

Erhvervsstyrelsen

Sendes til postmar@erst.dk og memokr@erst.dk

Sagsnr: s2019-766
Doknr: d2020-1475-20.0
31. januar 2020

Høringssvar til udkast til produktmarkedsafgrænsning for marked 3

Erhvervsstyrelsen har den 18. december 2019 sendt udkast til produktmarkedsafgrænsning for marked 3 (engrosbredbåndsmarkedet) i høring og anmoder om eventuelle bemærkninger senest den 31. januar 2020.

Dansk Energi vil indledningsvis gerne kvittere for, at Erhvervsstyrelsens har valgt en tidlig og åben proces for inddragelse af branchen forud for de egentlige markedsanalyser. Erhvervsstyrelsens arbejde bygger blandt andet på drøftelser med de regionale fibernetselskaber, som arbejder på en kommerciel åbning af deres fibernet for eksterne service providere – baseret på fair, ikke-diskriminerende og rimelige vilkår og betingelser.

Hovedbudskaber

Udkastet lægger op til et brud med den hidtidige linje i den sektorspecifikke teleregulering. Erhvervsstyrelsen foreslår udpegning af to separate detailmarkeder, hhv. et højkapacitetsmarked, der består af fiber- og coax-baserede bredbåndsabonnementer, og et lavkapacitetsmarked, der alene består af kobberbaserede bredbåndsabonnementer. Engrosmarkedet foreslås opdelt på tilsvarende vis.

Dansk Energi er uenig i Erhvervsstyrelsens betragtning om, at den kobberbaserede bredbåndsteknologi – som helhed – ikke er i stand til at understøtte kapacitetskrævende tjenester som streaming og online gaming som coax og fiber. Dansk Energi finder, baseret på de faktiske forhold på bredbåndsmarkedet, at der fortsat er en klar substitutionskæde mellem fiber/coax og en betydelig andel af mulige og afsatte hastigheder på kobbernettet, og at dette billede vil være repræsentativt flere år frem. Dansk Energi opfordrer Erhvervsstyrelsen til at gennemføre beregninger af det samlede peakforbrug for repræsentative typer husstande, så afgrænsningen af højkapacitetsmarkedet bygger på et mere kvalificeret grundlag.

Udkastet lægger også op til et andet brud med den hidtidige linje i den sektorspecifikke teleregulering, nemlig et opgør med den eksisterende opdeling af engrosmarkedet på lokal og central adgang (marked 3a og 3b). Erhvervsstyrelsen vurderer, at der i tilstrækkeligt omfang er substitution mellem disse engrosprodukter, hvorfor de hører under samme engrosmarked.

Dansk Energi er enig i Erhvervsstyrelsens vurdering om, at det i forhold til fibernettet i høj grad er muligt at opnå tilfredsstillende fleksibilitet og differentieringsmulighed ved brug af virtuelle, centralt opsamlede bitstrømsprodukter, hvorfor der ikke er belæg for at vurdere engrosprodukterne på to

forskellige, vertikalt integrerede markeder. Dansk Energi finder det vigtigt, at de wholesale-produkter, der udbydes på fibernet, er teknisk lige tilgængelige og anvendelige for alle potentielle serviceprovidere, så kunderne sikres flest mulige relevante og jævnbyrdige valgmuligheder fra flere udbydere. En åbning af fibernet for rå fiber, foruden centralt opsamlede bitstrømsprodukter, vil fx stille serviceprovidere uden eget backbone ringere end serviceprovidere med eget backbone, hvilket kan mindske antallet af relevante tilbud til kunderne.

Bemærkninger til afsnit 2 vedrørende afgrænsning af detailmarkedet

Dansk Energi er enig i, at der både i forhold til dækning og afsætning er sket en markant stigning i forhold til download- og upload-hastigheder de seneste år, og at stigningen har været mest udtalt for fiber- og coax-net.

Dansk Energi er dog ikke enig i, at den kobberbaserede bredbåndsteknologi skal udelukkes som input på et højkapacitetsmarked.

