

Nasjonalt kommunikasjonsmyndighet

Høringssvar sendt firmapost@nkom.no

Vår dato
29. april 2022

Vår referanse
LS/HG

Deres dato
23. mars 2022

Deres referanse
2109795

Våre saksbehandlere
Leo Safford/Haakon Gjesdahl

Høring – Metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndssess

1. Innledning - kort om Allente

Vi viser til Nkoms høringsnotat av 23. mars 2022 om *Metode for avgrensning av geografiske markeder for fast bredbåndssess* med invitasjon til markedsaktørene om å gi innspill til bruk for nye markedsanalyser. Fremtidige markedsvedtak på området for elektronisk kommunikasjon er opplyst å bli fattet med en 5 års tidshorisont, og et nytt markedsvedtak vil tidligst fattes våren 2023. Allente er innvilget utvidet høringsfrist til 29. april 2022.

Allente viser videre til vårt høringsinnspill 18. januar 2022 til Nkom vedrørende produktavgrensning i marked(ene) for fast bredbåndssess.

Med virkning fra 5. mai 2020 ble eierskapet til Canal Digital AS (Canal Digital) og VCB Sweden AB (Viasat), nå Allente Norge AS og 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 gjennom samarbeid med åpne fibernett, samt via OTT i Danmark og Norge under varemerket Allente.

Tv-kanalene som distribueres består av lineære fjernsynskanaler, start-forfra og ukersarkiv knyttet til de lineære sendingene samt arkivinnhold, såkalte SVOD-tjenester (abonnementsbaserte strømmetjenester) og leiefilm (TVOD).

I tillegg tilbyr Allente fast bredbånd og IP-telefoni til sluttbrukere via de åpne fibernetene i Sverige og fast trådløst bredbånd i Norge.

Våre følgende synspunkter gis ut fra merknadene i Nkoms høringsnotat og de spørsmål som der er stilt.

2. Bakgrunn

Med referanse til *Høring – Produktmarkedsavgrensninger for fast bredbåndssaksess* har Nkom påbegynt et arbeid med nye analyser av de(t) norske bredbåndsmarked(ene) som skal ligge til grunn for nye beslutninger om eventuell grossistreglering på markedet for fast bredbåndssaksess, som fremgår nærmere av invitasjonen til å gi innspill Nkom sendte til markedsaktørene 29. november 2021.

Høringsnotatet hadde som mål å søke markedsaktørenes og andre interessenters synspunkter og innspill knyttet til avgrensningen av de(t) aktuelle produktmarkedet(ene) for fast bredbåndstilgang på sluttbrukernivå. Som en tilbakemelding på, men ikke konkluderende oppsummering av høringsinnspillene til produktmarkedsavgrensningen, har Nkom konstatert at følgende vurderinger vil danne grunnlag for det videre arbeidet med analysen av fast bredbåndssaksess på sluttbrukernivå:

- Som et resultat av den pågående utfasingen av kobberbasert bredbåndstilgang, vil dens betydning og substituerbarhet i forhold til andre teknologier avta over tid. Dette peker i retning av at kobberbasert bredbåndstilgang bør betraktes som et eget produktmarked. Reguleringen av kobbernettet foreslås derfor å fortsette til det avvikles.
- Nkom påpeker videre at det er ulike synspunkter blant markedets ulike aktører om substituerbarheten for fast trådløst bredbånd i forhold til andre teknologier som fiber og HFC. For å ytterligere belyse problemstillingen har Nkom til hensikt å gjøre ytterligere vurderinger, som i kombinasjon med innspillene som allerede er mottatt fra markedsaktørene, vil danne beslutningsgrunnlaget. Det er derfor hensiktsmessig på dette stadiet å gjennomføre en etterspørselsanalyse i form av en undersøkelse blant bredbåndskunder på sluttkundemarkedet for å kartlegge etterspørselssidens oppfatning av substituerbarhet mellom ulike bredbåndsprодукter før en mulig definisjon av produktmarkeder for standardisert bredbåndssaksess gis.

