

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Sendt per e-post til:
firmapost@nkom.no**Kontakt**
Henrik Larsen
+4798685496
henrik.larsen@telia.no**Reference**
2022-03-23 2109795

Metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess – høringsinnspill fra Telia Norge AS

1 Innledning og overordnede synspunkter

Det vises til Nkoms høring av 23. mars knyttet til metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndsaksess. Nkom ber i høringsutkastet punkt 7 om innspill og synspunkter til Nkoms videre arbeid med dette markedet, og om at innspillene struktureres i fire nærmere angitte hovedpunkter. Telias høringssvar følger denne strukturen, jf. punktene 2 flg. under.

Som det fremgår av Telias merknader, er Telia, når det gjelder det metodiske grunnlaget, enig med Nkom i at det er mest naturlig å velge administrative områder som utgangspunkt for analysen. Telia har heller ikke innvendinger mot at Nkom starter sin markedsanalyse med å analysere konkurransen i tettbygde og sentrale strøk i landets fylker. Telia er videre enig i at Nkom i analysearbeidet må legge betydelig vekt på dynamikken i markedet. I det norske bredbåndsmarkedet bygges det bredbåndnett basert på ulike former for infrastruktur i stadig nye områder, herunder i områder med eksisterende infrastruktur noe som gir betydelig konkurranse mellom ulike aktører og infrastrukturer.

Nkom uttaler i punkt 5 i høringsuttalelsen at det er for tidlig å konkludere med hensyn til om markedet for fast bredbåndsaksess i Norge er nasjonalt eller ikke. Selv om det ikke kan trekkes noen konklusjon før analysene er gjennomført, tilsier flere forhold etter Telias oppfatning at markedet fortsatt vil være nasjonalt, og at det ikke vil være grunnlag for å definere regionale og/eller lokale markeder. Dette skyldes blant annet at de ulike aksessteknologiene for bredbånd for de fleste private kunders behov vil være substituerbare, og den sterke utbyggingen som har funnet og fortsatt finner sted.

Telia mener det er viktig at Nkom også i dette markedsarbeidet tar utgangspunkt i det som omtales som «den norske modellen», og som bygger på sentrale prinsipper som minimumsregulering, teknologinøytral regulering, tilrettelegging for konkurranse på infrastruktur, forutsigbarhet og at offentlig støtte kun gis i tilfeller hvor det ikke har vært/er økonomisk grunnlag for utbygging. Den norske modellen med markedsbasert utbygging har bidratt til at Norge ligger langt fremme på digital infrastruktur, som følge av store private investeringer, sterk konkurranse og effektiv utbygging. Det er sentralt at det også i det videre legges til rette for utbygging av nett og konkurranse i markedene.

2 Kommentarer til det metodiske grunnlaget som Nkom har beskrevet i høringsutkastet kapittel 4

2.1 Overordnet

Telia støtter at Nkom i sin analyse av det geografiske markedet tar utgangspunkt i det regelverket som må antas å gjelde i den perioden det er aktuelt å regulere. Selv om forslaget til ny ekomlov formelt sett ikke er vedtatt, anser Telia det lite sannsynlig at metodegrunnlaget for den geografiske markedsavgrensningen vil avvike fra EU-reguleringen på dette punkt. Skal analysene bli slutført i tide, er det fornuftig å iverksette disse nå selv om det overordnede regelverket enda ikke er vedtatt innført i norsk rett.

Avgrensning av markeder for elektronisk kommunikasjon, herunder markedet for fast bredbåndsaksess, skal ta utgangspunkt i konkurranserettslige prinsipper slik disse blant annet er kommet til uttrykk i EFTAs Overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked (heretter ESAs Kunngjøring). Dette utgangspunkt kunne slik Telia ser det, med fordel ha kommet tydeligere til uttrykk i Nkoms beskrivelse av det metodiske grunnlaget slik det gjør i EU-reguleringen.¹ Konkurranserettslige prinsipper tilsier at vurderingene av etterspørsels- og tilbudssubstitusjon både hva gjelder den produktmessige og geografiske markedsavgrensningen, skal ta utgangspunkt i forbrukerens og tilbydernes reaksjoner på små, men varige prisendringer i markedet. Geografiske prisforskjeller har følgelig betydning for avgrensningen av markedet for fast bredbåndsaksess.² Når det gjelder avgrensning av markeder for elektronisk kommunikasjon med tanke på fremtidig regulering, vil det imidlertid være riktig å ha et lengre fremadskuende perspektiv og i større grad ta hensyn til forventet markedsutvikling enn det som er vanlig ved markedsavgrensninger etter konkurranselovgivningen.³

