

Returadresse: Teglholmegade 1, DK-0900 København C

Erhvervsstyrelsen
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

København, den 6. september 2024

Vedr. udkast til produktmarkedsafgrænsning på marked 1

TDC NET har modtaget Erhvervsstyrelsens udkast til produktmarkedsafgrænsning på marked 1 i høring ved mail af 8. juli 2024.

Nedenfor følger TDC NET's bemærkninger til udkastet.

1. Vedr. 5G på lavhastighedsmarkedet

Indledningsvis bemærkes, at det væsentligste (nye) forhold i afgrænsningen er spørgsmålet om, hvordan 5G via router skal håndteres.

Erhvervsstyrelsen har i udkastet lagt op til, at 5G skal indplaceres på lavkapacitetsmarkedet sammen med DSL og fast trådløs.

TDC Net er ikke enig i, at produkter baseret på hhv. 5G via router og DSL indgår på samme konkurrenceretlige marked.

TDC Net bemærker, at Erhvervsstyrelsen *på den ene side* baserer sin vurdering af, at 5G ikke skal indlemmes på højhastighedsmarkedet på data om detailkundernes faktiske skifteadfærd mellem platformene coax, fiber og 5G, mens styrelsen *på den anden side* konkluderer, at 5G indgår på lavhastighedsmarkedet uden at henvise til tilsvarende undersøgelser af forbrugernes faktiske skifteadfærd mellem DSL og 5G som skulle understøtte en sådan konklusion.

Erhvervsstyrelsen begrundes således alene inklusionen af 5G på lavhastighedsmarkedet med en objektiv konstatering af, at produkttegenskaberne for 5G gør, at der kan konkurreres om lavhastighedssegmentet:

*"Erhvervsstyrelsen vurderer imidlertid, at bredbåndsforbindelser baseret på 5G er substitut på lavkapacitetsmarkedet, idet 5G kan levere hastigheder og kvalitet, der er konkurrencedygtig i forhold til dette markedssegment."*¹

TDC Net er enig i, at 5G via router lægger et (betydeligt) konkurrencepres på lavhastighedsmarkedet (DSL). Men det betyder ikke, at 5G og DSL af den grund per definition befinder sig på samme marked.

Tværtimod er det TDC Nets klare opfattelse, at konkurrencepreset fra 5G mod DSL og de deraf afledte kundebevægelser er udtryk for *migration* (fra ét marked til et andet) og ikke *substitution* (mellem produkter på samme marked).

Det skyldes, at kundevandringen udelukkende sker envejs fra DSL over mod 5G – og altså ikke den modsatte vej. På samme måde som DSL-kunderne også skifter til højhastighedsmarkedet (coax og fiber) uden, at der er af den grund er tale om ét samlet marked.

¹ Jf. Erhvervsstyrelsens udkast til produktmarkedsafgrænsning, s.29.

Udviklingen afspejler, at DSL er et nedgangs- og afviklingsmarked, som løbende afgiver kunder til beslægtede, men separate, nabomarkeder karakteriseret af produkter med overlegne produktkarakteristika (ikke mindst hastighedsmæssigt): højhastighedsmarkedet (coax og fiber) og 5G via router.

En undersøgelse foretaget af Ipsos viser, at ca. [redacted] kobberkunder skiftede til mobilt bredbånd (4G+5G), svarende til ca. [redacted] af kobberkundebasen, i løbet af første halvår 2024. Det skal dog nævnes, at kobberkunderne har haft 4G som alternativ længe, og at mange af kobberkunderne formentligt er skiftet hertil allerede inden 5G fremkom på markedet, da også 4G typisk kan tilbyde en højere hastighed til en attraktiv pris sammenlignet med mange kobberprodukter.

Omvendt er det vurderingen, at det er en yderst begrænset andel af de relativt få nye DSL-kunder, der trods alt fortsat kommer til, som kommer fra 5G.

Hvis man forestiller sig, at priserne på 5G via router blev hævet 5-10 pct. (SSNIP) er det ydermere utænkeligt, at dette vil give sig udslag i en nævneværdig kundevandring tilbage til DSL. Dermed foreligger der migration og ikke substitution i konkurrenceretlig forstand, og produkterne tilhører derfor ikke samme konkurrenceretlige marked, jf. Konkurrencerådets afgørelse i Norlys-fusionen fra 2019:

