

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Remissvar skickat till firmapost@nkom.no

Vår datum

26. september 2023

Vår referanse

LS/HG

Er datum

14 juni 2023

Er referens

2109795

Våre saksbehandlere

Leo Safford/Haakon Gjesdahl

Remissvar

Samråd för analys av grossistmarknaden för tillgång till fasta accessnät

Om Allente

Med verkan från den 5 maj 2020 övertogs ägande av Canal Digital AS (Canal Digital) och VCB Sweden AB (Viasat), numera Allente Sverige AB, av Allente Group AB med förhandsgodkännande av EU-kommissionen. 50 procent ägs av Telenor och 50 procent ägs av Viaplay Group och distribuerar TV till cirka 1 miljoner hushåll i Norden huvudsakligen via satellit och IPTV genom samarbete med öppna fibernät samt via OTT i Danmark och Norge under varumärket Allente.

De tv-kanaler som distribueras består av linjära tv-kanaler, start- och veckoarkiv relaterade till de linjära sändningarna samt arkivinhåll, så kallade SVOD-tjänster (abonnemangsbaserade streamingtjänster) och hyrfilmer (TVOD).

Därutöver distribuerar Allente fast bredband och IP-telefoni till slutanvändare via de öppna fibernäten i Sverige och fast trådlöst bredband i Norge.

1. Inledning

Vi hänvisar till NKOMs samrådsanalys den 14 juni 2023 som underlag för analys av grossistmarknaden för tillgång till fasta accessnät till marknadsaktörerna på den norska bredbandsmarknaden att ge ytterligare inspel innan en slutlig reglering i frågan. Framtida marknadsbeslut på området om geografiska marknader skall enligt en tidigare inbjudan «Remissnota, 23 mars 2022» gälla med en tidshorisont på 5 år från dagen för ett eventuellt beslut. NKOM har utlyst en tidsfrist för remissvar till

den 15 september vilket senare reviderades till den 2 oktober, varpå Allente inkommer med sitt samråd som input. I efterföljande avsnitt lämnar vi vår syn utifrån den inkomna begäran från NKOM.

2. Bakgrund

Den nuvarande marknaden för tillgång till fasta accessnät vilar på en analys om grossistreglering på marknaderna 3a och 3b och grossistmarknaden för lokal access till fasta accessnät (motsvarande marknad 1 i rekommendationen om relevanta marknader) och grossistmarknaden för central tillgång till fasta accessnät (motsvarande tidigare marknad 3b). I december 2018 beslutade NKOM att utse leverantörer med betydande marknadsinflytande och införlivade reglering om att särskilja skyldigheter på grossistmarknaderna för lokal och central tillgång till fasta accessnät (marknaderna 3a och 3b). I den marknadsanalysen som låg till grund för besluten kom NKOM fram till att det inte fanns några tydliga skillnader i konkurrensförhållanden på slutkundsmarknaden för fasta accessnät i delar av landet, vilket tydde på att en geografisk uppdelning av tillhörande grossistmarknaden var nödvändig. I samma analys framhöll NKOM, korrekt, vidare att utvecklingen av accessnät för högre kapacitet var en dynamisk och pågående process och att det därför var viktigt att det inte definierades geografiska marknader som inte tog hänsyn till denna marknadsdynamik.

Under 2018 avslutade NKOM med en teknikneutral produktmarknadsdefinition på slutanvändarnivå, som omfattade alla hastighetskategorier och accessteknologier på bredbandsmarknaden och därmed innefattade både kopparnät, fibernät, HFC-nät och fast radioaccessnät vilket baserades på bl.a. bedömningen att det inte fanns något brott i substitutionskedjan mellan olika hastighetskategorier och accesstekniker och att det därför inte förelåg grund för att definiera mer än en relevant produktmarknad för fast accessnät på slutanvändarnivå.