Telia nevner også at EU-kommisjonens anbefaling om relevante markeder for forhåndsregulering i ekom-sektoren av 18. desember 2020 (heretter «Anbefalingen») punkt 3, jf. fortalen punkt 37-39 inneholder uttalelser av betydning for den geografiske markedsavgrensningen, uten at dette er særlig fremhevet i punkt 4 i Nkoms høringsnotat.

Med ovennevnte presiseringer, er Telia enig med Nkom i at det for den geografiske markedsavgrensningens del skal tas hensyn til EU-kommisjonens «Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services» fra 2018 (heretter Retningslinjene) punkt 2.3 om avgrensning av det relevante geografiske markedet samt den til Anbefalingen tilhørende «Explanatory Note» punkt 2.3 og 2.5. For god ordens skyld, vil vi imidlertid peke på at det i høringsnotatet på side 6 vises til punkt 3.2 i Retningslinjene som omhandler såkalt «joint SMP», mens det er Retningslinjenes punkt 2.3 som omhandler avgrensning av det geografiske markedet. Likeledes er det i høringsnotatet på side 6 kun vist til punkt 2.3 i Explanatory Note, men den geografiske markedsavgrensningen først og fremst er behandlet i punkt 2.5.

2.2 Steg 1 – valg av geografiske enheter

Nkom fremhever i høringsnotatet at det er adgang til å ta utgangspunkt i administrative områder for den analysen Nkom vil foreta.⁴ Telia er enig i at det for Norges del vil være mest naturlig å velge administrative områder som utgangspunkt for analysen. Den norske bredbåndsutbyggingen er langt fremme internasjonalt med flere alternative nettverk som har ulik utbredelse og som overlapper hverandre. Samtidig bygges nye nett løpende ut. Det vil følgelig være vanskelig å finne egnede enheter for markedsanalyse basert på nettverkstopografi.

2.3 Steg 2 – vurdering av konkurransemessige forhold i valgte enheter

Nkom fremhever i annet avsnitt på side 8 at det i tillegg til antall tilbydere med egen aksessinfrastruktur også er relevant å vurdere og sammenlikne dekningen for de ulike aksesstilbyderne i de ulike geografiske enhetene. Selv om det er relevant, må det etter Telias oppfatning ikke legges avgjørende vekt på de ulike aksesstilbydernes dekning i markedsanalysen. Nkom må i ifølge konkurranserettslige prinsipper og Retningslinjene også vurdere kjedesubstitusjon som ledd i Nkoms geografiske markedsanalyse.⁵ Selv om det ikke er direkte geografisk overlapp mellom nett eller aktørene i det enkelte området er ulike, vil konkurranseforholdene som følge av bl.a. kjedesubstitusjon likevel kunne være så likeartede at aksesstilbyderne må anses å opptre i samme marked.

¹ Se til sammenligning for eksempel Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services punkt 9 flg. og Explanatory Note punkt 2.5 (side 17 annet avsnitt og side 19 siste avsnitt)

² Se f.eks. ESAs Kunngjøring punkt 28 og 31

³ Slik også Retningslinjenes punkt 9, jf. punkt 13-14

⁴ Etter punkt 37 i Anbefalingen jf. Explanatory Note punkt 2.5 side 19, tredje avsnitt skal Nkom i sin markedsanalyse ta utgangspunkt enten i nettverkstopografi eller et administrativt område

⁵ Se f.eks. Retningslinjenes punkt 43 som også gjelder avgrensning av geografiske markeder



Ved vurderingen av markedsandeler, må det også legges vekt på at nyetablert parallell infrastruktur kan medføre større konkurransepress enn aktørenes foreløpig oppnådde markedsandeler alene skulle tilsi.

