helt overordnede innspill at Nkom må foreta eller innhente egne etterspørselsanalyser for faktisk å kunne mene noe empirisk om konkurransenærheten mellom ulike bredbåndstilbud.

I det følgende gir Telenor sine synspunkter på de 11 konkrete spørsmålene Nkom stiller i høringsnotatets kapittel 4. Siden Nkom etterspør våre forventninger til fremtidig substituerbarhet/konkurransenærhet mellom ulike produkter er det grunn til å ta et stort forbehold om at ingen kan kjenne fasit før markedsutviklingen får gått sin gang. Det er dessuten viktig å presisere at det dermed også vil være usikkerhet omkring de antakelsene Telenor fremholder i svarene. Desto mindre moden en teknologi eller ett marked er desto større vil usikkerheten omkring utviklingen være.

1. Hvilke av endringene og utviklingstrekkene som er oppsummert i kapittel 3 bør særlig vektlegges i Nkoms vurderinger av produktmarkedsavgrensinger på sluttbrukernivå i et framoverskuende perspektiv?

I høringsnotatet beskriver Nkom kort markedsmessige-, teknologiske-, legale- og politiske utviklingstrekk siden forrige markedsanalyse. Beskrivelsen av den markedsmessige- og teknologiske utviklingen gir et godt bilde basert på seneste tilgjengelige markedsdata, men Telenor vil understreke viktigheten av at Nkoms kommende «2023 analyse» faktisk får et fremoverskuende perspektiv. Markedsdata for første halvår 2021 kan ikke alene være bestemmende for reguleringsvedtak for perioden 2023-2028, men analysen kan og bør selvsagt legge vekt på markedstrendene som observeres for ulike aksesstyper. I lys av den sekvensielle og tidslange prosessen Nkom legger opp til for å fatte nye markedsvedtak - der avgrensning av sluttbrukermarkedet er første steg - er det dessuten nødvendig at Nkom legger opp til en mer iterativ og samtidig prosess med de ulike analysene og vurderingene som skal inngå senere i prosessen.

I forhold til markeds- og teknologiutvikling for neste reguleringsperiode (2023-2028) er det relativt åpenbart at det er aksesser basert på fiber og trådløst bredbånd som bør utgjøre fokusområdet for Nkoms «2023-analyse». Telenor vil fremheve at trendbildet i forhold til markedsstrukturene for begge fokusområder peker i retning av økt konkurranse. Det råder heller ingen tvil om at fiber er kundenes prefererte bredbåndsløsning både i privat- og bedriftssegmentet.

Telenor mener det er viktig i forhold til europeisk harmonisering at Nkom forholder seg til EU-kommisjonens anbefalinger og retningslinjer for markedsanalyser. Formaliteter rundt ESA's



tidsbruk for implementering av sine egne dokumenter bør ikke tillegges vekt og de nyeste versjonene av relevante dokumenter bør anvendes som referanse i nasjonal prosess. Telenor deler imidlertid Nkoms syn om at det kan være forhold som gjør at det norske markedet kan avvike fra de generelle beskrivelsene gitt i forbindelse med EU-kommisjonens anbefaling fra 2020. De tre forholdene Nkom omtaler som særnorske er alle svært relevante å ta hensyn til.

Når det gjelder fastsatt politisk målsetning om høyhastighetsbredbånd (>100Mbit/s) til alle husstander og virksomheter innen 2025 kan ikke Telenor se at denne målsetningen bør ha relevans for selve markedsavgrensningen. Det som eventuelt kan påvirke selve markedsutviklingen noe er selvsagt store svingninger i størrelsen på statlig finansiell støtte til bredbåndsutbygging i ulønnsomme områder og måten de offentlige tilskuddsmidlene allokeres. Det er på det rene at 100% tilgang til høyhastighets bredbånd, krever betydelig investeringsmidler også gjennom offentlige tilskudd.

2. Er det andre endringer eller utviklingstrekk enn de som er oppsummert i kapittel 3 som bør hensyntas i Nkoms vurderinger av produktmarkedsavgrensninger på sluttbrukernivå i et framoverskuende perspektiv?