Analysen till avgränsningen baserades på det metodiska ramverk som framgår av BEREC:s "Common Position on geographical aspects of market analysis" från 2014 vilket sedan beskrivs närmare i EU-kommissionens förordningar om "Riktlinjer om marknadsanalys och bedömning av betydande marknadsmakt under EU:s regelverk för elektroniska kommunikationsnät och tjänster" från 2018 och kapitel 2.3 i EU-kommissionens "Explanatory Note" till den nya rekommendationen om relevanta produktmarknader för förhandsrelgering i e-kom sektorn från 2020.

I sin analys av grossistmarknaden för tillgång till fasta accessnät har den Nationella kommunikationsmyndigheten (NKOM) gjort en genomgående och omfattande analys av slutanvändarmarknaden mot bakgrund av direktiven i regelverket för elektronisk kommunikation från den Europeiska unionen (EU) som genomförts i lagen den 4 juli 2023 (e-kommunikationslagen) med tillhörande föreskriver, inklusive förordningen den 16 februari 2004 om elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster (e-kom förordningen).

3. Allentes syn på saken

Allente anser att den Nationella kommunikationsmyndigheten (NKOM)s analys är väl genomarbetad och tar hänsyn till aspekter viktiga för slutkonsumenter, för en sund konkurrens på bredbandsmarknaden och för landet som helhet. Slutsatserna om den relevanta marknaden är enligt Allente förenliga med gällande EU-lagstiftning inom området.

Allente stödjer därmed NKOMs förslag att slå samman marknad 1 och tidigare marknad 3b till en gemensam marknad för bredbandstjänster och indelning av de regioner som har sammanställts i Allente, Snarøyveien 30, 1331 Fornebu, Norway

redovisningen samt ökad reglering av dessa produktmarknader. En ökad reglering av de relevanta produktmarknaderna kommer med stor sannolikhet leda till bättre konkurrens och innovation på den norska marknaden för bredbandstjänster. Vi anser också att NKOMs undersökningar och analys av framtida användarbehov har gett en god uppfattning om utbyttbarheten mellan bredbandsprodukter baserade på olika accessteknologier.

Genom att öka regleringen kan vi motverka det faktum att marknaden för bredbandstjänster ofta är ojämlig. Företag som har en stark ställning på marknaden för bredbandstjänster har ibland en tendens att dominera marknaden och undvika nya aktörer. Genom att reglera marknaden kan vi säkerställa att det finns en hälsosam konkurrens mellan företag som erbjuder bredbandstjänster.

Förutom den ökade konkurrensen och bättre prisvillkor som den geografiska regionala uppdelningen kan bidra till är Allente av den uppfattningen att detta också kommer leda till förbättringar i kvaliteten och tillgängligheten av bredbandstjänsterna, drivet av kundförväntningar på sina tjänsteleverantörer som i sin tur kommer ställa höga krav på kvalitet och tillgänglighet på de fibernät som man ingår samarbeten med om leverans av slutkundstjänster.

Allente menar samtidigt att avsaknaden av reglering för de återstående regionala marknaderna kan potentiellt leda till en obalanserad utveckling, där vissa områden inte får samma fördelar av ökad konkurrens och förbättrad tjänsteleverans. Det skulle kunna resultera i en klyfta mellan de reglerade och icke-reglerade områdena, där de sistnämnda riskerar att halka efter i digitaliseringen och bredbandsinfrastrukturens framsteg. För att säkerställa en jämn utveckling bör NKOM aktivt övervaka och utvärdera marknadssituationen regelbundet de kommande åren, vilket skulle möjliggöra anpassningar och regleringar om det visar sig vara nödvändigt för att främja en sammanhängande och framåtskridande utveckling över hela landet.