Samtidig som Allente på dette stadiet ønsker velkommen Nkoms beslutning om å gjennomføre en etterspørselsanalyse i form av en undersøkelse av bredbåndskunder i sluttbrukermarkedet for å kartlegge etterspørselssidens oppfatning av substituerbarhet mellom ulike bredbåndsprодукter før en mulig definisjon av produktmarkeder fastsettes, oppfordrer vi Nkom til å jobbe i retning av å vurdere fast trådløst bredbånd som en del av det samme produktmarkedet for standardisert bredbåndstilgang basert på *bruken, egenskaper, forretningsmodeller og priser* som beskrevet mer detaljert i vårt hørings svar 18. januar 2022.

3. Generelle synspunkter til arbeidet med produktmarkedet og den geografiske avgrensning for tilgang til fast bredbånd

Allente noterer at Nkom begrenser seg til *bredbånd* i sin analyse av produktmarkedsdefinisjon og geografisk avgrensning uten forutgående analyse av det totale sluttbrukermarkedet for *faste bredbåndstjenester* i den geografiske inndelingen av produktmarkedene. Selv om bredbånd i seg selv er en forutsetning for å skape et solid grunnlag for å bære morgendagens digitaliserte og automatiserte

samfunn, kreves samspill og pakketering med en hel del andre tjenester for å møte de generelle behovene til sluttkundemarkedet og økt konkurranse på tjenestenivå.

Siden begynnelsen av 2020 har covid-19-pandemien fundamentalt endret måten vi mennesker lever livene våre på og hvordan forskjellige virksomheter drives i samfunnet. Begrensningen av fysiske møter har resultert i raske og omfattende digitale omstillinger. Den digitale transformasjonen har vært spesielt omfattende for kultur- og underholdningsbransjen, der nyhetsinnslag og formidling av informasjon via fjernsyn har vært en svært viktig faktor for å nå ut med nøyaktig og relevant informasjon til befolkningen gjennom kvalitetssikrede og pålitelige kanaler uten frykt og bekymring for desinformasjon og ytre påvirkninger.

Den digitale omstillingen har også skutt fart i tjenestene som ligger til grunn for kommunikasjonen mellom det offentlige og individet. Et eksempel på dette er det offentliges stadig økende bruk av Altinn og digitale postkasser (Digipost e-Boks) som kommunikasjonsform i alt fra skatt, beboerparkering, graving i vei og vårrengjøring av vei, nabovarsler der kommune/offentlige står bak byggetiltaket osv. Et annet eksempel er e-helse, og senest koronasertifikat som forutsetter bruk av digitale enheter. Det offentliges digitaliseringsløp, uansett formål, forutsetter imidlertid en stabil internettaksess. Eksemplene illustrerer hvor avhengige (og sårbart for forstyrrelser) kommunikasjonen mellom det offentlige Norge og enkeltindividet er av bredbåndsaksess. Aksessen blir helt grunnleggende, og kan sies å være en portvokter for at essensiell og kritisk informasjon og tjenester når ut i befolkningen. Sagt med andre ord vil de digitale offentlige tjenestene være verdiløse uten en fungerende internettaksess.

Norge er avhengig av mangfold i tjenestetilbud og konkurranse for å skape forutsetninger for reinvesteringer for å opprettholde sin posisjon i det globale digitale markedet. Vår vurdering er at ved å begrense avgrensningen av produktmarkedene til kun bredbånd, blir mennesker holdt utenfor når myndighetene i stedet burde samle kreftene om arbeidet for digital deltakelse og inkludering for at landets borgere på like vilkår får ta del i samfunnskritisk informasjon. På samme måte som internettaksessen utgjør en portvokterfunksjon for tilgang til offentlige, digitale tjenester, vil ekomtilbydere med en sterk markedsstilling *lokalt* i markedet for fast bredbåndsaksess inneha en tilsvarende portvokterfunksjon for de digitale tjenestene som tilbys på toppen av, og ofte bundles sammen med, bredbåndsaksessen. Typetilfellet er en bundlet TV-tjeneste, men det kan også være andre tjenester. SMP-tilbyderen vil dermed også i vesentlig grad kunne begrense konkurransen i markedet for tjenestene som tilbys sammen med, eller i tillegg til, aksessen.

