

Erhvervsstyrelsen

Sendt til postmar@erst.dk

”ikke-fortrolig”

Dok. ansvarlig: MOB
Sekretær: MOB
Sagsnr.: s2024-020
Doknr: d2024-26887-21.0
30-08-2024

Brancheinput til Erhvervsstyrelsens udkast til produktmarkedsafgrænsning for marked 1: Engrosmarkedet for lokal netadgang på et fast sted

Erhvervsstyrelsen har den 8. juli sendt et udkast til produktmarkedsafgrænsning for engrosbåndsmarkedet i høring med henblik på branchens input og bemærkninger.

Fiberalliancen, som er brancheforening for hovedparten af de danske udbydere af fibernet, kvitterer for brancheinddragelsen og har en række generelle og konkrete bemærkninger til udkastet.

Generelle bemærkninger

Erhvervsstyrelsen anfører i sit høringsbrev, at styrelsen ikke vil udarbejde et høringsnotat på baggrund af høringen. Som Fiberalliancen forstår det, skyldes denne beslutning, at fastlæggelsen af produktmarkedsafgrænsningen er kendetegnet ved en dynamisk proces, hvor det ikke vil være rigtigt at lægge sig fast på en endelig produktmarkedsafgrænsning nu, hvis processen med markedsundersøgelserne på et senere stadie skulle give anledning til at foretage større eller mindre ændringer i forhold til det udsendte udkast.

Fiberalliancen vil indlede med at udtrykke overraskelse over, at Erhvervsstyrelsen i sit udkast til produktmarkedsafgrænsning lægger op til at inkludere en ny netværksteknologi som 5G i et lavkapacitetsmarked, hvor 5G-forbindelser angiveligt skulle kunne erstattes af ADSL-forbindelser på et kobbernet, der aktuelt er under nedlukning, og hvor brugere på kobbernettet omvendt skulle vurdere, at kerneegenskaber ved 5G-forbindelser og ADSL-forbindelser er sammenlignelige.

Den brede offentlighed er ellers i flere år blevet mødt med en massiv medieomtale og markedsføring af 5G, hvor det samme budskab er blevet gentaget igen og igen, nemlig at 5G tilbyder ultrahøj båndbredde og meget lav latency, og at 5G dermed er en teknologi og et produkt med en kvalitet og kapacitet, som giver konkurrence til fiberinfrastruktur. Dette har naturligt skabt en forventning om, at 5G logisk ikke hører til på et lavkapacitetsmarked.

Fiberalliancen er efter at have nærlæst Erhvervsstyrelsens udkast til produktmarkedsafgrænsning herunder det præsenterede datagrundlag af den opfattelse, at 5G som teknologi og produkt ikke indgår i det lavkapacitetsmarked, som styrelsen har afgrænset sammen med kobbernet og fast trådløs.

Generelt finder Fiberalliancen således, at datagrundlaget fremstår for spinkelt og fragmenteret til, at styrelsen med en betydelig sikkerhed kan påvise, at 5G er en del af samme produktmarked som kobber og fast trådløs.

I forbindelse med seneste runde af markedsundersøgelser, var styrelsens forventning tværtimod, at 5G Fixed Wireless Access (5G FWA) skulle inkluderes på højkapacitetsmarkedet, men at styrelsen ikke på det tidspunkt havde grundlag for at gøre det, da 5G stadig var i testfasen. I nærværende udkast til produktmarkedsafgrænsning fremgår det, at 5G endnu ikke har fået en betydelig udbredelse i bredbåndsmarkedet, og at markedsandelen for 5G-teknologien er beskeden hvorfor, det både kan overraske, at 5G overhovedet inkluderes på et produktmarked nu, og at 5G-teknologien så samtidig foreslås inkluderet i lavkapacitets-markedet.

Fiberalliancen finder det i den forbindelse påfaldende, at styrelsens argumentation overvejende rettes mod at sandsynliggøre, at 5G ikke er en del af højkapacitetsmarkedet, mens en mere beskeden del af argumentation rettes mod at sandsynliggøre, at der eksisterer en substitutions-kæde, som indebærer, at 5G-produkter og ADSL-produkter skulle have kerneegenskaber, som gør dem sammenlignelige i forbrugernes øjne.