Telenor mener utviklingstrekkene oppsummer godt og peker i retning av at fokuset for «2023-analysen» er fiber, men Nkom kunne selv trukket noen flere egne konklusjoner omkring det framoverskuende perspektivet som står sentralt i konsultasjonen. For eksempel kan det enkelt tydeliggjøres ytterligere at volumet av kobberbasert bredbåndsaksess på vedtakstidspunktet kun /eventuelt vil være en svært lav beholdning av grossistaksesser og at disse aksessene uansett ikke vil være å finne i det norske bredbåndsmarkedet etter september 2025. Videre kan det ekstrapoleres at konkurranseutsatte HFC aksesser fortsatt vil overbygges med fiber i minst like raskt tempo som frem til nå. Når det gjelder trådløst bredbånd mener dessuten Telenor at Nkom burde sett hen til rammedirektivets retningslinjer for såkalte «emerging markets» fremfor å pålegge Telenor en særskilt regulering i gjeldende reguleringsperiode. Både tilbydersituasjonen med 3 mobiloperatører og Altibox på vei inn med eget 5G spektrum, tilbudene om kommersielle tilgangsavtaler fra både Telia og Telenor og det faktum at det fortsatt skal gjøres mye læring omkring dette markedet for trådløst bredbånd tilsier en regulatorisk «vent og se om det finnes et konkurranseproblem tilnærming». I «2023-analysen» har Nkom en gyllen mulighet til å gjennomføre analysen Telenor har etterlyst.

3. I hvilken grad antas det at dagens kobberkunder vil vurdere bredbånd via henholdsvis fiberaksess, HFC-aksess og fast trådløst bredbånd som substituerbare produkter når tilbud om bredbånd via kobberaksess fases ut?



Dette spørsmålet er underlig formulert siden tilbudet om bredbånd via kobberaksess har blitt faset ut av kundene selv i stor skala i den siste 10 års perioden. Kundene har selv valgt bredbånd basert på enten fiber eller hfc, og i de to seneste årene også trådløse løsninger, som erstatning for kobberbasert bredbånd. Dagens gjenværende kobberkunder er ikke ulike andre bredbåndskunder, de har bare i mindre grad hatt valgmuligheter. Tilbudet om trådløst bredbånd fra stadig flere tilbydere, samt Telenors eksplisitte kundeløfte i forbindelse med utfasingen av bredbånd via kobberaksess, vil innen utgangen av inneværende år gi alle de gjenværende kobberkundene ett slikt valg. Telenors erfaring er generelt at alle kunder foretrekker fiber, men vil i privatmarkedet være godt fornøyd med å få levert hfc-aksess i fravær av fiberaksess. Trådløst bredbånd velges i dag av kunden hvis man ikke får fiber eller hfc-aksess, men trådløst bredbånd oppleves av kunden som et fullgodt substitutt til kobber. Hvorvidt dette vil endres når 5G nettene er ferdig utbygget blir et empirisk spørsmål.

4. I hvilken grad antas det at bredbåndsabonnement via fiberaksess og HFC-aksess vil bli oppfattet som substituerbare produkter ut fra egenskaper, pris og bruksområde i et framoverskuende perspektiv?

I et fremtidig perspektiv med parallelle høyhastighetsaksesser etablert frem til kundens adresse tror ikke Telenor at hfc-basert aksess vil kunne konkurrere med en parallel fiberaksess. Hvis utbyggingskonkurransen gjør at privatkunder kan velge mellom disse to høyhastighetsaksessene til noenlunde tilsvarende pris, vil kunden alltid preferere fiber. Dersom prisene på hfc-basert og fiberbasert bredbånd til samme husstand må avvike vesentlig er dette en indikasjon på lav konkurranse nærhet. I bedriftssegmentet benyttes ikke hfc som bærerteknologi for bredbåndstilbudene.