Det forhold, at de regionale fibernetselskaber og TDC tilbyder en meget beskeden eller oftest slet ingen tilslutningsafgift til fibernet, bekræfter, at der fortsat er en stærkt konkurrencepræget substitutionskæde mellem fiber/coax og kobber. Hvis fiber/coax og kobber var to forskellige produktmarkeder uden substitution, ville det naturligvis være muligt for fibernetselskaberne og TDC at opkræve en markant højere og mere omkostningsdækkende tilslutningsafgift for fibernet. Det er som nævnt ikke tilfældet.

Erhvervsstyrelsen afgrænser højkapacitetsmarkedet til bredbåndsteknologier, der understøtter høje download- og upload-hastigheder, og som leverer stabile bredbåndsforbindelser af høj kvalitet. Ifølge Erhvervsstyrelsen retter højkapacitetsmarkedet sig mod et voksende segment af detailkunder (husstande), som ofte anvender kapacitetskrævende tjenester som streaming, online gaming mv. Det er husstandens samlede peak-forbrug (antal samtidigt anvendte enheder), der afgør husstandens efterspørgsel på båndbredde.

Erhvervsstyrelsen vurderer, at fiber- og coax-baserede abonnementer kan imødekomme efterspørgslen hos det kundeselement, der hyppigt anvender meget kapacitetskrævende tjenester (streaming, online gaming mv.), mens kobberbaserede abonnementer primært anvendes af det kundeselement, der ikke benytter sådanne tjenester. Erhvervsstyrelsen henviser også til, at stigningen i dækning og afsætning af download- og upload-hastigheder primært er sket i forhold til fiber- og coax-net, mens kobbernettet generelt ikke har undergået en tilsvarende udvikling.

Dansk Energi savner belæg for styrelsens generelle udelukkelse af den kobberbaserede bredbåndsteknologi som input til højkapacitetsmarkedet henset til, at de faktiske forhold på bredbåndsmarkedet synes at vise noget andet.

Dansk Energi skal opfordre til, at Erhvervsstyrelsen beregner det typiske peak-forbrug for en højkapacitetshusstand, fx i form af en "husstandskurv" af samtidigt anvendte kapacitetskrævende tjenester – opgjort på forskellige typer husstandsprofiler¹. På den måde kan der tilvejebringes et mere kvalificeret grundlag til vurdering af hvilke bredbåndsteknologier, der kan understøtte det typiske

¹ Ifølge Danmarks Statistik er der i gennemsnit 2,2 personer pr. husstand i Danmark. I godt 70 % af de i alt 2,6 mio. husstande er der 1-2 personer i husstanden.

peak-forbrug for en højkapacitetskrævende husstand, og hvilke bredbåndsteknologier der ikke kan levere den nødvendige download- og upload-hastighed og kvalitet.

Forbrugerrådet TÆNK har i 2018 udarbejdet anbefalinger til hvilken type bredbånd, man skal vælge, baseret på hvor høj internethastighed, man har brug for². Anbefalingerne skal sikre, at man som forbruger undgår at betale for meget eller ender med en internetforbindelse, der ikke understøtter ens behov. Forbrugerrådet TÆNK anbefaler følgende download-hastigheder for en husstand:

0-19 Mbit/s: Hvis du vil have flere enheder på nettet samtidigt, for eksempel tablet, fjernsyn og konsoller, anbefaler Forbrugerrådet Tænk en forbindelse på minimum 10 Mbit/s eller mere.

20-49 Mbit/s: Streamer du tv, spiller online spil og downloader film, har du brug for minimum 20 Mbit/s.

50-99 Mbit/s: Du skal bruge mere end 50 Mbit/s, hvis der er flere i husstanden, der er på nettet samtidig for at spille online computerspil og se HD-film.

