

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Høringssvar sendt firmapost@nkom.no

Vår dato

18. januar 2022

Vår referanse

LS/SED/HG

Deres dato

29. november 2021

Deres referanse

2109795

Våre saksbehandlere

Leo Safford/S.E. Davidsen/H. Gjesdahl

HØRING – PRODUKTMARKEDSAVGRENSNINGER FOR FAST BREDBÅNDSAKSESS

1. Innledning

Vi viser til Nkoms høringsnotat av 29. november 2021 om fremtidige produktmarkedsavgrensninger for fast bredbåndsakse, og invitasjon til markedsaktørene om å gi innspill på 11 spørsmål til bruk for nye markedsanalyser. Fremtidige markedsvedtak på området for elektronisk kommunikasjon er opplyst i høringsnotatet å bli fattet med en 5 års tidshorison, hvilket samsvarer med forslag til ny ekomlov som var på høring i fjor høst. Nkom har utvidet høringsfristen for alle til 18. januar 2022.

Med virkning fra 5. mai 2020 ble eierskapet til Canal Digital AS (Canal Digital) og VCB Sweden AB ((Viasat), nå Allente Sverige AB, overtatt av Allente Group AB, etter forutgående godkjenning fra EU-kommisjonen. Allente Group AB er 50% eid av henholdsvis Telenor og Nordic Entertainment Group og distribuerer gjennom datterselskapene tv-pakker til ca. 1,1 millioner husholdninger i Norden, hovedsakelig via satellitt og IPTV samt også OTT i Danmark, under varemerket Allente (i det følgende betegnes Canal Digital og Viasat samlet som Allente). TV-pakkene som distribueres består av lineære fjernsynskanaler, start-forfra og ukesarkiv knyttet til de lineære sendingene samt arkivinnhold, såkalte SVOD-tjenester (abonnementsbaserte strømmetjenester) og leiefilm (TVOD). Allente tilbyr også bredbånd i Sverige og fast trådløst bredbånd i Norge.

Vi vil i det følgende søke gi våre kommentarer med utgangspunkt i situasjonen i dag mht. markedsavgrensninger på sluttbrukernivå; om produktene for fast bredbånd er substituerbare (ut fra både etterspørsel- og tilbudssiden), og så langt mulig ha fremtidige utviklingstrekk for øyet.

2. Innspill til spørsmålene fra Nkom

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?

Avgrensningen av det relevante produktmarkedet må gjennomføres ved hjelp av konkurranserettslig metode og være i tråd med praksis innen konkurranseretten. I henhold til konkurranserettspraksis består et produktmarked av alle varer og tjenester som i tilstrekkelig grad på grunn av deres egenskaper, pris og tiltenkte anvendelse kan betraktes som utbyttable eller substituerbare. To typer substituerbarhet bør derfor tas i betraktning ved avgrensning av markedet for fast bredbånd; 1) substitusjon fra etterspørselssiden og 2) substitusjon fra tilbudssiden.

Etterspørselssubstitusjonen måler i hvilken grad kundene er innstilte på å erstatte et bestemt produkt eller en bestemt tjeneste med andre produkter eller tjenester. Dette utgjør vanligvis den mest umiddelbare og effektive begrensningen på foretakenes evne til å utøve markedsrett. Produkter som er utskiftbare fra et etterspørselsperspektiv inngår derfor i det samme markedet.

Tilbudssubstitusjonen måler i hvilken grad det finnes tilbydere i tilgrensende markeder som enkelt og på kort sikt kan omstille produksjonen eller begynne å markedsføre det aktuelle produktet eller tjenesten uten betydelige tilleggskostnader eller kommersielle risikoer. Slike tilbydere utøver et konkurransepress på eksisterende tilbydere og skal derfor anses som aktive i det relevante markedet. Tilbudssubstitusjonen er normalt underordnet etterspørselssubstitusjonen og bør være sammenlignbar med sistnevnte når det gjelder effektivitet og umiddelbarhet.

