

Forbrukerombudet
Sandakerveien 138
0484 Oslo

Vår dato
12.12.2014

Vår referanse

Deres dato
12.11.2014

Deres referanse
Sak nr. 13/1711-13

Vår saksbehandler
Kristin Bergfjord

TV-TJENESTE SOM KONTRAHERINGSVILKÅR FOR AVTALE OM INTERNETTAKSESS

1. Innledning

Det vises til Forbrukerombudets brev av 12.11.2014 til Canal Digital Kabel TV AS (CDK).

Innledningsvis understreker CDK at vi er uenig i Forbrukerombudets påstand om at vårt tjenestetilbud og våre vilkår har vært eller er i strid med norsk lovgivning.

CDK opplever Forbrukerombudets faktiske beskrivelse, forståelse av markedet og markedsutviklingen, samt konsekvensene for kunder som i dag må kjøpe tv-tjeneste som hovedtjeneste for å få bredbånd, som upresis og udokumentert. Vi vil komme tilbake til dette under punkt 2 nedenfor.

Under punkt 3 nedenfor vil CDK kommentere Forbrukerombudets rettslige vurderinger og konklusjon etter markedsføringsloven ("mfl.") § 22.

2. Markedet og de faktiske forhold

Et grunnleggende premiss for Forbrukerombudets konklusjon synes å være at det er mange av CDKs kunder som ikke lenger ønsker et tv-abonnement. Dette premisset er ikke underbygget. Tvert i mot viser PTs ekomstatistikk for 1. halvår 2014, oppdatert per 13. november at antallet tv-abonnenter generelt øker med 0,4 %, til tross for introduksjonen av strømme-tv. Dette viser seg altså p.t å ha blitt et supplement og ikke en erstatning for et tradisjonelt tv-tilbud.

Slik CDK erfarer det er markedsutviklingen slik at de aller fleste, også unge mennesker, i dag etterspør lineær-tv. Som kjent har Studentsamskipnaden i Oslo fått til dels sterke reaksjoner på sin endring av tilbudet om lineær-tv til studentene, se <http://universitas.no/nyhet/59774/fortviler-over-tv-losning> som eksempel.

Forbrukerombudet fremsetter også en udokumentert påstand om at ikke alle forbrukere har tilgang til internett.

Det er Forbrukerombudet som må dokumentere at det finnes et antall kunder som er koblet til CDKs nett, og som ikke har noe alternativ til bredbånd fra CDK.

Av TNS Gallups tv-utstørsundersøkelse følger det at 92 % av alle nordmenn har tilgang til internett. Det må antas at av de resterende 8 %, så beror den manglende internettilgangen, i en hel del tilfeller, på individuelle valg om ikke å ha internettilgang, jfr. SSBs kommentarer i linken nedenfor. Ifølge SSB har 93 % tilgang til internett hjemme, og derav 88 % internett som er definert som bredbånd (<http://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/statistikker/ikthus/aar/2014-09-17>)

I følge Nexias rapport til Samferdselsdepartementet er det slik at:

94 % av husstander kan velge tre eller flere teknologier i 4 Mbit/s-klassen, noe som er en økning på fem prosentpoeng fra 2013. Det er særlig økt tilbud om LTE som driver dette.

(<http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Telekommunikasjon/Bredbaandsdekning2014/Sluttrapport-Dekning-2014-v2.0.pdf>)

I følge samme rapport kan 97 % velge mellom 2 eller flere tilbydere av bredbånd med mer et 4 mb/s og i praksis har alle husstander tilgang til minst en bredbåndstilbyder.

I dag tilbys xDSL-hastigheter (VDSL) opp til 50/15Mbit/s og utviklingen er positiv til fordel for forbrukerne.

Vi mener derfor at Forbrukerombudets oppfattelse av xDSL-teknologien (herunder ADSL og VDSL) og dens muligheter som en mindre relevant faktor i saken gir et misvisende bilde.

Det kan også være verdt å peke på at i følge TNS Gallup har 67 % av alle nordmenn mulighet til å se tv via mobilteknologi; et tall som øker.

CDK savner også en analyse fra Forbrukerombudet som dokumenterer at en løsning der CDK *kun* tilbyr bredbånd ville være en rimeligere eller kvalitativt bedre løsning for kundene.