+100 Mbit/s: Hvis du streamer film og udsendelser i UHD-opløsning (fire gange højere end HD), eller mange i husstanden streamer HD-film samtidig på forskellige enheder eller spiller online computerspil, har du brug for mere end 100 Mbit/s. Mere end 100 Mbit/s er primært til en husstand med flere familiemedlemmer, som ofte er på nettet samtidig og downloader samt streamer store mængder data.

Den højeste kategori (+100 Mbit/s) retter sig primært mod husstande, som streamer film mv. i UHD/4K-opløsning (kræver en bitrate på 15-20 Mbit/s pr. fladskærm), eller mange i husstanden streamer HD-film samtidig på forskellige enheder (kræver en bitrate på 3-10 Mbit/s pr. fladskærm afhængigt af komprimeringsudstyr) eller spiller online gaming (kræver en bitrate på typisk 4-5 Mbit/s pr. enhed³).

Adgang til UHD/4K-indhold over internet er dog fortsat begrænset til udvalgte film og serier hos enkelte OTT-udbydere, herunder Netflix⁴, samt udvalgte fodboldkampe mv. gennem Viasat Ultra HD, som dog alene kan tilgås gennem Viaplay på AppleTV, Chromecast og browser. UHD/4KTV må derfor fortsat betragtes som et nicheprodukt. Dansk Energi forventer, at der vil gå en årrække, før UHD/4K erstatter SD/HD som mainstream-format hos de større broadcastere som DR og TV2.

Forbrugerrådet TÆNK vurderer upload-hastigheden som mindre vigtig. Medmindre man ofte har brug for at lægge store filer i fx Dropbox eller lignende, vurderer Forbrugerrådet TÆNK, at upload-hastigheden ikke behøver at være højere end 2 Mbit/s.

Dansk Energi anbefaler, at Erhvervsstyrelsen inddrager ovenstående anbefalinger fra Forbrugerrådet TÆNK eller tilsvarende dokumentation til beregning af det samlede peak-forbrug for repræsentative typer husstande, så afgrænsning af højkapacitetsmarkedet – og dertil hørende bredbåndsteknologier – bygger på et mere kvalificeret grundlag.

Ifølge Energistyrelsens telestatistik udgør VDSL-abonnementer på kobbernettet (mindst 30 Mbit/s download og typisk 5 Mbit/s upload) ca. 45 % af det samlede antal abonnementer på kobber. Dansk Energi vurderer, at hovedparten af VDSL-abonnementerne på kobbernettet understøtter det ovenfor

² <https://taenk.dk/test-og-forbrugertiliv/hus-og-have/internet-hastighed-saa-meget-har-du-brug>

³ <http://www.bredbaandsmatch.dk/gamerguide/>

⁴ <https://www.panetflix.dk/netflix-ultrahd-4k>

beskrevet peak-forbrug for husstande, der anvender kapacitetskrævende tjenester som streaming, online gaming mv.

Hertil kommer, at omkring 400.000 husstande i dag har adgang til en bredbåndsforbindelse på mindst 100 Mbit/s download og typisk 24 Mbit/s upload gennem kobbernettet ved brug af VDSL2-teknologien.

TDC har på et møde i NGA-forum den 19. november 2019 oplyst, at selskabet har lanceret VPLUS (VDSL35b) over for eBSA-, VULA- og BB Basic-abonnenter – altså et bredt udsnit af TDC's kobberbase-rede bredbåndstilslutninger – og at VPLUS-teknologien giver mulighed for bredbåndshastigheder op til 300 Mbit/s download og 35 Mbit/s upload. Desuden tilbyder TDC at ophæve shaping (deshaping) for udvalgte fremskudte DSLAM'er rundt om i landet for at øge hastigheden for VDSL-kunder⁵.

Dansk Energi mener derfor, at kobbernettet langt fra har udspillet sin rolle som input til højkapacitetsmarkedet.

Dansk Energi finder – baseret på de faktiske forhold på bredbåndsmarkedet – at der fortsat er en klar substitutionskæde mellem fiber/coax og en betydelig andel af mulige og afsatte hastigheder på kobbernettet, og at dette billede vil være repræsentativt flere år frem.