I konkurranserettsammenheng har EU-domstolene slått fast at substituerbarhet og avgrensningen av markedet i det enkelte tilfellet bare kan bestemmes av en helhetlig vurdering av en rekke ulike forhold. Omstendighetene som er relevante for avgrensningen av markedet varierer fra sak til sak. Avgjørende blir også hvilken informasjon som er tilgjengelig i det enkelte tilfellet. I tillegg til de kvalitative kriteriene; egenskaper, pris og tiltenkt bruk, kan det være aktuelt å ta hensyn til kundenes oppfatninger av substitusjonsevne og faktiske substitusjonsmuligheter. Produkter som etter en samlet vurdering av objektive egenskaper, konkurransevilkår og tilbuds- og etterspørselsmønstre i det relevante markedet, viser seg å være utskiftbare bare i liten grad med hverandre, tilhører forskjellige produktmarkeder.

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?

Den teknologiske utviklingen de siste årene har fullstendig omfordelt antall aktive bredbåndsabonnementer på det norske markedet. Antallet bredbåndsabonnementer via kobberbaserte aksessnett (xDSL) har gått *betydelig* ned de siste 2-3 årene, mens antall aktive bredbåndsabonnementer via HFC-tilgang har gått noe ned, om enn i mindre grad. Utviklingen har skjedd som følge av endrede markedsbehov og som en direkte konsekvens av utrulling av andre fremtredende infrastrukturer som fiber og fast trådløst bredbånd. Dette har igjen påvirket sluttbrukernes etterspørsel etter kobbertilslutninger og har dermed redusert lønnsomheten i vedlikehold og drift av kobberbaserte aksessnett. Samtidig kan det konstateres at reduksjonen i antall abonnementer på xDSL nesten dekkes opp av

fibernettsverk og fast trådløst bredbånd, mens markedet for disse aksessnettene generelt vokser.

Videre kan det konstateres at fast trådløst bredbånd ved hjelp av 5G-teknologi muliggjør bredbåndsabonnement med høyere båndbredde enn i 4G-nettsverk. Som sluttbruker får du muligheten til å velge mellom hastigheter på opptil 500 Mbit/s, som kombinert med de stadig lavere investeringsnivåene fra et sluttbrukerperspektiv har skapt et attraktivt aksessalternativ til fiber for mange.

Tilgang til en stabil og høykvalitativ oppkobling er en rettighet for innbyggerne og en forpliktelse til å levere for de ulike aktørene. Nasjonal bredbåndsstrategi er utvidet til å omfatte tilgang til fast bredbånd på minst 100 Mbit/s for hele landet innen 2025, og for den nye målsetningen vil fast trådløst bredbånd være viktig for å nå det politiske målet.

Allente mener derfor at Nkom bør trekke frem følgende elementer som relevante i vurderingen av avgrensningene av produktmarkedet:

- Mulighet for stabil tilkobling via fast bredbånd (fast trådløst bredbånd og fiber)
- Mulighet for kommunikasjon mellom de geografisk forskjellige plasseringene til sluttbrukere (og i lignende tilfeller med virksomhetsplasseringen til andre selskaper som sluttbrukeren samarbeider med), der sluttbrukeren stiller spesifiserte krav til sikker kommunikasjon og ende-til-ende-kvalitet.
- Sluttbrukerens etterspørsel etter høykvalitative tjenester, med høye krav til kvalitet, tilgjengelighet og/eller servicenivå.
- Definere produktene for tilgang til fast bredbånd til å omfatte samtlige aksessformer, inkludert fast trådløst bredbånd, som direkte kan erstatte fiber- og HFC-tilgang samt kobberbasert bredbånd, både ut fra etterspørsels- og tilbudssubstitusjon.

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?