4. Marknads- och konkurrenssituationen på slutanvändarmarknaden för fast bredband

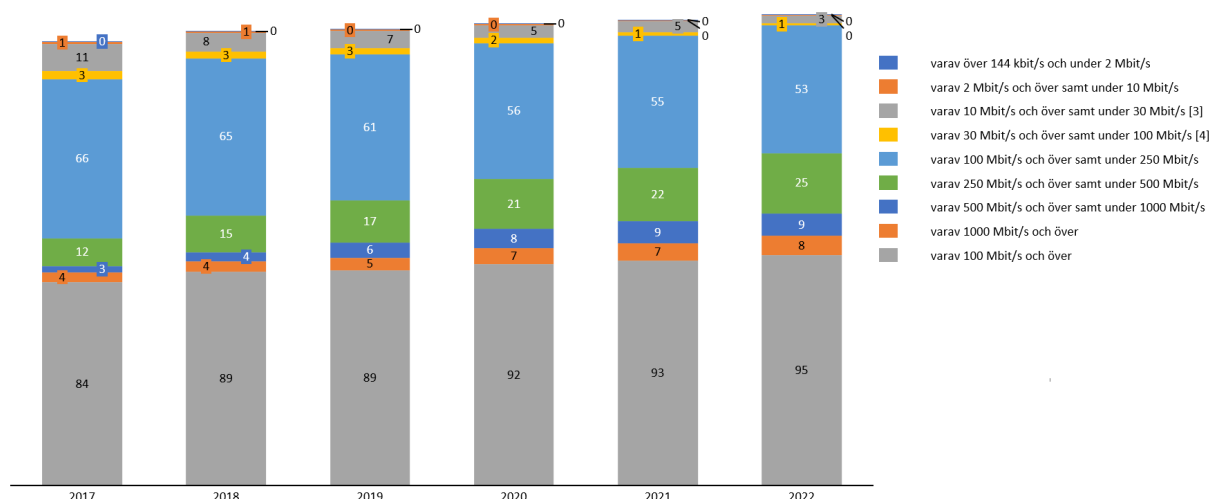
Bredband via fiber är idag ett grundfundament för IT-kommunikation i stora delar av Norge och kan anses lika centralt för många människors och företags vardag som fungerande elnät och elleverans. Ägaren av fibernäten, har på många sätt intagit en monopolliknande ställning som bör ifrågasättas. Regleringen bör därmed vara utformat så att fiberägaren har rätt att ta ut en avgift för underhåll och drift av nätet som man installerat och tillhandahåller, men i övrigt ålagd med att tillåta andra bredbandsleverantörer i sina nät. Ett regelverk av det slag som beskrivs ovan bör därför fastslå så att det blir obligatoriskt för alla fibernätsägare med stark maktposition i de relevanta produktmarknaderna.

Som framgår av NKOMs analys är fibernät den teknik som har snabbast tillväxt även om FTB har ökat något de senaste åren. Utvecklingen av FTB-abonnemang sker uteslutande på bekostnad av xDSL som gradvis har fasats ut de senaste 5 åren. Fibernät är numera den mest utbredda fasta anslutningstekniken och utbyggnaden av fibernät pågår runt om i Norge och takten har ökat något det senaste året.

Fibernät är lämpligt för mycket hastighetskrävande applikationer och för att leverera tjänster över samma anslutning simultant (exempelvis internetanslutning med höga överföringshastigheter och högupplöst IPTV). Bredband via fibernät karaktäriseras av högre teoretiska överföringshastigheter än övriga tekniker, samt möjlig symmetrisk överföringshastighet (lika hög ned- och

uppladdningshastigheter). Överföringshastigheten minskar inte heller med avståndet till närmaste nätverksnod som genom övriga teknologier samtidigt som accessnätet inte påverkas av väder och vind, vilket gör den till den mest överlägsna framtidssäkra accessteknologin.

Vad gäller bredbandskunders val av accessprodukter och hastigheter kan man ur analysen konstatera att de lägre bredbandshastigheterna, oberoende av accessteknologi, fortfarande dominerar den norska bredbandsmarknaden. Detta är att jämföra med t.ex. Sverige där fiberaktörerna i större utsträckning fasat ut de lägre bredbandshastigheterna till förmån för de högre för att driva den pågående digitaliseringen.