5. I hvilken grad antas det at bredbåndsabonnement via fast trådløst bredbånd, i henholdsvis 4G- og 5G-nett, vil bli oppfattet som substituerbare produkter til bredbånd via fiberaksess og/eller HFC-aksess ut fra egenskaper, pris og bruksområde i et framoverskuende perspektiv?

Telenor har i realitetene kun empiri rundt kundenes oppfatning av trådløst bredbånd (hovedsakelig 4G basert) i forhold til bredbånd basert på kobberbasert aksess som erstattes. Her er trådløst bredbånd ansett som et godt substitutt både av privatkunder og virksomheter. Hvorvidt produktet i fremtiden vil oppfattes av kunden som et attraktivt alternativ til bredbånd via fiber og/eller hfc aksess blir et empirisk spørsmål som vi oppfordrer Nkom til å undersøke.

Foreløpig har markedsdivisjonene i Telenor enkelte indikasjoner på at trådløst bredbånd ikke vil stå seg i konkurranse med fiberaksess over tid i nåværende form. Indikasjonene på dette



er kundefrafall i områder der det bygges ut fiber til kunder som i dag kun kan benytte trådløst bredbånd og at kunder foretrekker å kjøpe fiberaksess selv om det koster mer.

6. I hvilken grad antas det at fortsatt fiberutbygging vil føre til økt faktisk eller potensiell konkurranse om de til enhver tid eksisterende fiberkundene i årene fremover som følge av at konkurrerende fibernett etableres stadig nærmere hverandre og til dels overlapper?

Det er ingen tegn til at fiberutbyggingen i det norske markedet stopper opp og så lenge det bygges ny fiber vil sannsynligvis den faktiske konkurransen om de til enhver tid eksisterende fiberkundene øke.

Telenor forventer med andre ord at man i årene som kommer i økende grad vil se overlappende etablering i randsonene til områdene der ulike tilbydere bygger ut. I tillegg vil det sannsynligvis bygges overlappende fiber i områder med gamle eller dårlig driftede fibernett der tilstrekkelig mange kunder ønsker seg ny leverandør. Jo større egne fibernett de ulike aktørene bygger – jo mindre blir kostnaden for å tilby fiber til MDU'er som tidligere har vært «langt unna» og dermed dyre og bygge til.

Telenor opplever at det i bedriftssegmentet allerede er en høy overlapp av fibernett fra ulike aktører, og dermed høy konkurranse om fiberkundene.

7. I hvilken grad antas det at fast trådløst bredbånd i henholdsvis 4G- og 5G-nett vil bidra til økt faktisk eller potensiell konkurranse om de til enhver tid eksisterende fiberkundene i årene fremover?

Det er liten grunn til å anta at etablerte fiberkunder vil bytte fra fiber til trådløst bredbånd i 4G- og 5G-nett. At trådløst bredbånd basert på ferdig utbygde 5G nett kan utgjøre en fremtidig potensiell konkurranse er imidlertid rimelig å anta. Gapet vil sannsynligvis lukkes noe etter hvert som trådløst bredbånd utvikles som produkt og blir mer kjent i markedet. Telenor vil igjen presisere at det må gjøres etterspørselsanalyser etter konkurranserettslig metodikk for å mene noe om konkurransenærhet mellom produktene.

Det er med andre ord uklart om trådløst bredbånd i årene fremover vil kunne representere faktisk konkurranse for fiberkunder på relativt like vilkår, men det forventes uansett at trådløst bredbånd vil være et viktig kompliment til fiberbasert bredbånd i forhold til behov for sekundæraksess for redundans. Særlig bedriftskunder forventes i større grad enn tilfelle er i dag å kombinere fiber og trådløst.



8. I hvilken grad antas det at konkurransen om de eksisterende HFC-kundene vil øke i årene fremover som følge av gradvis migrering fra HFC-nett til rene fibernett, og antas det at denne konkurransen vil utvikle seg på forskjellig måte i flerhusholdningssegmentet (MDU-markedet) og énhusholdningssegmentet (SDU-markedet)?

