



Post- og teletilsynet
Postboks 93
4791 Lillesand

Altibox AS

Besøksadresse: Breiflåtveien 18
4017 Stavanger
Postboks 8124, 4069 Stavanger
Telefon: +47 51 90 80 00

Org nr 984 586 612

Stavanger, 1. november 2012

Varsel om vedtak i grossistmarkedene for LLUB og Bredbåndsaksess

Altibox viser til Post- og teletilsynets (PT) varsel om vedtak i grossistmarkedene for LLUB og Bredbåndsaksess av 28. september d.å., med tilhørende analyse av disse markedene.

Altibox har nedenfor kommentert utvalgte deler av disse vedtaksvarslene og analysen som ligger til grunn for varslene.

Avgrensning av det relevante geografiske markedet

Altibox er enig i PTs vurderinger av at det ikke foreligger konkurransemessige betingelser i stabile og klart avgrensede deler av landet som tilsier at det er nødvendig med en geografisk oppdeling av markedet, og vil uttrykke støtte til PTs konklusjon om at det relevante markedet for full og delt tilgang til LLUB og Bredbåndsaksess fortsatt er Norge, ref. kapittel 3.3 i analysen (vedlegg 1).

PT har i analysen pekt på 7 uavhengige momenter som trekker i retning av å beholde et nasjonalt geografisk marked. For det første har PT vist til fraværet av klare og stabile grenser mellom geografiske områder med ulike konkurransemessige betingelser. Dette samsvarer med Altibox sine erfaringer. Dynamikken som preger dette markedet med hensyn til ny nettutbygging, økt teknologikonkurranse og nærmest kontinuerlige endringer i produkt-/prisbildet gjør det i praksis umulig å etablere predefinerte, statiske geografiske markeder basert på et kriterium om ulike konkurransemessige betingelser.

Altibox vil videre uttrykke støtte til PTs vurdering av at det ikke kan trekkes klare grenser mellom ulike landsdeler eller kommuner/fylkeskommuner med hensyn til ulikheter i konkurransemessige betingelser. Det er riktig som PT påpeker at det ikke kun er etablert konkurrerende aksessnett i de mest befolkede områdene i landet eller i de største byene.

Eksempelvis kan det nevnes at det er store variasjoner blant Altibox-partnerne på dette punktet. Noen fokuserer på utbygging i byer hvor inntekspotensialet er størst, andre har bygd mest fiber utenfor de mest befolkningstette områdene hvor konkurransen er mindre, mens atter andre har en miks mellom ulike typer utbyggingsområder.

PT anfører videre at konkurranseforholdene innen relativt små geografiske områder kan variere mye, og at det taler imot oppsplitting i ulike geografiske markeder. Altibox kjenner seg igjen i en slik virkelighetsbeskrivelse. Altibox-partners utbyggingsstrategi er basert på utbygging av relativt små felt av gangen. Utbygging skjer kun dersom et visst antall av de som bor i det aktuelle feltet ønsker fiberbredbånd. Dette kan føre til at et boligfelt blir bygd ut, mens det ikke blir etablert fiber i nabofeltet. Dette underbygger PTs argument om at det også innen en og samme by eller kommune kan være store variasjoner i konkurranseforholdene.

PT viser i pkt. 113 i analysen til at både grossist- og sluttbrukerpriser er mer eller mindre like i hele landet, uavhengig av konkurransegrad. I pkt. 114 vises det til samme observasjon med hensyn til produktkvalitet. Dette stemmer godt



med Altibox sine erfaringer, og vi er derfor enig med PT i at begge disse observasjonene trekker i retning av å beholde hele landet som det relevante geografiske markedet.