Bruken av bredbånd har endret seg mye siden tidlig på 2000-tallet. Bl.a. tjenester som web-tv/strømmetjenester har drevet utviklingen, og i tråd med dette har etterspørselen etter høyere hastigheter økt markant. Antallet oppkoblede terminaler er i dag betydelig, og med Tingenes Internett, mer interaktivitet og nye kapasitetskrevenne tjenester vil trenden bli ytterligere forsterket i fremtiden. Markedet for fast bredbånd anses som modent ved at antall abonnementer ikke vokser i særlig grad. Det har i lengre tid pågått en overgang fra lavere til raskere nedstrøms bredbåndshastigheter, på tvers av alle former for tilgang.

Trenden med overgang fra bredbånd levert over kobber til bredbånd levert over fast trådløst bredbånd og fiber er klar. Fra etterspørselssiden er dette drevet av et behov for høyere hastigheter (enn hva bredbånd over kobber tilbyr). Allente mener dette er en utvikling som vil fortsette. Hastigheter oppstrøms blir stadig viktigere, og akkurat som trenden for nedstrøms hastigheter viser stadig raskere hastigheter, så gjelder det samme for hastigheter oppstrøms. Allente tilbyr for tiden 7 forskjellige abonnementer over fast trådløst bredbånd på mellom 10 og 500 Mbit/s.

Alt i alt indikerer dette at bredbånd over kobber representerer en krympende del av det faste bredbåndsmarkedet. Det viser også at egenskapene – målt i nedstrøms- og oppstrøms hastigheter – er vesentlig forskjellige mellom bredbånd levert over henholdsvis

kobber og fiber. Samtidig kan det konkluderes med at bredbånd over kobber som basert på hastighet kan sammenlignes med fast trådløst bredbånd eller fiber (selv om det vil være et gap i kapasiteten også i en slik sammenligning) bare er tilgjengelig for en svært liten del av befolkningen.

Den overordnede konklusjonen basert på resonnementene over er at bredbånd levert over kobber ikke er substituerbart med bredbånd levert via fast trådløst bredbånd eller fiber i en slik grad at de kan anses å tilhøre samme sluttbrukermarked på tre til seks års sikt.

Dette betyr videre, i et fremtidsrettet perspektiv, at det ikke er tilstrekkelig konkurransepress fra kobberbasert bredbånd til bredbånd levert via fast trådløst bredbånd eller fiber. Motsatt vil imidlertid fast trådløst bredbånd eller fiber utgjøre et betydelig konkurransepress på kobberbasert bredbånd, fordi en kunde som har kobberbasert bredbånd, gjerne vil etterspørre bedre og raskere aksessformer.

Støtte for denne konklusjon fremgår i det følgende:

Trender, bruk og markedsutvikling

Markedsutviklingen viser at det over lenger tid har pågått en overgang fra lavere til raskere nedstrøms bredbåndshastigheter på tvers av alle former for tilgang. Trenden med overgang fra bredbånd levert over kobber til bredbånd levert over fast trådløst bredbånd, fiber og HFC er tydelig. Fra etterspørselssiden er dette drevet av et behov for høyere hastigheter (enn hva bredbånd over kobber tilbyr). Allente mener dette er en utvikling som vil fortsette.

Pris

Prisene på ulike kobberbredbåndstilbud er høye i forhold til hastighet sammenlignet med prisene på fiberbredbånd. Priser for ulike hastigheter og aksessformer indikerer at prisingen av bredbånd over kobber på den ene siden og fast trådløst bredbånd, fiber og HFC-nettverk på den andre kan sies å skje uavhengig av hverandre. Det finnes heller ikke trender i markedet som skulle motivere en signifikant strøm av kunder fra fast trådløst bredbånd og fiber til kobberbredbånd.

Investeringer

Det er et pågående teknologiskifte fra kobber til fiberinfrastruktur som gir svært høye overføringshastigheter. Dette gjenspeiles blant annet i store forskjeller i investeringer mellom fiber og kobber, der den helt overveiende andel kan tilskrives investeringer i infrastruktur knyttet til fast trådløst bredbånd og fiberinfrastruktur. Fra nettverkseiende operatørers synspunkt tyder fordelingen av investeringer på at fiber- og kobberinfrastruktur kun unntaksvis er utskiftbare. Det synes rimelig å anta at dette skyldes situasjonen i sluttbrukermarkedet, hvor etterspørselen etter høye overføringshastigheter er stor og dessuten ser ut til å øke etter hvert som sluttbrukertjenestene krever det.