Telia er for øvrig enig med Nkom i at det er riktig å legge betydelig vekt på dynamikken i markedet. Markedsanalysen må herunder ta hensyn til utviklingen i markedsandeler og utbyggingsplaner. Dette er særlig viktig når markeder skal vurderes for fremtidig markedsregulering. I slike tilfeller vil eksisterende markedsandeler ikke gi uttrykk for konkurranseforholdene i de markedene som reguleringen skal virke i, og myndighetene risikerer – om de ikke ser tilstrekkelig fremover – å sementere eksisterende markedsforhold fremfor å stimulere til ytterligere konkurranse. Dette gjelder særlig i et marked som det foreliggende, hvor det de siste årene både har skjedd og foreligger planer om omfattende utbygging både i sentrale og mer desentraliserte områder. Avviklingen av Telenors kobbernett vil ytterligere forsterke incentivene til utbygging av flere typer alternative infrastrukturer, særlig i de områdene kobbernettet i dag dekker. Foruten privatfinansiert utbygging, gis det statlig og andre former for støtte til bredbåndsutbygging i grisgrendte strøk. I forbindelse med 5G-auksjonen ble det eksempelvis gitt en rabatt på auksjonsprisen på inntil 560 millioner kroner for auksjonsvinnere som ville drive fram utbygging i distriktene.

2.4 Steg 3 – aggregering av enheter i ett eller flere relevante geografiske markeder

Nkoms aggregering av de valgte enhetene i ett eller flere markeder skal ta utgangspunkt i de fire hovedmomentene som er nevnt i Nkoms høringsnotat øverst på side 9 (dvs. 1) antall konkurrerende nett, 2) markedsandeler, 3) analyser av priser og prisforskjeller og 4) tilbydernes og sluttkundenes adferdsmønstre).⁶ I Nkoms beskrivelse av steg 3 i analyseprosessen, gis det allerede innledningsvis på side 8 (og før de fire nevnte momenter gjengis) en henvisning til Explanatory Note som angir at dersom antall tilbydere er likt mellom områder, men tilbydere er ulike, trekker dette i retning av at områdene kan anses som ulike markeder. Det er litt uklart hvorfor Nkom fremhever dette delmomentet spesielt, da dette ifølge Explanatory Memorandum kun er relatert til betydningen av hovedmoment nr. 1 om antall konkurrerende nett.⁷ Nkoms innledningsvise fremheving av dette kan gi et inntrykk av at Nkom anser det som et særlig sentralt forhold. Som det fremgår på side 21 og 40 i Explanatory Memorandum, er det imidlertid viktig at nasjonale myndigheter ikke konkluderer sin markedsanalyse basert på antall nett alene, men foretar en totalvurdering av alle relevante momenter.⁸ Det er følgelig viktig at de ulike momentene tillegges riktig vekt i forhold til hverandre, og at ikke enkeltelementer tillegges større relativ betydning enn det er grunnlag for.

Telia legger videre til grunn, jf. hovedmoment nr. 3 over, at det også vil bli gjort en analyse av om tilbyderne tilbyr ulike priser for tilsvarende produkter i ulike geografiske områder, herunder om eventuelle prisforskjeller er knyttet til eventuelle kostnadsforskjeller eller ikke. Etter alminnelige konkurranserettslige prinsipper for markedsanalyser, skal som nevnt markedsavgrensninger baseres på etterspørrere og tilbydernes reaksjoner på små, men varig endringer i prisene. Fravær av prisforskjeller er en indikasjon på at konkurranseforholdene er like og at det dermed er tale om samme og ikke forskjellige geografiske markeder.⁹ Dersom de relative prisene, justert for kostnader, er like over hele landet, og/eller det ikke er noe prismessig skille mellom tilbydere som tilbyr bredbåndstilgang i områder med ulikt antall aktører, er det følgelig både en indikasjon på at det ikke er behov for å avgrense ulike geografiske markeder og på at det ikke er noen aktører som utøver markedsrett i mindre regionale markeder.