Å se tv via internett har også en kostnad, med mindre man kun ønsker å se på NRK. Prisene på rene web-tv abonnement er dyre selv med svært få kanaler. Som eksempel nevnes at TV2 Sumos innstegstilbud koster 129 kroner (99,- i første måned), dvs. 1/3 av prisen på hele CDKs grunnpakke med 48 kanaler + analogt tilbud. I den grunnpakken inngår også musikkjenesten WIMP uten ytterligere vederlag.

Kabel Norge, som organiserer de norske kabel-tv-tilbydere, har på bakgrunn av Forbrukerombudets brev til Get AS og CDK bedt Oslo Economics vurdere kontraheringsvilkåret om en grunntjeneste som forutsetning for andre tjenester og om det har de negative konsekvensene som Forbrukerombudet anfører. Rapporten Oslo Economics har avgitt underbygger CDKs anførsler i dette brevet og følger vedlagt som Vedlegg 1.

3. CDK har ikke opptrådt ulovlig

Utgangspunktet er at det er Forbrukerombudet som har bevisbyrden for at de enkelte vilkår i § 22 er oppfylt. CDK mener at Forbrukerombudet ikke har oppfylt bevisbyrden, jf. pkt. 2 over. Det bestrides at CDKs tilbud og kontraheringsvilkår er urimelig og dermed ulovlig.

Markedsføringsloven § 22 krever at «allmenne hensyn» tilsier at det treffes vedtak om forbud mot gitte avtalevilkår. Med henvisning til bl.a. Markedsrådssak 011-2007, Forbrukerombudets brev samt det svært begrensede antall CDK-kunder saken *teoretisk* sett kan gjelde og også det forhold at CDK allerede har planlagt en omlegging av sitt tjenestetilbud, finner CDK også grunn til å reise spørsmål ved om de allmenne hensyn som § 22 oppstiller som vilkår, foreligger.

Det fremgår av Forbrukerombudets brev at det er sendt som ledd i en realitetsbehandling av en klage fra Riks-TV AS (Riks-TV).

Riks-TV representerer ingen forbrukerinteresser, men anser seg selv som en konkurrent til CDK. At Forbrukerombudet finner grunn til å prioritere en konkurrentklage som kun har som formål, potensielt, å bedre egen markedsposisjon er en prioritering CDK stiller seg spørrende til.

At det på brevets side 2 også fremheves at det er en rekke næringsdrivendes interesser som skal ivaretas, uten at det fremstår som om kabeltv-tilbyderne omfattes av de interesser som er ment ivaretatt, underbygger dette poenget. Brevet synes kun å være sendt i kopi til en eneste *næringsdrivende*, nemlig Riks-TV, se side 7.

Klagen fra Riks-TV er fra 27. september 2013 og det har altså gått mer enn ett år siden saken kom inn til Forbrukerombudet. At CDK deretter får 3 ukers frist til å redegjøre for de faktiske forholdene og de rettslige spørsmål saken gjelder, står i sterk kontrast til dette. Det legges til grunn at CDK, hvis Forbrukerombudet vurderer å nedlegge et forbud, gis anledning til å komme tilbake med ytterligere redegjørelse for rettslige og faktiske spørsmål.

Vi finner også grunn til å minne om noen rettslige utgangspunkter vi mener er relevante for vurderingen. I norsk rett er det grunnleggende prinsipper om *avtalefrihet* og at næringsdrivende har frihet til *selv å velge sin forretningsmodell*.

Ved eventuelle forbudsinngrep i avtaleforhold mellom private parter må myndighetene ivareta et *alminnelig proporsjonalitetsprinsipp*.

CDKs praksis, som Forbrukerombudet nå hevder er ulovlig, bygger på en forretningsmodell som har vært etablert i bransjen siden 1969. Alle systemer av teknisk og kommersiell karakter bygger i praksis på denne modellen. Våre avtalevilkår og handelspraksis vedrørende bredbånd har vært benyttet siden 1999/2000-tallet og har ikke avstedkommet reaksjoner fra forbrukermyndighetene, ei heller nevneverdige klager til oss fra våre kunder.

Det følger av § 22 at det skal gjøres en vurdering av balansen i tilknytning til det aktuelle vilkår der også næringsdrivendes interesse skal hensyntas. Det synes ikke som om Forbrukerombudet har gjort en slik avveining eller vurdering. CDK beregner antall kunder som teoretisk sett kan oppleve en «innelåsende effekt» som følge av begrensede

valgmuligheter til å være svært lavt siden så godt som alle kundene har tilgang til alternativ infrastruktur. CDKs kostnader til å endre sine forretningsystemer er alene anslått til flere titalls millioner. I tillegg kommer en rekke andre kostnader knyttet til gjennomføringen av dette. Det er ikke proporsjonalitet mellom Forbrukerombudets krav om endring og den ressursbruk som fordres. Forbrukerombudet har heller ikke kommentert hvilken tidsramme et eventuelt fremtidig forbud skulle gjelde fra. En slik omlegging vil nødvendigvis ta tid. Det er heller ikke gitt at et slikt tilbud, hvis det tvinges frem nå, vil ha en positiv økonomisk effekt for kundene.