"449. Det er styrelsens vurdering, at udviklingen på bredbåndsmarkedet skyldes, at kundernes behov for en hurtig og stabil internetforbindelse har drevet kunderne over mod de typer af infrastruktur, som kan levere hurtige stabile forbindelser. Det er styrelsens vurdering, at forbrugernes bevægelse bort fra kobberplatformen over mod coax- og fiber er et udtryk for migration og ikke substitution. Bredbåndsmarkedet undergår en udvikling over tid, som i høj grad er uafhængig af priserne på markedet. Kundernes vaner (fx streaming og gaming) ændres over tid, og den teknologiske udvikling har åbnet nye muligheder for bredbåndsforsyning. Det er således naturligt, at kunderne over tid migrerer over på den type infrastruktur, som bedst er afstemt med husstandens behov. Dette er ikke nødvendigvis et udtryk for, at kunderne vil substituere en bredbåndsforsyning på fiber/coax med en bredbåndsforsyning på kobber, hvis prisen på bredbåndsforsyning på fiber/coax stiger.

450. Udviklingen på bredbåndsmarkedet og kundernes modvilje mod at skifte tilbage til en billigere men langsommere forbindelse, når først de har fået hurtigere bredbånd på fiber/coax jf. nedenfor, harmonerer med en udvikling, som skyldes, at kunderne migrerer fra en langsommere infrastruktur, som ikke længere kan følge med kundernes brug af internettet, mod de nyere typer højhastighedsinfrastruktur, som i stigende grad bliver tilgængelig på flere og flere private adresser." (TDC Nets fremhævelse).

Det er efter TDC Nets opfattelse de samme dynamikker, der gør sig gældende i forhold til DSL og 5G som det længe har været tilfældet i forhold til DSL og coax/fiber, og som er behandlet i ovennævnte udsnit fra Norlys-afgørelsen – og som historisk også kendes fra kundevandringerne fra fastnettelefonimarkedet over til det teknologisk overlegne mobilmarked.

Det er vigtigt at understrege, at en vurdering af, at 5G via router ikke befinder sig på samme marked som DSL ikke er til hinder for, at Erhvervsstyrelsen i den videre proces med markedsanalyserne kan lægge vægt på det konkurrencepres, som 5G via router åbenlyst lægger på lavhastighedsmarkedet, herunder den disciplinerende effekt på prissætningen af produkterne på markedet. Et konkurrencepres, der bestemt ikke bliver mindre af, at produkterne ikke befinder sig på det samme marked.

I forlængelse heraf skal TDC Net opfordre Erhvervsstyrelsen til at foretage en trekriterietest på lavhastighedsmarkedet, idet det er TDC Nets forventning, at resultatet af testen vil være, at markedet ikke længere er egnet til ex-ante regulering, bl.a. som

følge af den infrastrukturkonkurrence, der hidrører fra både højhastighedsmarkedet og 5G.

3

2. Vedr. 5G på højhastighedsmarkedet

I forlængelse af ovenstående er TDC Net enig med Erhvervsstyrelsen i, at der (heller) ikke pt. er evidens for, at 5G skulle indgå på samme konkurrenceretlige marked som coax og fiber.

TDC Net bemærker dog, at der er tale om en meget ny teknologi, som stadig er ved at finde sit leje hos både markedsaktører og slutkunder. I den forbindelse bemærkes, at Erhvervsstyrelsens datasæt vedrørende 5G relaterer sig til 2022 og 2023, hvor 5G først var fuldt udrullet i 2023.

Erhvervsstyrelsen peger på det forhold, at 5G er en ny teknologi som en forklarende faktor bag det kundeoptag, som hidtil har været på 5G, og stiller i den forbindelse spørgsmålstejn ved, om denne effekt vil være ved, når først "nyhedens interesse" har lagt sig.²

Det er måske korrekt, at visse slutkunder kan have været draget af "nyhedens interesse" og i den forbindelse have foretaget et skifte. Men der er formentligt også en større gruppe af slutkunder, som foretrækker at "se tiden an" inden man træffer beslutning om at skifte en kablet forbindelse ud med 5G som følge af den usikkerhed, der ofte vil være hos slutkunderne i forbindelse med lancering af nye teknologier i forhold til, om produktet rent faktisk kan levere det, der stilles i udsigt mv.

På den baggrund er det TDC Nets vurdering, at det på nuværende tidspunkt er for tidligt at vurdere, hvordan 5G vil påvirke markedsdynamikken i forhold til coax og fiber på den lidt længere bane, herunder ikke mindst om 5G vil kunne siges at tilhøre samme marked som coax og fiber, når næste reguleringsperiode begynder i 2027.

Samtidigt vil den kommende regulering forventeligt være gældende i fem år, dvs. til udgangen af 2031, hvilket ligger mere end syv år ude i fremtiden. Det forekommer på den baggrund ikke sikkert at drage håndfaste konklusioner omkring 5G's markedsmæssige indplacering på nuværende tidspunkt henset til den skitserede usikkerhed, idet konklusionerne gerne skulle være robuste nok til også at være retvisende både ved indgangen til, og i løbet af, den kommende reguleringsperiode.