Telenor mener det er grunn til å anta at konkurransen om de eksisterende HFC-kundene som allerede er høy, særlig i MDU-markedet (med mange tilbydere, koordinert innkjøpsprosess, periodisk reforhandling og lave priser), vil tilta i styrke i begge segmenter.

Konkurransetrykket fra fiber er økende og lønnsomme SDU-områder vil bygges over. Dette må antas å utgjøre en stor del av områdene da de ble funnet lønnsomme nok til hfc investering i sin tid.

Det er trolig slik at det også fremover vil være en viss forskjell mellom MDU og SDU. MDU'er veier i større grad ulike faktorer i et anbud som en profesjonell aktør. De vil avveie forskjeller i teknologi og kostnader ved bytte til FTTH opp mot hverandre, og tempoet på overgangen fra hfc til FTTH vil avgjøres av hvor stor investeringsvilje det er fra aksesstilbyderne.

Ett annet aspekt i forhold til konkurransen om hfc kundene er at det synes lite aktuelt å gi MDU-lag tilbud basert på trådløst bredbånd. Både prosessen med innkjøp og det faktum at MDU-lag ofte kjennetegnes ved en relativ sterk konsentrasjon av boenheter, gjerne leilighetsbygg, gjør at trådløst bredbånd forventes å ha et lite potensiale mot dette markedssegmentet.

9. I hvilken grad antas det at økt tilbud om fast trådløst bredbånd i henholdsvis 4G- og 5G-nett vil bidra til økt faktisk eller potensiell konkurranse om de eksisterende HFC-kundene i årene fremover?

Det er liten grunn til å anta at etablerte hfc kunder vil bytte fra et høyhastighetsbredbånd til trådløst bredbånd i 4G- og 5G-nett. At trådløst bredbånd basert på ferdig utbygde 5G nett kan utgjøre en fremtidig potensiell konkurranse er imidlertid rimelig å anta. Telenor vil igjen presisere at det må gjøres etterspørselsanalyser etter konkurranserettslig metodikk for å mene noe om konkurransenærhet mellom produktene.

Telenor anser det mer sannsynlig at trådløst bredbånd kan få en rolle i hfc områder enn i FTTH områder. Generelt oppfatter kundene fiber og 5G som fremtidsrettede teknologier, mens hfc oppfattes som gammel teknologi. En lavere kundetilfredshet i hfc basen tilsier



dessuten at det vil være lettere å drive salg mot disse kundene. Hfc vil derfor trolig ikke stå like godt mot trådløst bredbånd som fiber.

10. I hvilken grad antas det at konkurransen om de til enhver tid eksisterende fast trådløst bredbånd-kundene vil øke i årene fremover som følge av flere tilbydere av fast trådløst bredbånd og utbygging av 5G-nett?

Det kan forventes at konkurransen øker både om etablerte og nye fast bredbåndskunder. Flere tilbydere med eget radionett vil etablere seg og stadig flere tjenestetilbydere som konkurrerer basert på de tilgjengelige grossistgrensesnitt vil bidra til dette.

Telenor antar utviklingen fortsetter både i privat- og i bedriftssegmentet. Hvor stor konkurransen blir om de eksisterende fast trådløst bredbånd-kundene vil avhenge av den kundeopplevelsen de har hos sin eksisterende leverandør og om det kommer en utvikling på produktene. Konkurransen vil utvikle seg i takt med utbygging av den enkelte tjenestetilbyders 5G-nett.

11. I hvilken grad antas det at fremtidig fiberutbygging i geografiske områder som i dag ikke har fiberdekning vil bidra til økt faktisk eller potensiell konkurranse om de til enhver tid eksisterende fast trådløst bredbånd-kundene i årene fremover?

Dette blir selvsagt et empirisk spørsmål, men det antas at alt annet likt, vil helt ny fiberutbygging bidra til vesentlig churn i en etablert base av fast trådløst bredbånd kundene i det geografiske området – dvs bidra til økt faktisk konkurranse.

Med hilsen Telenor

Siri Kalager
Leder myndighetskontakt og regulatorisk