CDK bestrider at det foreligger en innelåsende effekt i de vilkår det er tale om. CDK er, og har i over 30 år, vært en tilbyder av tv-pakker og primært en distributør av tv-kanaler. Tilbudet er derfor basert på grunnpakken som det grunnleggende produktet. Det legger man ikke skjul på overfor de kunder som knytter seg til nettet og kundene tegner jo dette abonnementet frivillig.

Ønsker kunden i stedet å kjøpe tv fra andre, så står kunden fritt til det. Friheten gjelder både kollektive og enkeltstående kunder. Ønsker kunden å kjøpe for eksempel premium tv-pakker må kunden også abonnere på grunnpakken. Denne modellen benyttes av alle tv-tilbydere i dag, og også Riks-TV benytter denne modellen for en rekke av sine produkter, på lik linje med alle andre tv-distributører.

CDK startet å tilby sine kunder bredbånd som en tilleggstjeneste for 15 år siden. Det har aldri ligget i forretningslogikken til CDK å tilby dette som et separat produkt, på samme måte som en rekke bredbåndstilbydere forutsetter at kunden har bredbåndabonnement for å kunne kjøpe tv-pakker. På dette grunnlaget har man bygget et populært og verdsatt tilleggstilbud til kundene. Det har bidratt til at en del kunder har kunnet få bredbånd og tv til en relativt lav pris og på en enkel og praktisk måte. Kundene kan også fritt velge å kjøpe bredbåndproduktet fra andre tilbydere, enten de skulle velge fast eller mobilt bredbånd.

Dersom CDK skulle tilbudt disse produktene separat fra starten av, ville oppstart vært utsatt og utbyggingstakten ville vært saktere. Det er også uomtvistelig mange kunder som ikke ville hatt valgmuligheter i de 15 årene som har gått og som ville vært begrenset til å tegne abonnement på ISDN, ADSL/VDSL, fiberløsninger eller løsninger fra ICE.

CDKs bredbåndsløsning har således både bidratt til konkurranse og til nytte for kundene.

Det er ikke innelåsende eller urimelig å tilby kundene et produkt i konkurranse med andre bredbåndstilbydere og det ville være disproportjonalt å pålegge CDK de kostnadene det er tale om for å gjennomføre en omlegging av forretningsmodellen gjennom et forbudsvedtak.

Det er en rekke tjenester som kan tilbys over bredbånd. Som eksempel kan nevnes telefoni, alarm, filmleie og intelligente husløsninger. Dersom CDK og andre nettilbydere skal *tvinges* til å tilby alle slike løsninger uten at kunden har tegnet seg for en type innstegstjeneste, vil utviklingen av slike løsninger kunne forsinkes og fordyres. Det er vanskelig å se at det finnes noen andre enn Riks-TV som kan ønske seg en slik forsinkelse. Forbrukerne vil åpenbart ha en interesse i en utvikling av nye tjenester over eksisterende infrastruktur og forbrukerflertallets interesser er således i strid med Riks-TVs.

4. Slukking av analoge signaler og formidlingsplikten

For å tilby kun bredbånd og ikke rene tv-tjenester, må CDK legge ned distribusjonen av analoge tv-signaler siden disse går ukryptert i våre nett.

CDKs kunder nyter godt av en del fordeler ved at den analoge tjenesten fortsatt er i bruk, bl.a. annet til flerroms-seeing. Så lenge det analoge tilbudet ikke er stengt, foreligger det formidlingsplikt på NRK og TV2 via det analoge tilbudet. Dette tilbudet har selvsagt en kostnadsside.

Det fremgår av en artikkel i Stavanger Aftenblads nettutgave, datert 2. juli 2014 at Forbrukerombudet stiller spørsmål ved vår forståelse av hvordan slukking av analoge signaler kan gjøres. Se følgende uttalelse:

"Det er en teknisk hindring, men denne kan løses på andre måter enn filter. Etter vår mening er det viljen hos selskapet til å tenke alternativt som er den største hindringen."

