



**Nkom**

Vår dato 02.10.2023

Deres dato 14.06.2023

Vår referanse

Deres referanse 2109795

## Høringsuttalelse om Nkoms analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett

*Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne yringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal styrke og verne de publisistiske verdier som representeres av redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.*

*MBL skal bidra til at et mangfold av økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arena for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt.*

*MBL representerer 325 medlemsbedrifter med ca. 10.000 ansatte: 205 mediehus, herunder 185 aviser hvorav 150 er lokalaviser. Andre mediehus er kommersiell allmennkringkasting, magasiner og lokal-tv. MBL representerer også virksomheter tilknyttet mediehusene, bl.a. avistrykkerier og distribusjonsselskaper.*

### Oppsummering

- Dagens regulering av fast bredbåndsaksess – og vi mener det relevante produktmarkedet for bredbåndsaksess er fiber – bidrar i for liten grad til bærekraftig konkurranse.
- Et mindretall av forbrukere har reell mulighet til å velge mellom ulike bredbåndsleverandører.
- Stortinget ba i innstilling om Meld. St. 28 (2020–2021) *Vår felles digitale grunnmur* om at det legges til rette for ytterligere konkurranse for å sikre brukeres valgfrihet og innholdsmangfold.
- Alle fibernett av en viss størrelse må reguleres, blant annet med krav om tilgang for andre på rimelige vilkår.
- En regulering av bredbåndsnettene er i seg selv ikke tilstrekkelig. Innelåsende mekanismer må også reguleres.
- Myndighetene må opprettholde støtte til utbygging av høyhastighetsbredbånd i områder hvor det ikke er kommersielt lønnsomt å bygge ut.

### Utgangspunkt

Dagens regulering av fast bredbåndsaksess – og vi mener det relevante produktmarkedet for bredbåndsaksess er fiber – bidrar i for liten grad til bærekraftig konkurranse. Størstedelen av norske husstander har ingen eller kun én reell leverandør av fast bredbåndsaksess, når bredbånd defineres som aksess som kan oppgraderes til gigabit-hastighet.

Det er grunnleggende svakheter forbundet med dekningsstatistikken. Det finnes blant annet ingen samlet, offentlig informasjon over hvem som tilbyr bredbånd hvor, noe som gjør det svært vanskelig for forbrukerne å orientere seg i markedet.

Bredbåndsmarkedet er preget av få aktører, høye etableringsbarrierer og innelåsning av forbrukere. Et mindretall av forbrukere har reell mulighet til å velge mellom ulike bredbåndsløyper, selv der det finnes teknisk dekning fra flere aktører. Stortinget har ved to anledninger uttrykt kraftig bekymring for situasjonen, og Nkom må legge til rette for ytterligere konkurranse for å sikre brukeres valgfrihet og innholdsmangfold.

Et sentralt konkurranseproblem består i at alle de store leverandørene av faste bredbåndstjenester – Altibox, Telia og Telenor – også tilbyr innholdstjenester som er koblet med bredbåndstjenesten. Selv om det er teknisk mulig å kjøpe bredbånd og innholdstjenester hver for seg, gjør kombinasjonen av koblingssalg, rabatter, avgifter og produktsammensetning at det er svært lite attraktivt for forbrukerne å kjøpe konkurrerende innholdstjenester, selv der dette er mulig.

De strukturelle problemene er knyttet til infrastrukturen som sådan, og ikke til aktørens markedsandel. Symmetrisk regulering bør derfor prioriteres som et alternativ til regulering gjennom sterk markedsstilling.

En samlet familie- og kulturkomité uttalte i mai 2022 i innstillingen til digitalytelsesloven at

*«Komiteen er opptatt av at norske forbrukere må ha frihet til å velge mellom ulike tilbydere av innhold og digitale tjenester. Men komiteen er bekymret for manglende konkurranse og valgfrihet i fiber- og kabelnett siden mange forbrukere er innelåst i et tjenestemonopol, og dermed prisgitt hvilke tjenester og innhold som til enhver tid tilbys av den aktøren som kontrollerer det eneste nettet som er tilgjengelig. Dette kan i ytterste konsekvens begrense borgernes tilgang til viktig informasjon og skade mediemangfoldet.*

*Komiteen viser til at Forbrukertilsynet mener at vilkår som forutsetter at forbrukeren må kjøpe TV-tjenester ved kjøp av internett, såkalt tvungent koblingssalg, er ulovlig. Komiteen ser derfor behov for mer oppmerksomhet om hvordan forbrukervernet kan styrkes ved salg av bredbåndstjenester i nett med tjenestemonopol, slik at forbrukerne beskyttes mot koblingssalg og tilsvarende innelåsende avtalevilkår.»*

Den digitale infrastrukturen er kritisk for at norske medier skal nå ut til borgerne med sine tjenester, og oppfylle samfunnsoppdraget. Transport- og kommunikasjonskomitéens innstilling om Meld. St. 28 (2020–2021) *Vår felles digitale grunnmur – Mobil-, bredbånd- og internettjenester* ble lagt frem i mai 2021. Meldingen omhandler nye mål for elektronisk kommunikasjon, og er av stor betydning for mediens evne til å komme ut med sitt innhold og for mulighetene til å sikre mediemangfoldet fremover.