De senere års afsætning af højere download- og upload-hastigheder på coax og fiber skyldes i høj grad det forhold, at mindsteprisen for 100 Mbit/s coax/fibernet og 300 Mbit/s coax/fibernet er lavere end mindsteprisen for 50 Mbit/s coax/fibernet⁶.

Den stigende efterspørgsel på de markant højere udbudte download- og upload-hastigheder på coax og fiber bygger efter Dansk Energis vurdering ikke på et reelt behov, men snarere på nogle markedsfastsatte detailpriser, som primært har til formål at tiltrække nye kunder i et skærpet konkurrencelandskab efter devisen – ”meget mere båndbredde for den samme eller lavere pris”. Med den nye detailprissætning på TDC's coax, hvor flere udbydere tilbyder 1.000 Mbit/s for 249 kr. pr. måned, må vi forvente en accelereret afsætning af højere download- og upload-hastigheder på coax uden ”ophæng” i et faktisk behov.

Dansk Energi opfordrer Erhvervsstyrelsen til at afspejle den faktiske udvikling på det danske bredbåndsmarked ved også at medtage mobilt bredbånd i det samlede produktmarked, da mobilt bredbånd i stigende grad markedsføres og anvendes som substituerende produkter i forhold til fastnetbaserede bredbåndsteknologier. Det gælder fx mobilnetværket 3's lancering af 'Internet til hjemmet', der markedsføres som et reelt alternativ til fastnetbaseret bredbånd⁷. Med den igangværende udrulning af 5G bliver denne udvikling blot forstærket.

Mulige konsekvenser ved opsplnitning af bredbåndsmarkedet i hhv. et høj- og lavkapacitetsmarked

En opsplnitning af bredbåndsmarkedet i et højkapacitetsmarked bestående af coax og fibernet og et lavkapacitetsmarked bestående af kobberbaserede bredbåndsabonnementer kan føre til en situation, hvor én udbyder indtager en lokal/regional dominerende markedsposition på højkapacitetsmar-

⁵ [Præsentation fra TDC NGA-forum 19. november 2019, slide 11-13](#)

⁶ Jf. Erhvervsstyrelsens rapport om udvikling på detailmarkedet for bredbånd (juni 2019).

⁷ <https://www.3.dk/internet/Til-hjemmet/>

kedet, mens en anden udbyder indtager en dominerende markedsposition på det samlede bredbåndsmarked for høj- og lavkapacitetsabonnementer og/eller på lavkapacitetsmarkedet alene.

Ovenstående situation vurderes meget tænkelig, hvis man tager Energistyrelsens opgørelse af markedsandele i betragtning. Den seneste måling viser, at TDC's markedsandel på fastnetbaseret bredbånd (kobber/coax/fiber/fiber-LAN) er 50,5 % – efterfulgt af Norlys (SE/Eniig/Boxer) med 18,4 %⁸. TDC's markedsandel er således 2,5 gange større end den næststørste bredbåndsudbyder. Hertil kommer TDC's dominerende stilling på markedet for betalings-tv (primært på coax), som yderligere forstærker selskabets position på bredbåndsmarkedet (både høj- og lavkapacitet). Til sammenligning sidder Telia på ca. 35 % af bredbåndsmarkedet i Sverige, mens Telenors markedsandel i Norge er på omkring 38 % – altså markant lavere markedsandele end TDC's markedsandel i Danmark⁹.

I de kommende år forventes en fortsat migrering mod højere download- og upload-hastigheder på coax og fiber i høj grad at ske som en løbende teknisk overflytning styret fra udbyders side – uden aktiv stillingtagen fra kundernes side.

På tilsvarende måde har bredbåndsudbydere på det kobberbaserede bredbåndsmarked løbende migreret kunderne til højere download- og upload-hastigheder på kobbernettet, efterhånden som udviklingen har muliggjort det, for at understøtte kundernes behov for større båndbredde og mindske kundernes churn til alternative udbydere (primært coax/fiber/4G mobilt bredbånd). Derved kommer mange bredbåndskunder heller ikke fremover til at flytte sig fra lav- til højkapacitetsmarkedet baseret på en tilhørende stillingtagen til alternative udbydere i markedet.