CDK kjenner ikke til hvilken løsning Forbrukerombudet her viser til og dette bes opplyst. CDK tar avstand fra uttalelsen for øvrig.

Det er et sekssifret antall husstander som vil bli berørt av slukking av de analoge signalene. CDK er opptatt av at våre kunder, i størst mulig grad, skal oppleve å bli godt ivaretatt i denne prosessen. Det må antas at det er langt flere kunder som vil oppleve det som negativt om det analoge signalet stenges enn det er kunder som opplever «innelåsningseffekten» Forbrukerombudet peker på. Som reaksjon på CDKs pressemelding relatert til at vi ønsker å tilby bare bredbånd og slukke analoge signaler, er det så langt kun kunder som benytter de analoge signalene vi har fått reaksjoner fra.

Kort fortalt vil det å tilby bredbånd uten tv kreve at CDK slutter å distribuere de analoge signalene. De filtre (egen boks ut til kunden) som kunne vært aktuelle å anvende er kostbare. Videre fremgår det av ordlyden i forskriftens § 4-3 at

"Abonnenter som ikke ønsker å motta en ikke formidlingspliktig sending, kan kreve å bli avskjermnet fra sendingen, men må selv dekke utgiftene ved avskjermingen."

Formidlingspliktige kanaler kan ikke skjermes vekk fra abonnenter i et kabel-tv nett. Forskriften kan altså tolkes slik at den hindrer etterlevelse av Forbrukerombudets ønskede forbud .

Hva angår Forbrukerombudets påstand om formidlingsplikten på side 5 i brevet, så vises det til kringkastingslovens § 4-3 jf. forskriftens § 4-2 jf. forskriftens § 4-1. CDK er kabeleier og p.t underlagt formidlingsplikt.

5. Avsluttende kommentarer

CDK ønsker avslutningsvis å kommentere på tidspunktet for Forbrukerombudets pressemelding og utsendelse av brevet. Som kjent for Forbrukerombudet ble konferansen Tek.no avholdt dagen etter. Det fremstår som åpenbart at Forbrukerombudet har valgt tidspunkt med omhu for å søke økt sympati for sitt eget syn i saken. Forbrukerombudet er

selvsagt i sin fulle rett til å velge tidspunkt for offentliggjøring av sine standpunkter, men det oppleves at en slik mediestrategi utløser unødig og ofte negativ fokus med skadelig omdømmeeffekt så vel som unødig ressursbruk og støy.

CDKs planer om å tilby bredbåndstjeneste separat fra leveranse av tv-tjenesten ble offentliggjort i pressemelding 29. oktober 2014, altså hele to uker før Forbrukerombudets pressemelding relatert til vurdering av Riks-TVs klage. Som bekjentgjort planlegger CDK, i løpet av 2016, å ha klart et tilbud om levering av bredbånd - uavhengig av tv-tjenesten. Dette krever robust gjennomføring av større nødvendige endringer i våre tekniske systemer. Det legges også opp til en omfattende og god kommunikasjon med våre kunder og øvrige interessenter.

Disse forutsetningene må være oppfylt før CDK vil og kan tilby bredbånd uavhengig av tv-tjenesten i det norske markedet. Det er vanskelig å forsere CDKs plan om å tilby dette i løpet av 2016 uten at CDK påføres unødige ekstrakostnader og det er likeså vanskelig å se hva forbrukerne skulle ha å vinne om vi skulle forsere vår prosess.

CDK stiller gjerne i møte med Forbrukerombudet for å redegjøre for de faktiske forhold knyttet til det norske markedet samt de tekniske/systemmessige forutsetningene for å kunne tilby bredbåndstjeneste uten tv.

Med vennlig hilsen
for Canal Digital Kabel TV AS



Kristin Bergfjord



Betydningen av at TV-innhold og Internettaksess selges samlet i en pakke

*Vurdering utarbeidet for Kabel Norge
OE-rapport 2014:23*

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Tele, media og IKT

Oslo Economics er blant de ledende analyse- og rådgivningsmiljøene innenfor telekom, IKT og media i Norge. Vi har medarbeidere som har betydelig fagkompetanse og sektorerfaring. Vi har særlig innsikt i hvordan myndighetene utøver reguleringen av tele- og mediemarkedene.