Konkurransutfordringene i bredbåndsmarkedet, og konsekvensene for forbrukerne gjennom høye priser og begrenset valgfrihet, er tydelig beskrevet i meldingen. Meldingen går imidlertid i svært liten grad inn på hvordan markedsrett i bredbåndsmarkedet kan kobles til innholdsmarkedet, og hvordan portvokterfunksjoner og «walled gardens» kan brukes for å låse forbrukerne inne, og styre hva slags innhold og innholdstjenester forbrukerne konsumerer. Det gjelder for eksempel ved at aktøren som kontrollerer bredbåndsnett- og tjenester favoriserer eget innhold i portalen kundene må bruke, eller kobler sammen innhold og bredbåndstjenester på en måte som gjør det lite attraktivt å kjøpe tjenester fra konkurrerende aktører. Markedsrett som brukes på denne måten vil skade mediemangfoldet.

Dette tar komiteens flertall opp i innstillingen:

*«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, peker på at tilgang til nyhetsmedier og innholdstjenester i økende grad skjer digitalt, og derfor er avhengig av bredbånd. Flertallet deler den bekymring som er fremført av mediebransjen om at aktører som kontrollerer forbrukernes tilgang til bredbåndsnett i økende grad blir vertikalt integrert og etablerer egne innholdstjenester. Dette innebærer at aktørene kan opptre som portvoktere med egeninteresse i, og mulighet til, å påvirke forbrukernes innholdskonsum, for eksempel ved å løfte frem eget innhold på bekostning av andres, eller ved å koble sammen innholds- og bredbåndstjenester. Flertallet mener dette kan være negativt for mediemangfoldet og borgernes frie tilgang til informasjon.*

*Flertallet mener at det bør legges til rette for ytterligere konkurranse på tjenestenivå og fjøres hyppigere kontroll av markedet hvor en aktør har monopol eller spesielt sterk markedsstilling.»*

Og videre:

*«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, er bekymret for hvordan svikt i konkurransen og bruk av bindingstid, koblingssalg og andre innlåsningsmekanismer som rammer forbrukerne, er til hinder for valgfrihet og begrenser tilgangen til fri informasjon.»*

Dette er viktige flertallsmerknader for både forbrukerne og mediene. Stortinget ber om at det legges til rette for ytterligere konkurranse for å sikre brukeres valgfrihet og innholdsmangfold. Det må Nkom følge opp.

## Synspunkter på markedsanalysen

Nkom har pekt på at konkurransen i bredbåndsmarkedet er for dårlig, og at det må tas grep for å øke valgmulighetene og hindre monopolsituasjoner. Vi er enig i dette, men mener forslaget ikke vil være tilstrekkelig.

Andelen bredbåndskunder i regulerte områder øker kun marginalt basert på forslaget. Det er utfordringer knyttet til markedsavgrensing, definisjon av sterk markedsstilling og behandling av kollektive avtaler.

Nkom har delt landet inn i 22 områder. For forbrukerne er det sentrale om det finnes konkurranse om bredbåndsløse i gaten eller veien der man bor. Det fanges ikke opp i analysen.

Nkom legger i hovedsak til grunn at en tilbyder skal ha minst 50 prosent markedsandel for å få bli definert som aktør med sterk markedsstilling. Dette tallet sier ikke nødvendigvis så mye om den faktiske konkurransesituasjonen. En husstand har bare tilbud der det er lagt fiber. Hvert fibernett er derfor i praksis et eget marked. En forbruker har derfor ikke et alternativ selv om det er flere aktører med lik markedsstørrelse i «det geografiske området». Selv når Nkom inkluderer fast trådløst bredbånd har bare halvparten av norske sluttbrukere tilbud av to aktører. Dette er en naturlig konsekvens av at det ikke er fornuftig å bygge parallelle fibernett. Det logiske svaret er at alle fibernett av en viss størrelse må reguleres, blant annet med krav om tilgang for andre på rimelige vilkår.

Ifølge markedsanalysen er rundt 750 000 bredbåndskunder omfattet av kollektive avtaler. Disse vil ikke omfattes av den foreslåtte regulering, da dette «i all hovedsak er private, brukereide nett». Slike nett er formelt sett eid av boligsammenslutninger, men i praksis skaffer tilbydere seg monopol ved å skrive langvarige avtaler om eksklusiv tilgang til nettet. Boligsammenslutninger bør derfor omfattes av reguleringen.

I markedsanalysen har Nkom påpekt at det finnes store lokale forskjeller både mellom og innenfor kommunene. En mer finmasket inndeling ble vurdert som for ressurskrevende. Et annet utgangspunkt er antall kunder. En slik symmetrisk regulering er en langt enklere å forholde seg til for forbrukere og tilbydere, og vil også oppleves som mer transparent.

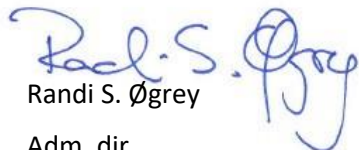
En åpning av bredbåndsnettene er i seg selv ikke tilstrekkelig til å skape bedre konkurranse og gi forbrukerne valgfrihet og et mangfold av tjenester. Det bør jobbes langs flere akser, som innelåsende mekanismer som koblingssalg av TV og bredbånd, tekniske hindre, høye byttekostnader ved endring av utstyr, kryssubsidiering av tjenester, winback av kunder som ønsker å bytte og manglende transparens i markedet og mulighet til å orientere seg.

Det er svært gode argumenter for at normal avkastning på investeringer er tilstrekkelig for å sikre videre investeringer i bredbåndsutbygging. Bygging av parallelle nett er en langt større trussel for lønnsomhet enn regulering av tilgang.

Vi vil også understreke viktigheten av at myndighetene opprettholder støtte til videre utbygging av høyhastighetsbredbånd i områder hvor det ikke er kommersielt lønnsomt å bygge ut.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING

  
Randi S. Øgrey

Adm. dir.