Dansk Energi finder det væsentligt, at man i den efterfølgende regulering holder sig for øje, at der ikke skabes en kunstigt gunstig situation for de(n) udbyder(e), som indtager en dominerende stilling på lavkapacitetsmarkedet (og eventuelt på det samlede marked), til at migrere kunderne over i højhastighedsmarkedet, uden at der er lige konkurrencevilkår for både netejere på højkapacitetsmarkedet og andre service providere. En kunstig gunstig situation for den dominerende markedsaktør på lavkapacitetsmarkedet eller på tværs af de to markeder kunne fx opstå, hvis den dominerende markedsaktør i lavkapacitetsmarkedet vælger at sætte en unaturlig lav pris på sine højkapacitetsprodukter, mens det segment, der vurderes aldrig at ville eller ikke har teknisk indsigt til at migrere fra lavkapacitetsmarkedet, betaler en forholdsmæssigt højere pris på kobbernettet.

Bemærkninger til afsnit 2.4 vedrørende organiserede bredbåndskunder

Erhvervsstyrelsen anfører, at 685.000 bredbåndsabonnementer – svarende til 27 % af samtlige fastnetbaserede bredbåndsforbindelser – er købt af en organiseret kunde tilhørende en antenneforening, boligforening mv.

Dansk Energi finder det af afgørende betydning, at bredbåndsabonnementer, afsat til organiserede kunder, indgår i beregningen af markedsandele og i opgørelsen af parallel infrastruktur i forhold til de husstande, de dækker. Kun herved sikres et retvisende analysegrundlag, der afspejler de faktiske konkurrenceforhold på det danske bredbåndsmarked.

Dansk Energi kan med tilfredshed notere, at Erhvervsstyrelsen åbner for at inddrage de organiserede bredbåndsabonnementer i den videre analyse.

⁸ Energistyrelsens telestatistik for 1H-2019.

⁹ [Telecommunication markets in the Nordic and Baltic Countries 2018](#)

Erhvervsstyrelsen anfører dog, at kun de foreninger (antenne- og boligforeninger), der leverer bredbånd til en ikke på forhånd afgrænset kreds af slutbrugere, kan betragtes som udbydere i telelovens forstand.

Dansk Energi finder, at Erhvervsstyrelsens definition og afgrænsning af, om en forening skal betragtes som erhvervmæssig udbyder i telelovens forstand eller ej, er for grovkornet. Med denne afgrænsning vil en række af de lokale/regionale fibernetselskaber – i princippet – kunne skrive sig ud af markedet som udbydere i telelovens forstand, da de alene leverer fiberbaseret bredbånd til en afgrænset kreds af slutbrugere, nemlig husstande (andelshavere) i eget forsyningsområde.

Dansk Energi mener, at Erhvervsstyrelsen også bør lægge vægt på, om foreningen (antennenettet) drives på almindelige forretningsmæssige og kommercielle vilkår¹⁰ – og agerer i konkurrence med andre markedsaktører gennem løbende tilpasning af priser og produkter, investeringer i opgradering af net-kapacitet, aftaler med eksterne service- og indholdsudbydere mv.

Dansk Energi stiller sig naturligvis til rådighed for uddybning af ovenstående bemærkninger.

Med venlig hilsen

Christian Berg
Dansk Energi
Tel: 2275 0411

¹⁰ I en klagesag om tilbagebetaling af forudbetalt medlemsbidrag (antenneafgift) vurderede Forbrugerklagenævnet, at en antenneforening måtte anses som erhvervsdrivende i lovens forstand. Nævnet lagde ved afgørelsen vægt på, at det fremgik af foreningens vedtægter, at formålet med foreningen blandt andet var at drive foreningen på forretningsmæssige vilkår, og at foreningen havde et professionelt set up (sagsnr. 01-11-7611).