Fiberalliancens konkrete bemærkninger til udkastet til produktmarkedsafgrænsning fremgår nedenfor

Detailmarkedsforhold og afgrænsning af detailmarkedet

Erhvervsstyrelsens undersøgelse af detailmarkedsforholdene viser ifølge styrelsen tegn på, at der er så betydelige forskelle mellem coax- og fiberbaserede produkter på den ene side og kobber-, 5G- og fast trådløs-baserede produkter på den anden side, at de ikke er en del af samme produktmarked.

Når 5G ikke vurderes at være del af samme produktmarked som coax og fiber skyldes det angiveligt, at 5G ikke kan tilvejebringe bredbåndsprодукter med den hastighed og stabilitet, som mange bredbåndskunder efterspørger, og at kundernes fortsatte migrering mod højere hastigheder forventes at bevirke, at afsætningen i markedet vil øges for coax og fiber. Erhvervsstyrelsen finder belæg for denne udvikling i at 5G via router i 2023 har en beskeden markedsandel på 2,9 pct. af det samlede detailmarked.

På den baggrund afgrænser Erhvervsstyrelsen et detailmarked i et højkapacitetsmarked og et lavkapacitetsmarked, baseret på kobber, 5G og fast trådløs.

Erhvervsstyrelsen lægger her til grund, at 5G ikke er en del af højkapacitetsmarkedet på grund af efterspørgsel efter stadigt stigende hastigheder, at 5G teknologien har en række tekniske begrænsninger og at der ikke er en nævneværdig skifteadfærd fra coax og fiber til 5G, ligesom der også henvises til den gennemførte forbrugersurvey, hvor kun en mindre del af de adspurgte forbrugere med kablet forbindelse ikke ser ulemper ved 5G.

Fiberalliancen finder ikke, at den aktuelt lave markedsandel for 5G isoleret set kan tages som udtryk for at forbrugerne fravælger 5G fordi teknologien ikke understøtter de ønskede høje hastigheder.

Skifteadfærd

5G via router er fortsat et relativt nyt produkt i detailmarkedet og det er først i den senere tid, at vi er begyndt at se en intensiv markedsføring af 5G via router som et alternativ til en kablet højhastighedsforbindelse. Dette kan være med til at forklare, at vi endnu ikke har set en større markedsandel for 5G samt en øget skifteadfærd fra andre teknologier til 5G.

Den forbrugersurvey, som Erhvervsstyrelsen har gennemført i april 2024, viser, at der er et meget stort antal forbrugere, som har svært ved at gennemskue, hvilken teknologi og produkter, der opfylder deres behov. Det kan være med til at forklare den begrænsede skifteadfærd vi indtil videre har set til fordel for 5G på detailmarkedet.

Uagtet at vi aktuelt ser en begrænset skifteadfærd, så er der ikke noget som indikerer, at interessen for 5G ikke er til stede blandt forbrugerne. Forbrugersurveyen viser (Q28), at 55 pct. af de adspurgte forbrugere faktisk i høj eller nogen grad mener, at deres husstands behov for bredbåndshastigheder om to år kan blive opfyldt med en 5G-forbindelse, mens hele 31 pct. svarer "ved ikke". Forbrugersurveyen viser også (Q25), at hele 25 pct. ville vælge bredbånd via 5G router, når de får spørgsmålet om hvilken bredbåndsteknologi man ville vælge, hvis alle teknologier undtagen den, ens egen husstand har i dag, var tilgængelige på adressen, uagtet prisen. Henset til at fibernet i dag klart er den mest udbredte bredbåndsteknologi, indebærer svaret alt andet lige, at mange forbrugere med fiberabonnementer ser bredbånd via 5G router som et muligt alternativ.

Fiberalliancen er i den forbindelse generelt bekymret for, at Erhvervsstyrelsen undervurderer det fremtidige afsætningspotentiale i 5G og savner, at Erhvervsstyrelsen forholder sig mere aktivt til udviklingen i den fremtidige afsætning på 5G på samme måde som styrelsen gør i forhold til udviklingen i den fremtidige afsætning på coax og ikke mindst fiber. Det er således Fiberalliancens klare forventning, at vi i den kommende tidsperiode, hvor nye markedsafgørelser og tilsagn kommer til at gælde, vil se en meget mere aktiv skifteadfærd mellem 5G, coax og fiber.