Telia er for øvrig enig i Nkoms fremheving av at tilbudssubstitusjon vil være en viktig faktor i analysen. Dette aspektet har særlig betydning for fremadskuende markedsanalyser som den foreliggende. Som fremhevet i Explanatory Memorandum i tredje avsnitt på side 21, skal det ikke bare tas hensyn til konkrete utbyggingsplaner, men også andre indikatorer som vil gjøre det mulig for konkurrenter å

⁶ Se også Explanatory Note punkt 2.5 side 19 siste avsnitt

⁷ Se Explanatory Note punkt 2.5 side 20 første avsnitt

⁸ Se Explanatory Note punkt 2.5 side 21 fjerde avsnitt siste setning og side 40 første avsnitt

⁹ Se for eksempel ESAs kunngjøring om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten avsnitt 28-29



etablere seg, herunder tilstedeværelse i tilgrensende markeder eller tilgang til nettverk i det aktuelle området som foreløpig ikke strekker seg ut til sluttkunde samt andre konkrete forhold.

2.5 Steg 4 – vurdering av geografiske forskjeller i konkurranseforhold relatert til markedsdefinisjoner og virkemiddelbruk

I vurderingen av hvordan eventuelle geografiske forskjeller i konkurranseforholdene skal reflekteres i markedsdefinisjoner eller i form av eventuell geografisk differensiert virkemiddelbruk, er det sentralt at Nkom har en fremadskuende tilnærming.¹⁰ Som fremhevet, har det norske bredbåndsmarkedet vært preget av en dynamisk utvikling hvor utbygging av bredbåndnett basert på ulike former for infrastruktur skjer i stadig nye områder, herunder i områder med eksisterende infrastruktur. Det norske bredbåndsmarkedet er preget av betydelig konkurranse mellom ulike aktører og infrastrukturer. Slik Telia ser det, medfører denne markedsdynamikken at konkurranseforholdene i det norske bredbåndsmarkedet heller ikke er stabile, noe som i utgangspunktet tilsier at markedet ikke er egnet for forhåndsregulering.

I den grad Nkom likevel skulle konkludere med at det vil være behov for regulering, er det viktig at virkemiddelbruken differensieres og tilpasses det enkelte marked som i tilfelle reguleres.

3 Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger i høringsnotatets kapittel 5 av om markedet for fast bredbånd er nasjonalt

Nkom konkluderer i høringsnotatets punkt 5 med at det er for tidlig å konkludere med hensyn til om markedet er nasjonalt eller ikke. Gitt et vedtak i løpet av 2023, vil en markedsanalyse med en tidshorisont på fem år fra vedtakstidspunktet, være relevant for en eventuell regulering i perioden frem mot 2029. Markedsanalysen, herunder den geografiske avgrensningen, må følgelig ha et betydelig fremadskuende perspektiv slik vi også har fremhevet i våre kommentarer til det metodiske utgangspunktet for den geografiske markedsanalysen.

Den produktmessige markedsavgrensningen vil som Nkom fremhever på side 10 i høringsnotatet, ha betydning for den geografiske markedsavgrensningen. Den produktmessige utviklingen av bredbåndsmarkedet, herunder de senere års fiberutbygging, 5G-utbygging samt utfasingen av kobbernettet, medfører at analysene fra 2018 ikke lenger har direkte overføringsverdi. Telia er i den forbindelse enig med Nkom i at kobberaksessene ikke er relevante for nærværende markedsanalyse, og at kobberaksessene bør defineres og reguleres som et eget marked.

Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at den geografiske markedsavgrensningen vil være annerledes i dag enn den var i 2018. Tvert om er det slik Telia ser det, flere forhold som tilsier at det geografiske markedet fortsatt vil kunne være nasjonalt. De utviklingstrekkene som ble påpekt i Nkoms markedsanalyse fra desember 2018 i tilknytning til marked 3a og 3b, er eksempelvis blitt forsterket i den etterfølgende perioden. Allerede i 2018 la Nkom til grunn at det norske bredbåndsmarkedet (foruten grossistregulering av Telenors kobbernett), var preget av infrastrukturkonkurranse mellom Telenor og andre fiber- og HFC- aktører og at dette bidro til å legge grunnlaget for stadig sterkere konkurranse i det norske sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess.¹¹ Mens Nkom den gang fant at tilgangsregulering av Telenors kobberaksess var nødvendig for å skape tilstrekkelig konkurranse, har konkurransen mellom de øvrige infrastrukturene fortsatt å øke både i form av økt fiberutbygging, økt konvertering av HFC nett til fiber og økt oppgradering av HFC-nett til DOCSIS 3.1. I det senere har det også skjedd en utrulling av 5G som legger grunnlag for faste trådløse bredbåndsprодукter som konkurrerer med de trådbaserte teknologiene.