Vi oppfordrer derfor Nkom til å vurdere i sitt analysearbeid å omdefinere produktmarkedet fra *bredbåndstilgang* til *faste bredbåndstjenester*, enten som en egen tjeneste eller sampakketert med andre tjenester uten garantier om overføringshastighet eller tilgjengelighet i henhold til *Best Effort*-prinsippet.

I tillegg bør det vektlegges at det teknologiske skiftet der kobbernettet fases ut i et raskere tempo enn tidligere antatt, utvidelsen av fast trådløst bredbånd-tilbudet og den økende utbyggingen av fiber- og HFC-infrastruktur, har stilt høye krav til markedsaktørene om å investere i og oppgradere den eksisterende nettverksinfrastrukturen, som igjen har lagt grunnlag for en stabil kapasitet for å møte den økte etterspørselen fra sluttbrukere for ulike typer *faste bredbåndstjenester*.

Fremover bør Nkom og andre relevante myndigheter intensivere arbeidet som sikrer at alle kan bo og jobbe digitalt og samtidig vite hvor de skal henvende seg for å få (ta del i) kvalitetssikret, nøyaktig og akutt/samfunnskritisk informasjon og debatter.

4. Innspill til geografisk markedsavgrensning ut fra strukturen til Nkom

i. **Kommentarer til den metodologiske tilnærmingen i kapittel 4**

I kapittel 4 beskriver Nkom den metodiske tilnærmingen til vurderingen av om det i et fremoverlent perspektiv kan være grunn til å definere ett eller flere geografiske markeder for tilgang til fast bredbånd i det norske markedet. Metodikken er basert på kapittel 3.2 i Europakommisjonens "Retningslinjer for markedsanalyse og vurdering av sterk markedsstilling innenfor EUs regelverk for elektroniske kommunikasjonsnettverk -og tjenester" fra 2018 og kapittel 2.3 i Europakommisjonens «Explanatory Note» til den «nye» (2020) anbefalingen om relevante produktmarkeder for ex-ante regulering i ekom-sektoren.

Allente er enig i det metodiske grunnlaget og tilnærmingen Nkom har beskrevet i høringsnotatet og definisjonen av markedene som skal reguleres i samsvar med prinsippene i europeisk konkurranselovgivning, hvor Nkom er gitt kompetanse til å gripe inn for å pålegge tilbyder(e) med sterk markedsstilling groissttilgangsforpliktelser i tilfeller der effektiv konkurranse ikke anses å være til stede i markedet(ene).

ii. **Kommentarer til Nkoms foreløpige vurderinger i kapittel 5 om at bredbåndsmarkedet er nasjonalt**

Allente mener at status quo der tilgang til bredbånd er regulert på nasjonalt nivå, i betydelig grad begrenser mulighetene for Nkom til å se utover gjeldende markedsregulering. Resultatet blir at tilgangen til bredbånd reserveres for tilbydere av velutbygde kapasitetstilkoblinger. I denne sammenhengen bør Nkom utvide sine horisonter og fremme geografiske (under)markeder for å sikre at tilbyderen(e)s dominans på lokalt nivå bremses eller avsluttes ved å la flere operatører tilby sine tjenester til forbrukerne.

Allente mener det er betydelige forskjeller i lokal nettverksdekning og konkurranseoverlapp i det norske markedet – både hva gjelder markedsandeler og prissetting. Forskjellene er så vidt store og varige at vårt land preges av konkurransevilkår som er merkbart forskjellige fra region til region og de omkringliggende nærområdene (og naboland), hvilket vil stå i veien for en bærekraftig konkurranse på lenger sikt.

Vår klare posisjon er at økt konkurranse avler tjenester av høy kvalitet, noe som gir sluttkunder økt valg. Dermed vil en økt geografisk markedsinndeling tillate flere tilbydere å komme inn i markedet uten å måtte bygge sin egen parallelle infrastruktur - så lenge tilgangen gis på konkurransemessig like vilkår for alle operatører.