Innlåsingeffekter

Et samlet bilde av markedet tyder ikke på noen større forskjeller i innlåsing som følge av hvilken aksessform bredbåndet leveres over. Selv om det er visse innlåsingseffekter og kostnader forbundet med å bytte bredbånd, er det lite sannsynlig at de er av avgjørende betydning for å bytte mellom kobberbredbånd og fast trådløst bredbånd, fiberbredbånd eller

HFC-tilgang, bortsett fra tilkoblingsavgiften for fiberuttrekking eller en engangskostnad for antenner for fast trådløst bredbånd (når tydelig regulering for gjenbruk av antenner savnes).

En mulig trend, der reduserte eller utløpte bindingsperioder kan være en start, er at operatører gjør høye hastigheter og bredbånd over fiber mer attraktivt for forbrukerne eller tilbyr bundling med en annen tjeneste, for eksempel TV som dermed også gir merverdi. Effekten av dette er økt mobilitet som igjen kan akselerere den allerede tydelige overgangen fra kobber til fast trådløst bredbånd og fiberbredbånd om tre til seks år. Etter hvert som andelen kobberbredbånd totalt reduseres, øker også konkurransepresset fra den retningen.

Segmentering basert på deknings- og hastighetspreferanser

Den delen av befolkningen som har tilgang til bredbånd over fast trådløst bredbånd, fiber og kobber, og som vil substituere mellom bredbånd over de ulike tilgangsmåtene ved små vedvarende prisøkninger for den ene eller den andre aksessformen, er for liten til at kobber helhetlig kan sies å være utbyttbar med fast trådløst bredbånd og fiber i et fremtidsrettet perspektiv. Motsatt anses fiber og fast trådløst bredbånd som direkte utbyttbare.

Sluttbrukersegmentet som ikke bryr seg så mye om ytelse, har blitt redusert over tid og vil fortsette å gjøre det. Det betyr at det er lite sannsynlig at markedsaktørene må tilpasse seg dette segmentet i et fremtidsrettet perspektiv når de agerer i sluttbrukermarkedet for fast trådløst bredbånd og fiberbredbånd.

- 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?**

Se svar på spørsmål 3.

- 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?**

Se svar på spørsmål 3.

- 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 fibernetter etableres stadig nærmere hverandre og til dels overlapper?**

Det må antas at fortsatt fiberutbygging vil øke konkurransen om eksisterende fiberkunder ved overlapping. Dette gjelder spesielt i storbyområder hvor kundepotensialet er stort nok til å kunne forsvare utbygging av flere fibernetter. Storbyområdene er preget av en høy andel kollektive kunder (MDU), dvs. borettslag og sameier. MDU-segmentet har tradisjonelt vært preget av få alternativer for bredbånd og kollektivavtaler som løper med binding over flere år og med pris-bundle med TV, hvilket gir innlåsingeffekter og svak konkurranse. Overlapping av fibernetter og åpning av etablerte fibernetter vil kunne øke konkurransen 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?**

Fast trådløst bredbånd tilbys per i dag via Telias og Telenors nett, som begge oppgraderer nettene til 5G i løpet av de 2 neste årene. Trådløst bredbånd over 5G yter i dag hastigheter opp til 500 Mbit/s og er således et fullgodt alternativ til fiberaksess for sluttbrukere med normalt behov for kapasitet, dvs. for de aller fleste private husholdninger.

Ved at Telenor er åpnet for grossistsalg, har det kommet flere tilbydere til markedet(ene) og konkurransen er dermed økt og vil øke fremover dersom utviklingen fortsetter.