Det spørsmålet Nkom må ta stilling til ved avgrensning av markedet for fast bredbåndsaksess både produktmessig og geografisk, er hvordan markedet for fast bredbåndsaksess vil fungere uten det landsdekkende kobbernettet, herunder om fraværet av kobbernettet tilsier at markedet ikke lenger er nasjonalt, men må avgrenses i mindre lokale markeder. I denne forbindelse har det betydning at

¹⁰ Se Explanatory Note punkt 2.5 side 21, siste avsnitt

¹¹ Se Nkoms analyse av grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (marked 3 a og marked 3 b) avsnitt 282-85



nedstengningen av kobbernettet forutsetter at det er etablert minst en alternativ tilgjengelig bredbåndsinfrastruktur. Slik Telia ser det, vil den faktiske forskjellen fra dagens situasjon ikke nødvendigvis være så stor. Alle kunder vil fortsatt ha tilgang til minst en bredbåndsaksess, og i praksis vil de aller fleste forbrukere i Norge ha tilgang til flere bredbåndsaksesser. Som fremhevet i Telias hørings svar av 18. januar 2022 vil de ulike aksessteknologiene for bredbånd for de fleste private kunders behov, være substituerbare. Dette gjelder uavhengig av infrastrukturenes underliggende teknologi (fiber, HFC eller fast trådløst bredbånd basert på 5G). Fast trådløst bredbånd basert på 5G kan tilby mye høyere kapasitet og konkurrerer, i motsetning til bredbånd basert på 4G, med fiber- og HFC-nett. I eksempelvis USA, utgjorde fast trådløst bredbånd 42 % av alle nye bredbåndsforbindelser i fjerde kvartal 2021, og dette er en utvikling som der er forventet å akselerere fremover. Slik Telia ser det, vil fast trådløst bredbånd basert på 5G-teknologi også i Norge inngå i samme produktmarked som oppgraderte HFC-nett og fibernet

De ulike aksessteknologiene vil imidlertid - på samme måte som i dag - ikke ha samme utbredelse i alle geografiske områder i overskuelig fremtid. Det vil fortsatt i utgangspunktet kunne være mer lønnsomt å bygge fiber med høy kapasitet i tettbygde områder fremfor i grigrendte strøk. Samtidig er tettbygde strøk i stor grad allerede utbygget og det har i Norge også blitt bygget mye fiber i det som tradisjonelt anses som mer grigrendte strøk. Dette er en utvikling som antas å fortsette. Foruten den rene kommersielle utbyggingen, subsidieres utbygging av så vel fiber som fastbredbåndsaksess på 5G. I forbindelse med frekvenstildelingene for 5G har de tre mobiloperatørene påtatt seg betydelig utbyggingsforpliktelser. Telia vil i den forbindelse påpeke at forskjellen i utbyggingskostnad mellom ulike infrastrukturer ikke nødvendigvis er så stor da også andre aksessteknologier slik som HFC og bredbånd basert på 5G er avhengig av at det bygges fiber frem til et aksesspunkt som ikke ligger alt for langt fra sluttbruker.