I pkt. 115 i analysen drøfter PT ulike tilnærminger for henholdsvis ex post- og ex ante-vurderinger av relevante markeder. Altibox mener det er viktig å holde fast ved at forutsetninger, og til dels metodikk, vil være forskjellig i ex post- og ex ante-vurderinger. Dette innebærer at Konkurransetilsynets vurderinger og konklusjoner med hensyn til relevante markeder i den konkrete LOS-saken ikke kan gi føringer for PTs ex ante-vurderinger for regulering i LLUB- og bitstrøm-markedene i årene fremover. Altibox er således enig med PT i at det ikke vil være unaturlig at PT kommer til en annen konklusjon på vurderingen av det geografiske markedet i denne sammenheng enn Konkurransetilsynet gjorde i ex post-vurderingen i LOS-saken.

I tillegg vil Altibox påpeke at pågående diskusjoner om ny medieeierskapslov viser at det innenfor den nært beslektede mediebransjen også er vanskelig å predefinere stabile og klart avgrensede lokale geografiske markeder for lokal regulering. Innen all digital virksomhet, både knyttet til medie- og bredbåndsmarkedet, går utviklingen nå så hurtig og dynamisk at det fortoner seg mindre og mindre formålstjenlig å operere med geografisk avgrensede markeder. Av det siste høringsnotatet fra Kulturdepartementet om ny medieeierskapslov av 22. juni d.å., og flere av de tilhørende høringsuttalelsene, fremgår det at det de nærmeste årene vil være meget krevende å håndheve eierskapsbegrensninger på regionalt eller lokalt nivå, ettersom kriteriene for eventuell avgrensning er skiftende og lite stabile. Altibox mener at det kan trekkes klare paralleller mellom de konvergerende bredbånds- og mediemarkedene i så måte, og at dette er et ytterligere argument, i tillegg til de PT allerede har anført, for å opprettholde Norge som det relevante geografiske markedet for LLUB og Bredbåndsaksess.

Ny regulering av fiberaksess sett i lys av konkurransegrad og investeringsincentiver blant fiberutbyggere

Utbyggingen av fiberaksessnett i Norge er for tiden svært dynamisk. I tillegg til Altibox-partnerne, har store, kapitalsterke aktører som EQT og Telenor ambisiøse planer for fiberaksessutbygging de nærmeste årene. Dessuten representerer en rekke mindre lokale aktører en regional konkurransefaktor i mange områder i landet. I sum innebærer dette at konkurransen om fiberkundene både i privatmarkedet, bedriftsmarkedet og innen offentlige sektor er sterkere enn noen gang, og konkurransegraden blant fiberutbyggere er økende.

I tillegg har konkurransen mellom bredbåndsaktører som benytter ulike aksesssteknologier vært sterk i flere år, til gunst for sluttbrukerne i bredbåndsmarkedet. Dynamikken i denne teknologikonkurransen må også antas å vedvare i perioden som PTs varslede vedtak skal gjelde.

På bakgrunn av den sterke konkurransen på infrastrukturnivå, både blant fiberutbyggere og mellom ulike bredbåndsteknologier, savner Altibox en nærmere drøftelse i PTs varsel om vedtak i marked 4 og 5 av i hvilken grad tilgangsregulering i fiberaksessnett vil bidra til økt konkurranse og bedre og billigere tjenester for sluttbrukerne. I kobberaksessnettet var tilgangsregulering eneste virkemiddel for å skape konkurranse i bredbåndsmarkedet for drøyt 10 år siden ettersom ingen aktører den gang vurderte det som kommersielt interessant å konkurrere med Telenor på infrastrukturnivå så lenge Telenor hadde et tilnærmet landsdekkende kobberaksessnett. Konkurransen blant fiberutbyggerne, og i bredbåndsmarkedet som sådan, er i dag veldig annerledes. Den kan mer sammenlignes med infrastrukturkonkurransen i mobilmarkedet enn med tilgangskonkurransen i kobberaksessmarkedet. Altibox mener det på denne bakgrunn hadde vært naturlig at PT hadde gjennomført en grundigere vurdering av den konkurransemessige viktigheten av tilgangsaktører i fibernett, slik tilsynet de siste årene har gjort i mobilnett, og heller innrettet virkemiddelbruken mot å stimulere til enda sterkere konkurranse på infrastrukturnivå. Dette ville for øvrig vært mer i tråd med andre analyser og rapporter PT har utarbeidet/fått utarbeidet de senere årene enn å legge opp til ny tilgangsregulering av en aksesssteknologi under utbygging.