Källa: Svensk Telekommarknad, PTS: <https://statistik.pts.se/svensk-telekommarknad/tabeller/internettjanster/>

Som framgår av ovan har utvecklingen under senare år gått mot att abonnemang med allt högre hastighet säljs. Detta beror inte bara på att efterfrågan från slutanvändarna ändrats utan även på att operatörerna inte längre erbjuder abonnemang med de lägre hastigheterna via fibernätet. Numera erbjuder de större bredbandsaktörerna endast i undantagsfall nya kunder möjligheten att teckna bredbandsabonnemang via fibernät med hastigheter under 100 Mbit/s såväl nedströms som uppströms samtidigt som några aktörer nu börjat fasa ut även denna hastighet och erbjuder som lägst 250 Mbit/s. Denna utveckling är viktig ur flera aspekter, bl.a. för att det krävs högre kapacitet för att kunna bära morgondagens digitala samhälle, koppla upp hemmet och för att främja smarta städers utveckling, inte minst för ett snabbt och stabilt digital välmående för medborgarna.

Vi vill samtidigt poängtera vikten av att NKOM fortsätter att utreda bredbandsmarknaden löpande efter den kommande regleringen för att säkerställa att tjänsteleverantörerna som genom denna reglering nu får möjlighet att ingå nya partnerskaper i syfte att erbjuda slutkundstjänster i de relevanta produktmarknaderna ges konkurrenskraftiga men samtidigt jämlika förutsättningar att konkurrera inom de olika fibernäten. Allente kommer sträva efter att ta fram bredbandstjänster som väl möter det föränderliga behovet hos slutanvändarna och vi är övertygade om att en reglering kommer att bidra till att uppnå detta.

4.1 Egenskaper och användning för (MDU – Multi Dwelling Unit) respektive enfamiljshus (SDU – Single Dwelling Unit)

Möjligen saknar Allente en jämförelse av bredbandstjänster till slutanvändare i enfamiljshus respektive flerfamiljshus i den Nationella kommunikationsmyndighetens (NKOM)s analys. Här är det av stor vikt att få en förståelse för huruvida de olika bredbandsaktörernas- och nätägarnas erbjudanden till

slutanvändare i respektive hustyp skiljer sig för att kunna besvara huruvida slutanvändarna kopplar upp sig på samma vis eller har tillgång till samma typer av tjänster via fibernätet. Denna jämförelse är viktig speciellt med tanke på att erbjudandena på främst FTB-marknaden skiljer sig markant beroende på hustyp då förhållanden mellan dessa hustyper kan skilja sig åt. Beroende på avtalsform riktad mot respektive hustyp kan t.ex. kontakter med nätägarens och/eller operatörens kundtjänst, felanmälan och liknande vara mer lättillgängligt för en slutanvändare i flerfamiljshus om det aktuella abonnemanget ingår i en överenskommelse om gruppavtal där särskilda överenskommelser om service har slutits, samt på vilket sätt eventuella särskilda villkor om service kan ha påverkan på användarupplevelsen.

Allente menar att dessa faktorer kan vara tillräckliga sådana för att finna att det föreligger stora skillnader i egenskap och användning att det ska anses finnas olika slutmarknader inom ett visst accessnät vilket kommande reglering bör ta hänsyn till.

4.2 Skillnader i förhandlingsposition och avtalspart för slutanvändare i flerfamiljshus (MDU – Multi Dwelling Unit) respektive enfamiljshus (SDU – Single Dwelling Unit)

Vidare anser Allente att den Nationella kommunikationsmyndigheten i den kommande regleringen bör ta särskilt hänsyn till om det föreligger skillnader i hur avtal om bredbandstjänster sluts beroende på om slutanvändarna bor i en MDU eller SDU. Detta beror på att de förstnämnda företräds av en fastighetsägare som kan förhandla för slutanvändarna som ett kollektiv. Den som företräder ett större antal slutanvändare har generellt sett en bättre förhandlingsposition gentemot en leverantör av bredbandstjänster, jämfört med den som bara företräder sig självt.