Nkoms markedsanalyse må foruten å kartlegge de ulike nettenes eksisterende dekning ta høyde for relevante utbyggingsplaner. Uten å forskuttere resultatet av en slik analyse, antar Telia at det vil være vanskelig å identifisere større, klart definerte, geografiske områder som skiller seg fra øvrige geografiske områder med hensyn til ensartede konkurranseforhold. Noen kunder vil kunne velge mellom flere tilbydere dels med samme og dels med ulike aksessteknologier, mens andre kunder både vil ha et mindre antall aktuelle tilbydere og færre valgmuligheter med tanke på aksessteknologi. Slike forskjeller antas imidlertid å være forholdsvis lokale. Grensene mellom ulike tilbudssituasjoner vil heller ikke være entydige eller stabile over tid. Med dagens utbyggingstakt og teknologiutvikling, vil stadig flere sluttbrukere få større valgmuligheter innenfor markedsanalysens tidshorison enn det de har i dag. Dette skyldes både økt bygging av fibernet, oppgradering av HFC-nett med DOCSIS 3.1, DOCSIS 4.0 eller høyere eller omlegging av HFC-nett til fiber, foruten økt utbygging av fast trådløst bredbånd basert på 5G. Samlet forventer Telia at sluttbrukerne i større grad enn i dag vil ha tilgang til flere, alternative tilbydere og infrastrukturer innen markedsanalysens tidshorison.

Nkoms markedsanalyse må også analysere om det er prisforskjeller i ulike geografiske områder som kan tilsi at det er tale om ulike geografiske markeder. Slik Telia oppfatter det, er prisforskjeller på ulike produkter i markedet for fast bredbåndsaksess først og fremst knyttet til de ulike aksesproduktenes hastighet, og i liten grad til eventuelle forskjeller i konkurransesituasjonen i det aktuelle geografiske området. Dette skyldes blant annet at det er vanskelig for aktører med en nasjonal tilstedeværelse eller for aktører som dekker flere ulike geografiske områder å operere med ulike sluttbrukerpriser i ulike deler av landet. Eventuelle prisforskjeller kan også være kostnadsrelaterte, dvs. knyttet til forskjeller i kostnader knyttet til signaltransport og stordriftsfordeler (evt. mangel på sådanne).

Uten å forskuttere markedsanalysen, er Telias foreløpige vurdering at flere forhold tilsier at markedet fortsatt mest sannsynlig er nasjonalt, og at det ikke vil være grunnlag for å definere regionale og/eller lokale markeder.



4 Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger i kapittel 6 av alternative geografiske enheter som kan danne utgangspunkt for den geografiske analysen

Som nevnt i punkt 2.2 over, deler Telia Nkoms vurdering av at det vil være mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i administrative enheter i den innledende fasen av markedsanalysen slik Nkom legger til grunn i høringsnotatet. Telia deler også Nkoms syn om at hverken landsdeler, fylker, kommuner, konsesjonsområder i energimarkedet, postnummersoner eller telefonnummerområder er særlig egnet som utgangspunkt for en geografisk markedsanalyse. Det er ikke grunn til å anta at det er noe særlig samsvar mellom slike inndelinger og relevante forskjeller i konkurranseforholdene. Både hva gjelder landsdeler og fylker vil det sannsynligvis være større forskjeller i bredbåndstilbudet innad i landsdelene og fylkene enn mellom henholdsvis landsdeler og fylker.

Nkom fremhever at det vil være en svært ressurs- og tidkrevende prosess å gjennomføre helhetlige konkurranseanalyser på kommunenivå. Telia er enig i dette, og vil også legge til at selv om det i noen tilfeller kan være noe større likheter i konkurranseforholdene innad i en kommune sammenlignet med landsdeler og fylker, vil det også i svært mange kommuner kunne være betydelige forskjeller i bredbåndstilbudet avhengig av hvilket område innad i kommunen som vurderes. Også av den grunn er kommuner antagelig lite egnet som utgangspunkt for en markedsanalyse. Tilsvarende gjelder postnummerområder og telefonnummerområder.

Telia har således ikke innvendinger mot at Nkom starter sin markedsanalyse med å analysere konkurransen i tettbygde og sentrale strøk i landets fylker. Slik Telia kjenner markedet, vil det også med et slikt utgangspunkt være vanskelig å identifisere klart avgrensede områder med ulike konkurranseforhold som også er stabile over tid. Selv om det kan være forskjeller i dekning mellom sentrale og mer spredtbygde strøk i de ulike fylkene, er det slik Telia ser det, i vesentlig grad også konkurranse i mer spredtbygde strøk. Mobiloperatørens utbygging av fast bredbånd via 5G og ytterligere fiberutbygging i spredtbygde strøk, vil bidra ytterligere til dette.¹² Som allerede påpekt i Nkoms markedsanalyse fra desember 2018, er det i de senere år tatt i bruk utbyggingsmodeller for fiber som er tilpasset utbygging utenfor tettsteder. Denne utviklingen har fortsatt og bidrar til at skillet i mellom tettsteder og spredtbygde strøk blir stadig mindre.