Et annet forhold som trekker i samme retning er at den største konkurransefaktoren på tjenestesiden i fibernett i årene fremover sannsynligvis uansett ikke vil komme fra tilgangsaktører, men fra «over the top»-aktører. Sett fra sluttbrukernes ståsted, og ut fra hensynet til tjenestemangfold og innovasjon, vil således nettnøytralitet sannsynligvis være et mye viktigere virkemiddel enn tilgangsregulering i marked 4 og 5 i årene fremover. Aktører som Netflix, Apple og Google antas å ha en mye større konkurranse- og innovasjonsfremmende effekt i fibermarkedet de nærmeste årene enn eventuelle aktører som gis en form for LLUB- eller bitstrøm-tilgang i fibernett. Dette er et forhold som ikke



drøftes i noe særlig grad verken i analysen eller de to vedtaksvarslene. Slik Altibox ser det, burde dette vært et sentralt vurderingstema i forhold til behovet og forholdsmessigheten av å innføre ny tilgangsregulering for fiberaksess. Det er et politisk mål både i Norge og EU at utbyggingen av neste generasjons høykapasitets fiberaksessnett i størst mulig grad skal være markedsbasert og skje på kommersielle vilkår. Økt konkurranse mellom utbyggere av fiberaksessnett er en viktig drivkraft for rask og effektiv utbygging. På denne bakgrunn mener Altibox at myndighetene, også PT, bør ha hovedfokus på rammebetingelser som legger til rette for mest mulig markedsbasert fiberutbygging, herunder bl.a. en fremføringspolitikk som stimulerer til utbygging og etterspørselsstimulerende tiltak innen offentlig sektor. Dersom myndighetene ønsker å unngå A- og B-lag for bredbåndstilgang, må det i tillegg utarbeides effektive modeller for organisering og finansiering av fiberutbygging i områder som ikke er kommersielt lønnsomme å bygge ut.

I et slikt perspektiv virker ny regulering av tilgang til fibernett som er under utbygging mot sin hensikt. Fiberutbygging er kapitalkrevende og hvis inntektsstrømmene knyttet til utbygging av slik ny infrastruktur ikke er forutsigbare for nettutbygger, vil incentivene for utbygging i de minst lønnsomme områder svekkes. På denne måten kan tilgangsregulering av fiberaksessnett, som innebærer at nettutbygger må legge til grunn reduserte sluttbrukerinntekter i sine investerings- og forretningsplaner, føre til mindre markedsbasert fiberutbygging enn i en situasjon uten slik regulering. Altibox savner en nærmere drøftelse av dette aspektet i PTs varsel om vedtak i marked 4 og 5.

Teknologinøytralitet og PTs vurderinger knyttet til tilgangsregulering av kabel-TV nett

Marked 4

Telenor leverer i dag betydelig flere bredbåndsabonnement via kabel-TV nett enn via fibernett, og veksten i kabel-TV-baserte bredbåndsabonnement har vært stor de siste årene, ref. pkt. 108 i varsel om vedtak i marked 4. Konkurransemessig sett utgjør således Telenors kabel-TV nett en mye viktigere flaskehals i det norske bredbåndsmarkedet enn Telenors fiberaksessnett. Ut fra en konkurransemessig vurdering burde det derfor være viktigere å innføre tilgangsregulering for bredbåndsabonnement via kabel-TV nett. I tillegg viser PT i pkt. 109 i varselet til at om lag 30 prosent av markedet for fast bredbåndsaksess i Norge i dag er basert på kabel-TV-nett, og at denne aksessformen har hatt den største absolutte veksten i antall abonnement de siste årene. Altibox synes det på denne bakgrunn er overraskende at PT, med en teknologinøytral markedsdefinisjon, ønsker å innføre tilgangsregulering i fiberaksessnett men ikke i kabel-TV nett.