Gemensamt för båda gastighetstyperna är att accessnätägaren äger nätet fram till överlämningspunkten, medan nätet därefter ägs av fastighetsägare (nät i och eventuellt mellan byggnader och fastigheter). I MDU ansluter fastighetsägarens nät en grupp slutanvändare/hushåll, ibland i flera byggnader. I en SDU anslutet motsvarande nät bara enstaka hushåll. Detta påverkar förhandlingspositionen på efterfrågarsidan vilket kan ha negativ effekt på utvecklingen av bredbandsmarknaden.

4.3 Konkurrens på infrastrukturnivå bidrar till förstärkt förhandlingsposition för fastighetsägare i MDU

I beslutsutkastet stödjer NKOM sig delvis på analys av funktionella egenskaper när det gäller utbytbarhet mellan olika former av bredbandsinfrastruktur. Allente vill framföra sitt stöd för den analys som har gjorts och resultatet av detta. Att analysera utbytbarhet utifrån funktionella egenskaper anses i konkurrenssammanhang vara primärt till variationer i efterfrågan. Allente vill dock framföra följande synpunkter:

NKOM bör undersöka huruvida nuvarande marknadsförhållanden gällande anslutning och grossisttillträde till fiberinfrastruktur för enfamiljshus generellt sett skiljer sig från grossisttillträde till flerfamiljshus. Om skillnader förekommer, bör NKOM i förlängningen analysera om denna skillnad ska anses vara en art- eller grad-skillnad. I princip är marknadskrafterna i båda fallen de samma, fast de ekonomiska förutsättningarna för konkurrens (givet tillträdesregleringen) är mer gynnsamma när det gäller flerfamiljshus, vilket förefaller vara en avgörande skillnad.

Ytterligare en omständighet som kan skilja sig mellan hustyperna är att andelen hushåll som har tillgång till både fiber och en parallell infrastruktur, t.ex. HFC/FTB. Andelen med tillgång till parallell infrastruktur är av naturliga skäl mindre i SDU medan andelen är större i MDU. Det innebär att en betydligt större andel av ägarna av MDU kan välja mellan bredbandstjänster via olika infrastrukturer

så att det uppstår konkurrens på infrastrukturnivå som ytterligare förstärker deras förhandlingsposition jämfört med en SDU.

Allente menar att ovan situationer individuellt såväl som gemensamt kan bidra till en oförutsedd situation med betydande prisskillnader i slutkundserbudandena på fibermarknaden vilket bör tas hänsyn till i den kommande regleringen. Prisskillnaderna kan drivas av den skillnad i förhandlingsposition som finns för de olika hustyperna, där det större antalet anslutna MDU ger möjlighet att förhandla fram lägre priser för slutanvändarna. Detta kommer främst gynna aktörer som agerar både som infrastrukturägare och som tillhandahåller slutkundstjänster via det egna fibernätet.

4.4 Marknadsvillkor och samverkan mellan aktörer

Den norska fibernätet måste jämföras med övrig samhällskritisk infrastruktur som vägar och vatten och är lika viktigt som självklart att ha tillgång till skola och sjukvård för ett väl fungerande samhälle. Därför måste NKOM se till samhällets bästa och en marknad som präglas av konkurrens på lika villkor är enda vägen. Vi efterfrågar därför ett pragmatiskt synsätt i frågan om verkan på lika villkor för marknadens aktörer i de fibernäten med maktposition i de regionala produktmarknaderna.