Telias oppfatning er at konkurranseforholdene er forholdsvis like over hele landet blant annet som følge av glidende overganger mellom hvor mange og hvilke nett som er tilgjengelige for de enkelte sluttkundene, kjedesubstitusjon og løpende utbygging av konkurrerende infrastruktur. Det er derfor vanskelig å avgrense særlige geografiske markeder som er mindre enn det nasjonale markedet. Telia mener derfor at Nkom særlig bør vurdere hvorvidt markedet fortsatt kan være nasjonalt i utstrekning, jf. også merknadene i punkt 2.3 og 3 over.

5 Andre innspill til Nkoms videre arbeid med avgrensninger av det norske markedet for fast bredbåndsakssess

Når det gjelder spørsmålet om produktavgrensning, viser Telia til sitt høringssvar av 18. januar 2022 hvor Telia ga uttrykk for fiberaksess, oppgradert HFC-aksess og fast mobilt bredbånd basert på 5G etter Telias syn er substituerbare. Intensiv markedsføring kan ha skapt en oppfatning blant forbrukere om at fiber er «bedre» enn andre aksessteknologier, mens både oppgraderte HFC nett og fast mobilt bredbånd basert på 5G kan levere bredbåndskapasitet som mer enn dekker det praktiske behov de fleste husstander har til en bredbåndsförbindelse. Som påpekt i Telias høringssvar av 18. januar 2022, vil de tre nevnte aksessteknologiene fungere som fullverdige substitutter for de aller fleste sluttbrukerne. Det viktigste for sluttkundens valg av aksessteknologi og tilbyder er hvem som kan tilby best pris/hastighet samt «bekvemmelighet» ved installasjon. For produktmarkedsavgrensningens del må Nkom også vurdere kjedesubstitusjon, jf. punkt 43-45 EU-kommisjonens Retningslinjer.

¹² Nkoms markedsanalyse av grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (marked 3 a og marked 3 b) avsnitt 309 -310



Nkom viser i høringsnotatet kapittel 2 (på side 4) der Nkom oppsummerer høringen om produktavgrensningen, til at Nkom vil gjennomføre en spørreundersøkelse for å kartlegge etterspørselssidens oppfatning av substituerbarhet mellom ulike bredbåndsprodukter. Telia er enig i at denne form for undersøkelser bør gjennomføres, men mener det er viktig ikke bare å vektlegge forbrukernes uttalelser, men også deres faktiske handlinger. Det er også grunn til å tro at en rekke forbrukere har begrenset grunnlag for å kunne mene noe velbegrunnet om substituerbarheten mellom ulike produkter mv. Med rask teknologiutvikling, er dette også synspunkter og holdninger som vil kunne være i endring. Spørreundersøkelser kan derfor ikke alene være avgjørende for markedsanalysen. Viktigere er hvordan kundene faktisk agerer. Som fremhevet over, vil dessuten pris/hastighet og bekvemmelighet ved installasjon antagelig være avgjørende for kundens valg av tilbyder og teknologi. Det er derfor sentralt at alle undersøkelser knyttet til substituerbarhet tar høyde for slike forhold og ikke bare teknologien som sådan.

Telia mener for øvrig at en slik spørreundersøkelse som nevnt av Nkom, bør suppleres av undersøkelser av i hvilken grad bredbåndstilbydernes priser varierer geografisk da dette er relevant for den geografiske avgrensningen, jf. også merknadene under punkt 2.4 over.

Telia står til Nkoms disposisjon dersom det er ønskelig med en oppfølging. Eventuelle henvendelser bes rettet til Henrik Larsen på e-post henrik.larsen@telia.no eller mobil 98 68 54 96.

Med vennlig hilsen
Telia Norge AS



Henrik Larsen
Advokat