Oppgraderingen av kabel-TV nett for bredbåndstilgang er tilnærmet fullført i de områdene hvor slik oppgradering er kommersielt forsvarlig. Det betyr at eventuell ny regulering av kabel-TV nett ikke vil påvirke investeringsincentiver i samme grad som i fiberaksessmarkedet hvor mye utbygging fortsatt gjenstår. Dette er nok et argument for at terskelen for tilgangsregulering i kabel-TV nett bør være lavere enn for tilgangsregulering i fiberaksessnett.

I varsel om vedtak i marked 4 påpekes det at forpliktelsen om LLUB-tilgang også gjelder i punkt-til-multipunkt fibernett. Det fremstår da som noe merkelig at tilsvarende tilgang i punkt-til-multipunkt kabel-TV nett ikke pålegges med den begrunnelse at Kommisjonen mener at det ikke er teknisk mulig, ref. pkt. 111 i vedtaksvarselet. Når i tillegg denne vurderingen fra Kommisjonen er 5 år gammel (2007), synes Altibox det hadde vært naturlig med en mer grundig og helhetlig vurdering av det tekniske mulighetsrommet for LLUB i kabel-TV nett før PT eventuelt konkluderer med å unnta regulering av en utbredt teknologi i et relevant marked med en teknologinøytral definisjon.

Forut for LLUB-reguleringen for drøyt 10 år siden ble det også argumentert for at det var teknisk vanskelig å «unbundle» kobbernettet for å gi tilgang for konkurrerende bredbåndstilbydere. Det var en av grunnene til at bitstrøm-tilgangen ble kommersialisert før LLUB-tilgangen. Det viste seg imidlertid at da LLUB-reguleringen i kobbernettet ble innført, ble de tekniske vanskelighetene løst. Altibox savner en drøftelse av det tekniske mulighetsrommet for LLUB i kabel-TV nett sett i lys av debatten om tilsvarende tekniske vanskeligheter i kobbernettet på begynnelsen av 2000-tallet.

Marked 5

Selv om PT etter en grundig og helhetlig vurdering av det tekniske mulighetsrommet for LLUB i kabel-TV nett likevel skulle komme til at det er åpenbare tekniske hinder for slik tilgang, er det teknisk mulig å tilby bitstrøm-tilgang i kabel-TV nett, ref. PTs omtale av slik tilgang i Danmark i pkt. 140 i varsel om vedtak i marked 5. Det betyr at argumentet om absolutte tekniske hinder for tilgangsregulering i kabel-TV nett uansett ikke er gjeldende for bitstrøm-tilgang. Altibox



savner på denne bakgrunn en mer selvstendig vurdering av bitstrøm-tilgang i kabel-TV nett, uavhengig av vurderingene av LLUB-tilgang.

I pkt. 141-142 i vedtaksvarslet viser PT til uttalelser fra TDC om at nye tilgangsprodukter vil kreve betydelige investeringer for å unngå begrensninger i produktet for grossistkunden. PT ser ut til å bruke dette som en del av begrunnelsen for å unnta kabel-TV nett fra bitstrømregulering. Altibox kan ikke se at dette er et forhold som gjelder spesielt for tilgang til kabel-TV nett. Tvert imot, er det grunn til å anta at tilsvarende betydelige investeringer vil kreves for alle aksessformer/teknologier hvor ny tilgangsregulering pålegges. Det var tilfellet den gangen kobbernettet ble åpnet, og det må også påregnes ved bitstrøm-tilgang til fiberaksessnett. Altibox mener således at dette ikke kan være et tungtveiende argument for å unnta forpliktelser i kabel-TV nett, gitt at markedsdefinisjonen og virkemiddelbruken i dette relevante markedet skal være teknologinøytral.

Med hilsen
for Altibox AS

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Hans Bjarne Solheim". The signature is fluid and cursive, with the first name "Hans" and last name "Solheim" clearly distinguishable.

Hans Bjarne Solheim
Produktdirektør