Bredbands- och digitaliseringsfrågan är hetare än någonsin och marknadsaktörerna bör ansluta sig till en gemensam linje om snabbt bredband till alla medborgare eftersom det inte råder någon tvekan om att det finns enighet både inom politiken och i branschen om att hela landets befolkning måste erbjudas en anslutning till det norska fibernätet.

Det som krävs för att uppnå detta, förutom en reglering av de relevanta produktmarknaderna som NKOM föreslår, är att det måste finnas en välfungerande samverkan mellan aktörer och kommuner och en sund konkurrens som uppmuntrar och tillvaratar fortsatta investeringar på marknaden.

En sund konkurrenssituation i alla kommuner inom de relevanta produktmarknaderna skulle innebära att investeringar som görs i digital infrastruktur skulle räcka till flera och dessutom locka flera aktörer att investera ytterligare. Osund konkurrens i en kommun riskerar istället att drabba kommunens medborgare genom en mer begränsad utbyggnad av ny infrastruktur, mindre valfrihet och högre priser.

4.5 Transparens och likabehandling

Regleringen om nya produktmarknader behöver därför ta hänsyn till utveckling i denna riktning och komma med riktlinjer och principer om likabehandling av tjänsteleverantörer som får tillgång till de nya marknaderna genom samarbeten med de aktörer som besitter marknadsdominans inom respektive region.

Med ett nät som är öppet för flera aktörer skapas förutsättningar för att bygga ett hållbart och demokratiskt samhälle med stöd av digital infrastruktur och för att tillvarata digitaliseringens möjligheter. De marknaderna som skall omfattas av regleringen måste därför vara tillgängligt på alla nivåer för marknadens tjänsteleverantörer på likvärdiga villkor, på såväl passiv som aktiv nivå, på likvärdiga och konkurrensneutrala villkor i avsikt att långsiktigt och uthålligt tillgodose samhällets digitala behov.

En aktör med ett nät som skall regleras inom de nya produktmarknaderna måste tillämpa ett icke diskriminerande förhållningssätt som innebär att alla som önskar hyra in sig i infrastrukturen ska kunna göra det. Olika tjänsteleverantörer ska erbjudas ett likvärdigt pris och villkor för motsvarande tjänst och volym för att göra det enklare och mer förutsägbart för de aktörer som vill göra affärer med nätägaren.

4.6 Tillhandahållande av adressunderlag genom automatiserade ledningssystem

Vid regleringar av det här slaget är det ibland relevant att titta på vilka utmaningar det har funnits i andra länder i vårt omedelbara närområde, med målet att undvika att liknande situationer uppstår på den egna marknaden. Ett exempel på det är vårt grannland Sverige, där branschen länge har haft återkommande och bestående problem med felaktiga eller ofullständigt underlag för adressuppgifter på vilka det framgår vilka accessteknologier och bredbandsprodukter som är tillgängliga på respektive adress inom de relevanta produktmarknaderna för bredbandsaccess.

I det fall det förekommer oklarheter om vilket tjänsteutbud eller accessteknologi som kan levereras till en specifik kund leder det till stora fördröjningar i aktivering och provisionering av slutkundstjänsten och i många fall en icke-fungerande bredbandsprodukt som i slutändan belastar både grossisthandlare såväl som grossistsäljare. Inte sällan leder det till en oändlig bollande av slutkund fram och tillbaka mellan aktörer i syfte att få tjänsten aktiverad. I många fall leder detta till förlängd leveranstid och i många fall också en felavhjälpningsprocess som ofta både är kostsam och en långsam process för alla inblandade.

I syfte att undvika att hamna i liknande situationer vid en eventuell reglering, föreslår Allente att kommissionen fattar beslut om riktlinjer för tillhandahållande av adressdata på ett automatiserad sätt genom ledningssystem via API mellan marknadsaktörerna på de relevanta produktmarknaderna alternativt föreslår att branschen tillsätter en arbetsgrupp i syfte att arbeta fram en rutin för detta.