Det er i dag to viktige faktorer som begrenser konkurransen om fiberkundene vesentlig. Telenor er ikke pålagt å åpne for grossistsalg av fast trådløst bredbånd i områder der Telenor har egen fiber, eller planer om å bygge ut. Ettersom Telenors fibernett dekker en stor del av markedet, er dette klart konkurransebegrensende. En regulering av grossistsalget til også å omfatte områder dekket av fiber, vil utgjøre en stor forskjell i konkurransesituasjonen.

Videre er det slik at sluttbrukerutstyret for fast trådløst bredbånd, herunder ruter og antenne har svært høye priser. For grossistkunder i Telenors 4G/5G-nett er det et krav fra Telenor at det skal leveres en 5G-antenne. Brukerutstyret er i dag innrettet slik at det ikke kan porteres mellom leverandørene. Dvs. at brukerutstyret i praksis er proprietært. En regulering mot åpne standarder og/eller gjenbruk av antenner slik Nkom har foreslått vil gjøre byttebarrierene for sluttbrukere vesentlig lavere og dermed bidra til økt konkurranse.

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)?

Det må antas at konkurransen om de eksisterende HFC-kundene vil øke i årene som følge av gradvis migrering fra HFC-nett til rene fibernett, spesielt drevet av potensiell utbygging av flere fibernett.

Det er grunn til å tro at det vil være relativt lik utvikling i MDU- og SDU-markedet sammenlignet med dagens situasjon, men på samme vis som kommentert på i spørsmål 6 vil det være en sannsynlighet for økt konkurranse spesielt i storbyområder hvor kundepotensialet er stort nok til å kunne forsvare utbygging av flere fibernett. MDU-segmentet vil, som også kommentert på i spørsmål 6, imidlertid også ha en utfordring ved de innlåsingseffekter som eksisterer ved lange bindingstider og bundle med TV til lave priser.

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?

Se svar på spørsmål 7.

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?

Overgangen som vil finne sted fra 4G til 5G vil være betydelig større enn hva som skjedde mellom skiftet fra 3G til 4G. Forskjellen ligger i mengden data som vil kunne transporteres via 5G-nettet. Det er nettopp dette aspektet som gjør at 5G kan utfordre fiber på alvor.

Etter hvert som flere leverandører lanserer produktet på markedet, intensiveres også konkurransen om kundene, ikke bare fra fast trådløst bredbånd tilbydere, men også som en konkurransekraft på bredbånd via fiber.

På samme måte som det er innlåsing på tjenestesiden mellom ulike aksessnett, er det også utfordringer innen fast trådløst bredbånd segmentet i form av lock-in på maskinvare der brukere ikke får muligheten til å gjenbruke sin egen eiendom i form av antenne for å få tilgang til bredbånd gjennom en annen leverandør. For å kunne skape mobilitet i markedet, er det nødvendig med en eller annen form for regulering om gjenbruk av maskinvare som sluttkunden har investert i. Dette vil gjøre det mer attraktivt for slutt kunder å bytte mellom tilbydere og slik kunne dra nytte av konkurransedyktige og kvalitative tilbud og bundlingalternativer hos de forskjellige aktører.

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?

En fremtidig fiberutbygging i områder som i dag ikke har fiberdekning vil i en viss grad kunne øke konkurransen i disse områdene. Imidlertid er det slik at en stor del av det norske markedet allerede er fiberutbygget. De gjenstående områdene er i stor grad randsoner, rurale områder og områder for hytter og fritidsboliger.

Dersom reguleringen av grossistsalg av fast trådløst bredbånd ikke endres, vil ikke en fiberutbygging i disse områdene nødvendigvis øke konkurransen. Dette fordi fiberområdene fortsatt vil være skjermet for konkurranse fra fast trådløst bredbåndsaktører som kjøper kapasitet i Telenors nett.

Med vennlig hilsen

Haakon Gjesdahl

Advokat/Attorney at law, MNA

Allente

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke signatur.