På denne bakgrunn mener Allente at det er tilstrekkelige grunner til at Nkom bør avgrense til geografiske undermarkeder når konkurransevilkårene er merkbart forskjellige fra de tilgrensende områdene.

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

Allente anser det som av stor betydning at enhver oppdeling av produktmarkedene i ulike geografiske markeder over tid er enkel, rimelig og forutsigbar og har klare og stabile geografiske grenser i overskuelig fremtid. Flere av alternativene til geografiske markeder kan derfor være egnet fra ovenstående perspektiv. Det må imidlertid ikke være slik at den interne analyseprosessen hos Nkom blir så kompleks og langvarig at det vil føre til forsinkede beslutninger om fremtidig regulering, noe som igjen vil ha en negativ innvirkning på markedsutviklingen både fra et konkurransemessig- og fra et forbrukerperspektiv.

Allente konstaterer videre at én eller flere tilbydere kan utgjøre SMP i ett eller flere geografiske områder. For et lokalt geografisk marked kan dette føre til tydelig infrastrukturkonkurranse til fordel for infrastrukturer med økonomisk bærekraft. Konkurransen på infrastrukturnivå, og samtidig på tjenestenivå, kan på sikt føre til økt kvalitet i tjenesteutbudet gjennom økte krav fra forbrukere til aktørene i de ulike geografiske områdene. Konsekvensen blir følgelig at mindre, lokale infrastruktureiere ikke kan sammenlignes med større etablerte aktører med større økonomiske muskler. Disse mindre aktørene kan derfor bli attraktive for oppkjøp av større aktører, som dermed ytterligere kan konsolidere sin infrastrukturdominans i det spesifikke geografiske området.

SMP-tilbydere kan derfor ha stor negativ innvirkning på både prisutvikling og markedsutvikling i et lokalt marked, da det vil være vanskelig for alternative aktører å etablere seg. Allente mener at det i utgangspunktet er mulig for en ny tilbyder å etablere seg som leverandør av faste bredbåndstjenester i nye geografiske områder ved å etablere noder, leie eller anlegge passiv infrastruktur mellom disse nodene og sluttbrukers nettverkstilgangspunkter ved å supplere med eget aktivt utstyr og leie transportforbindelser mellom disse nodene. For at dette skal være mulig, må det imidlertid være aktive lokale så vel som regionale og nasjonale underleverandører som kan skape forutsetning for dette. Selv om nettverksinfrastrukturen i Norge er godt utviklet, er det mangel på heldekkende underleverandører som kan tilby passiv infrastruktur på konkurransedyktige og rimelige vilkår. Denne mangelen kan derfor føre til at fiber i enkelte geografiske områder er den eneste dominerende infrastrukturen, mens i andre områder kan to parallelle infrastrukturer kjempe om sluttbrukerens gunst. Skal konkurransen på *tjenestenivå* sikres, må infrastruktureiernes dominans brytes eller begrenses. Allente oppfordrer derfor Nkom til å fokusere spesielt på og analysere hvordan dominansen til disse tilbyderne kan brytes ved å pålegge dem forpliktelser til å åpne sine nettverk for konkurranse på tjenestenivå i form av ulike faste bredbåndstjenester.

Vi tror at Nkom ved å regulere flere geografiske markeder, kan gjøre produktmarkedet (i dette tilfellet sluttbrukermarkedet for fiber- og HFC-baserte faste bredbåndstjenester) konkurransedyktig på bærekraftig basis. Allente støtter derfor Nkoms alternative forslag til inndeling i geografiske områder som er større enn kommuner, men mindre enn fylkene.

iv. Andre innspill til Nkoms videre arbeid med geografiske avgrensninger av det norske markedet for fast bredbåndsaksess

Vi viser til [punkt 3](#) som gir generelle synspunkter til arbeidet med markedet for tilgang til fast bredbånd.

Med vennlig hilsen

Haakon Gjesdahl

Advokat/Attorney at law, MNA

Allente Norge AS

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke signatur.