TDC Net skal derfor opfordre Erhvervsstyrelsen til at tage spørgsmålet omkring 5G op igen om fx 1 år (hvilket fortsat vil være i god tid inden næste reguleringsperiode) med henblik på at kunne vurdere udviklingen i kundeoptag, skifteadfærd, prissætning mv. baseret på data for den mellemliggende periode (2024-2025), hvor 5G i højere grad har haft mulighed for at modnes og "sætte sig" i markedet – og evt. også evaluere spørgsmålet i løbet af reguleringsperioden.

3. Vedr. 5G's konkurrencepres på højhastighedsmarkedet

Selvom TDC Net ikke pt. opfatter 5G som en substituerende teknologi (inden for rammerne af en SSNIP-test), betyder det ikke, at 5G ikke udøver et konkurrencepres over for coax og fiber.

Det er i forlængelse heraf korrekt, at 5G på mange adresser kan levere de hastigheder, som efterspørges af hovedparten af detailkunderne.³ Når detailprissætningen på 5G samtidig er fuld konkurrencedygtig med priserne på coax og fiber⁴, betyder det, at 5G lægger et betydeligt konkurrencepres på højhastighedsmarkedet.

En undersøgelse fra første halvår 2024 foretaget af Ipsos viser da også, at ca. [REDACTED] detailkunder skiftede fra fiber til mobilt bredbånd (4G+5G – men 4G fylder formentligt ikke ret meget) på tværs af landet (og netudbydere) i perioden, men der er også

² Jf. *Ibid.*, s. 23-24.

³ Jf. *Ibid.*, s. 19.

⁴ Jf. *Ibid.*, s. 10.

[redacted], der har skiftet den anden vej, hvorfor der netto kan siges at være skiftet ca. [redacted] kunder (net adds) fra fiber til mobilt bredbånd i perioden.

4

Det harmonerer med Erhvervsstyrelsens egen konklusion om, at en del af kunderne vurderer, at 5G kan være et alternativ til produkterne på højhastighedsmarkedet (selvom det pt. ikke er tilstrækkeligt til at konkludere, at produkterne befinder sig på samme marked, jf. ovenfor).⁵

Men det viser også, at fremkomsten af 5G indebærer, at både coax- og fibernettene aktuelt og fremadrettet vil være udsat for et konkurrencepres, som ikke fandtes før.

Dermed vil 5G-produktudbuddet fungere som et prisanker for produkterne på højhastighedsmarkedet, da der vil være grænser for, hvor meget fx fiberudbydere vil kunne hæve prisen før kunderne i større stil vil skifte til 5G, selvom der er tale om en teknologisk løsning med delvist andre produktkarakteristika, for at få en lavere pris.

På den baggrund skal TDC Net opfordre Erhvervsstyrelsen til at tage inddrage den konkurrencemæssige betydning af 5G i sin analyse af markedsmagt og reguleringsbehov på højhastighedsmarkedet – uanset konklusionerne på selve markedsafgrænsningen.

4. Vedr. slutkundernes skiftevillighed

Som TDC Net tidligere har redegjort for i forbindelse med den foregående runde af markedsanalyser, så er der efter TDC Nets opfattelse tale om, at detailmarkedet er både relativt gennemsnitligt og overskueligt.⁶

Erhvervsstyrelsen anfører, at ca. 30 pct. af kunderne har skiftet udbyder inden for de seneste tre år, og at dette efter styrelsens opfattelse indikerer, at markedet ikke er præget af en meget aktiv skifteadfærd.⁷

For det første indeholder ovenstående tal efter TDC Nets forståelse ikke produkt-skift (fx hastigheds- eller teknologiskift) inden for samme tjenesteudbyder, hvilket ellers lige så vel som udbyderskift er et tegn på, at forbrugerne løbende forholder sig aktivt til deres abonnement, behov og muligheder.

For det andet viser Erhvervsstyrelsens analyse også, at der er stor tilfredshed blandt forbrugerne med den aktuelle forbindelse, og at dette er årsag til manglende behov for at skifte – men også at forbrugerne rent faktisk skifter i takt med, at deres behov ændrer sig.

Det er efter TDC Nets opfattelse positivt, at det er tilfredshed med nuværende forbindelse – og ikke strukturelle barrierer på markedet – der er udslagsgivende for, om forbrugerne skifter. Det vil derimod være problematisk, hvis respondenterne oplyste ikke at skifte trods utilfredshed med aktuell forbindelse.