Hastigheder

For så vidt angår hastighederne, så markedsfører mobilsekskaberne i dag produkter med 5G via router med downloadhastigheder på typisk mellem 500 og 1000 Mbit/s (udendørs), hvilket grundlæggende svarer til de faktiske hastigheder, som 5G i Danmark forventes at kunne levere ved brug af frekvensbåndet omkring 3,5 GHz.

Erhvervsstyrelsens egen analyse af de teknisk mulige downloadhastigheder, som baserer sig på data fra Klimadatastyrelsen (tidligere Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur) viser, at 64,1 pct. af husstandene i Danmark - svarende til ca. 1.972.000 husstande - kan få download hastigheder på mellem 500 Mbit/s og 1000 Mbit/s. Det er hastigheder, som er sammenlignelige med andre populære produkter, som i dag afsættes på højkapacitetsmarkedet, hvilket langt fra indikerer, at 5G er et lavkapacitetsprodukt på linje med en ADSL-forbindelse. Ifølge Klimadatastyrelsens seneste telestatistik (2H 2023) blev stort set alle xDSL-forbindelser indberettet med en downloadhastighed på under 100 Mbit/s – og næsten halvdelen med en downloadhastighed på under 30 Mbit/s.

Når Erhvervsstyrelsen alligevel ikke finder, at forbindelser baseret på coax, fiber og 5G er substituerbare, skyldes det ifølge styrelsen bl.a., at hovedparten af detailkunderne efterspørger abonnementer på min. 1000 Mbit/s, hvilket 5G-teknologien ifølge analysen af de teknisk mulige downloadhastigheder aktuelt ikke kan levere. Her er det vigtigt for Fiberalliancen at understrege, at de data, som Erhvervsstyrelsen anvender, er fra 2023.

På tjekditnet.dk er de senest opdaterede data på mobilt bredbånd fra 2. kvartal 2024. Og her fremgår det nu, at et stort antal adresser i byområder rundt om i Danmark kan få downloadhastigheder på 5G på mindst 1000 Mbit/s.

Det viser efter Fiberalliancens opfattelse dels, at udviklingen inden for 5G er meget mere dynamisk end det billede som Erhvervsstyrelsen tegner i udkastet til produktmarkeds-afgrænsning og dels, at det generelt er særdeles vigtigt, at der lægges så opdaterede data som muligt til grund i vurderingen af

konkurrenceforhold og fremtidig markedsudvikling – ikke mindst i lyset af, at processen med markedsundersøgelser og udpegning af SMP-operatører strækker sig frem til 2027.

Fiberalliancen vurderer, at produkt- og prisstrukturen i markedet også har indvirkning på forbrugernes efterspørgsel og dermed er bestemmende for denne udvikling. Flere tjenesteudbydere tilbyder således kun produkter med én og samme hastighed, typisk 1000 Mbit/s, og prisstrukturen ses ofte indrettet således, at det nærmest ikke er dyrere at købe et bredbåndsabonnement med 1000 Mbit/s end et abonnement med hastigheder væsentligt under 1000 Mbit/s.

Udviklingen kan således ikke nødvendigvis tages som udtryk for, at forbrugerne vælger deres bredbåndsforbindelse på baggrund af et oplevet behov, og at forbrugerne reelt efterspørger hastigheder på 1000 Mbit/s men afspejler i mange tilfælde nok nærmere den situation, at forbrugerne blot aftager de produkter, der udbydes i detailmarkedet.

Fiberalliancens vurdering

Samlet set finder Fiberalliancen ikke, at der er skabt et grundlag for at kunne konkludere, at 5G, fast trådløs og kobbernet skulle kunne opfattes som substituerbare af forbrugerne på et lavkapacitetsmarked. Hertil er det fremlagte datagrundlag for spinkelt.

Den norske produktmarkedsafgrænsning -disciplinerende effekter på produkters prissætning

Fiberalliancen vil henlede opmærksomheden på den seneste udvikling i Norge, hvor den norske reguleringsmyndighed Nkom i 2023-2024 har gennemført en markedsanalyse på marked 1 – ”Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett”.

Her har Nkom konkluderet, at 5G via router skal inkluderes i samme produktmarked som fiber og coax.

Konklusionen er baseret på eksterne ekspertvurderinger (Oslo Economics), efterspørgsels-analyser blandt forbrugere og Nkom’s egne vurderinger af substitutionskæder.