For det tredje er det spørgsmålet, om det forhold, at ca. 1/3 af markedet har foretaget et udbyderskift inden for seneste tre år i virkeligheden er ”meget” eller ”lidt”, hvis man sammenligner bredbåndsmarkedet med de traditionelle forsyningssektorer varme, vand og el, som forbrugerne efter Erhvervsstyrelsens opfattelse nu opfatter bredbåndsmarkedet som tilhørende.⁸

Det er TDC Nets hypotese, at bredbåndsmarkedet er præget af en relativ høj andel af aktive forbrugere, specielt hvis man inddrager abonnementskift inden for samme udbyder, når man sammenligner med ovennævnte forsyningssektorer.

⁵ Jf. *Ibid.*, s. 23-24.

⁶ Jf. afsnit 3 i TDC Nets høringssvar af 24. august 2020 vedr. Erhvervsstyrelsens udkast til markedsanalyse af engrosmarkeder for netadgang til højkapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3HC)

⁷ Jf. Erhvervsstyrelsens udkast til produktmarkedsafgrænsning, s. 14.

⁸ Jf. *Ibid.*, s. 12.

TDC Net anerkender dog, at der – til trods for den massive kundefgang fra kobber-baserede produkter, som TDC Net oplever i disse år (jf. også Erhvervsstyrelsens udkast⁹), og som i sig selv illustrerer mobiliteten i markedet – blandt visse (typisk ældre) kundesegmenter på lavhastighedsmarkedet kan være tale om mindre grad af mobilitet.

TDC Net skal på den baggrund opfordre Erhvervsstyrelsen til at genoverveje, om det er en retvisende karakteristik af bredbåndsmarkedet, når dette *generelt* betegnes som et marked præget af inaktivitet og lav skifteadfærd.

5. Vedr. slutkundernes prisfølsomhed

Det fremgår flere steder i Erhvervsstyrelsens udkast, at slutkunderne kun i ringe grad er styret af pris, når de vælger bredbåndsprодукter, fx *"Det er styrelsens vurdering, at priserne kun i mindre grad har betydning for detailkundernes valg af bredbåndsprодукter"*.¹⁰

TDC Net kan ikke genkende billedet af, at slutkunderne ikke skulle være prisfølsomme.

Det er imidlertid uklart for TDC Net i hvor høj grad Erhvervsstyrelsens konklusion hviler på spørgerammen for styrelsens forbrugerundersøgelse som gengivet i Figur 9 og afsnit 1.4. Her har respondenterne kunnet vælge "Lavere abonnementspris (med samme eller højere hastighed)" som begrundelse for skift af bredbåndsteknologi.

Det er veldokumenteret – og fremgår også andetsteds af Erhvervsstyrelsens udkast¹¹ – at udviklingen i afsætningen (og dermed efterspørgslen) entydigt går mod højere hastigheder. Det vil derfor ofte (men ikke altid) være behovet for en højere hastighed, der vil være afsættet for et skift af bredbåndsteknologi.

En højere hastighed vil dog også ofte udløse en merbetaling sammenlignet med slutkunderns eksisterende abonnement. Det er derfor naturligt, at spørgsmålet "lavere abonnementspris (med samme eller højere hastighed)" ikke er mere udslagsgivende end tilfældet er.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at slutkunderne ikke er prisfølsomme, eller at pris ikke er vigtigt, når slutkunden (i sin søgen efter en højere hastighed) skal vælge både mellem *produkter* (bestemt hastighed) og *tjenesteudbydere* – men disse forhold fanges ikke af spørgsmålet på grund af formuleringen.

Efter TDC Nets opfattelse er slutkunderne i høj grad opmærksomme på pris, også når der skiftes op i hastighed, men der er hos slutkunderne samtidigt en accept af præmissen om, at en opgradering til højere hastigheder typisk vil indebære en merbetaling (og derfor svarer respondenterne sådan i Erhvervsstyrelsens forbrugerundersøgelser).

6. Vedr. organiserede kunder

TDC Net mener fortsat, at organiserede kunder med egen infrastruktur ikke bør medtages på det øvrige bredbåndsmarked. TDC Net skal i den forbindelse i det hele henvise til høringsvaret af 22. januar 2024 vedr. "organiserede kunder på bredbåndsmarkedet" samt de efterfølgende drøftelser.

⁹ Jf. *Ibid.*, s. 6.

¹⁰ Jf. *Ibid.*, s. 26.

¹¹ Jf. *Ibid.*, afsnit 1.2.

--o0o--

6

Erhvervsstyrelsen er naturligvis velkommen til at kontakte undertegnede, såfremt der er spørgsmål eller bemærkninger til ovenstående.

Med venlig hilsen

Uffe Hebbelstrup Larsen
Sektionschef, advokat