Nkom understreger bl.a., at eksempler på faktisk substitution ikke er en nødvendig forudsætning for at konstatere substituerbarhed. I udgangspunktet vil det være tilstrækkeligt, at et produkt har disciplinerende effekter på prissætning, produkttilbud m.v. for et andet produkt. Her mener Nkom, at resultaterne fra den gennemførte efterspørgselsanalyse i Norge trækker i retning af at 5G via router kan have en disciplinerende effekt på udbydere af coax- og fiberaccess¹.

I Danmark har vi set udsagn og ræsonnementer, der på tilsvarende vis indikerer, at 5G via router kan have en disciplinerende effekt på fiberpriserne. I en artikel fra Finans fra 5. oktober 2023 om en forestående priskrig på bredbåndsmarkedet lyder det således fra selskabet Fastspeed, at skarpe priser på 5G-bredbånd uundgåeligt vil tvinge fibernetejere som TDC Net, Fibia og Norlys Fiber til at genbesøge prisen for at leje sig ind på fibernetene. ”Det vil helt sikkert være med til at holde engrospriserne på fibermarkedet i ave, og det vil være godt for slutbrugerne”, lyder det².

Fiberalliancen ser ikke, at Erhvervsstyrelsen nærmere har forholdt sig til 5G produkters disciplinerende effekter på prissætning af fx fiberabonnementer og vil derfor foreslå Erhvervsstyrelsen, at der foretages yderligere undersøgelser i relation til afgrænsningen af produktmarkedet og eventuelt indsamles empiri

¹ Nkom’s Analyse av grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett, s.45. Høringsdokument - 14. juni 2023.

² Artikel i Finans fra 5. oktober 2023: [Teleekspert om overraskende 5G-aftale: »Mobilt bredbånd stormer frem i resten af verden« \(finans.dk\)](#)

fra lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, for på et mere sikkert grundlag at kunne fastlægge de substitutionskæder, som gør sig gældende på højkapacitets- og lavkapacitetsmarkedet.

Parallel infrastruktur

Endelig har Fiberalliancen i relation til Erhvervsstyrelsens afdækning af detailmarkedsforholdene hæftet sig ved figur 1, hvor det fremgår, at de danske husstandes adgang til parallel infrastruktur er øget betydeligt fra 2022 til 2023 således, at der nu er 72,8 pct. af husstandene som har adgang til både coax og fiberinfrastruktur. Hertil kommer yderligere 5,9 pct. husstande som har adgang til minimum to forskellige fiberinfrastrukturer.

Tæt på 4 ud af 5 husstande har således nu adgang til parallelle fastnetbaserede infrastrukturer. Det vidner om en stadig mere velfungerende infrastrukturbaseret konkurrence, som Fiberalliancen ser frem til at Erhvervsstyrelsen afdækker nærmere og giver sit bud på konsekvenserne af i de kommende markedsanalyser.

Afgrænsning af engrosmarkedet.

Fiberalliancen er enig med Erhvervsstyrelsen i, at der fortsat er grundlag for at afgrænse engrosmarkedet i et høj- og lavkapacitetsengrosmarked. Fiberalliancen er også enig med styrelsen i, at der foretages en bred afgrænsning af engrosmarkedet således, at både engrosprodukter med lokale og centrale opsamlingspunkter og forskellig virtualiseringsgrad omfattes, som angivet under punkt 3.1.2.

Det er Fiberalliancens vurdering, at udmøntningen af den seneste runde af markedsundersøgelser har vist, at de centralt opsamlede produkter, som tilbydes på højkapacitetsmarkedet, i alt væsentligt opfylder samme kerneegenskaber som lokalt opsamlede produkter, herunder i forhold til at sikre frihedsgrader og fleksibilitet for tjenesteudbydere til selv at sammenstykke egne detailprodukter.

Fiberalliancen hæfter sig i den forbindelse ved, at EU-Kommissionen i sin seneste hvidbog³ ligeledes konstaterer, at *"I et komplet fibermiljø kan adgangsprodukter leveres mere centralt og på det højere netniveau uden at ændre adgangssøgendes mulighed for at konkurrere med hensyn til de tjenester og den kvalitet, der tilbydes slutbrugerne."*

Med venlig hilsen

Morten Trolle
Fiberalliancen

³ EU-Kommissionens hvidbog, dateret 21. februar 2024 "Hvordan håndterer vi Europas behov for digital infrastruktur?", s. 33.