Oslo Economics er blant de ledende konkurranseøkonomiske miljøene i Norden. Flere av våre medarbeidere har tidligere hatt sentrale posisjoner i Konkurransetilsynet. Vi bistår i saker som behandles både av nasjonale og internasjonale konkurransemyndigheter. Vår bistand inkluderer fusjoner, oppkjøp, brudd på konkurranseloven, regulerte næringer, sektoranalyse, offentlige anskaffelser og statsstøtte.

Betydningen av at TV-innhold og Internettaksess selges samlet i en pakke

© Oslo Economics 2014

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / partner

E-post: aen@osloeconomics.no, Tel. 91318802

Innhold

Bakgrunn og mandat	4
1. Når er koblingssalg skadelig for konsumentene?	5
1.1 Hvordan vurdere ulike konsumenters behov?	6
2. Vurdering av konkurransesituasjonen	7
2.1 Markedet for TV-distribusjon	7
2.2 Markedet for internettaksess til private	9
2.3 Eksisterer det kostnadsfordeler ved å koble internettaksess og TV-distribusjon?	13
2.4 Spesielt om boligsammenslutninger	15
3. Avslutning og konklusjon	16

Bakgrunn og mandat

studium

Forbrukerombudet kom i 2011 med rapporten «Forbrukerutfordringer ved koblingssalg av bredbånd, TV og telefoni». Rapporten vurderer betydningen for forbrukerne av at kabel-TV-selskapene har en grunntjeneste, som er TV-innhold, og at det ikke er mulig å kjøpe internettaksess uten å også kjøpe grunntjenesten.

Rapporten konkluderer langt på vei med at praksisen er et problem, men foreslår at man i første omgang utreder spørsmålet nærmere. Det foreslås at det skal innhentes en rapport som vurderer betydningen av praksisen med en grunntjeneste, og at det innhentes en rapport som vurderer effekten av kollektive avtaler spesielt.

RiksTV klaget på den samme praksisen i brev av 27. september 2013 til Forbrukerombudet. RiksTVs anliggende er at kunder ikke kan kombinere bredbånd fra Get og Canal Digital Kabel-TV (CDK) med TV-mottak fra RiksTV. RiksTV oppfatter at Get og CDKs praksis med et krav om at man kjøper grunntjenesten TV har innlåsingseffekter på kundene. RiksTV ønsker at Forbrukerombudet skal forby praksisen med hjemmel i markedsføringsloven § 22, som er en generell inngrepshjemmel mot urimelige avtaler.

Forbrukerombudet sendte 12. november 2014 et likelydende brev til Get og CDK om praksisen med en grunntjeneste. Brevet er utformet som en vurdering og konkluderer med at koblingssalg av TV og internettaksess er urimelig og kan forbys etter markedsføringsloven § 22.

Kabel Norge er en bransjeorganisasjon for kabel-TV-selskapene i Norge. Kabel Norges medlemmer vil berøres av et eventuelt forbud slik Forbrukerombudet skisserer. Kabel Norge har på denne bakgrunn bedt Oslo Economics vurdere vilkåret om en grunntjeneste og om det har de negative konsekvensene som Forbrukerombudet anfører. På denne bakgrunn har Kabel Norge gitt Oslo Economics følgende mandat:

Oslo Economics skal foreta en vurdering av konkurransemessige spørsmål i markedene for TV-distribusjon og markedene for internettaksess, med spesiell fokus på forbrukernes valgmuligheter. Vurderingen gjøres i lys av Forbrukerombudets vurderinger i likelydende brev til Get og Canal Digital av 12. november 2014.

Vurderingen er foretatt i tidsrommet uke 47 - 49. Detaljeringsgraden og grundigheten i vurderingene er tilpasset den tiden som har vært til rådighet. Det har ikke vært mulig å gjennomføre fullstendige vurderinger av de forhold Forbrukerombudet ønsker utredet.

1. Når er koblingsalg skadelig for konsumentene?

Koblingsalg er når det settes som betingelse at man må kjøpe ett produkt for å kjøpe et annet, også kalt bundling av varer eller tjenester. Utdrøingen med koblingsalg følger av at visse kombinasjoner av tjenester ikke blir tilgjengelig for forbrukerne. Koblingsalg er imidlertid vanlig, og byr normalt ikke på problemer.

I et marked med fungerende konkurranse er koblingsalg uproblematisk. Konkurransen sikrer at konsumentene har alternativer, og at tilbud med koblede produkter bare velges hvis kundene ønsker det. I en situasjon med fungerende konkurranse behøver en ikke vurdere spesifikt om det eksisterer skadelig koblingsalg.

I en situasjon uten velfungerende konkurranse er det på den annen side mulig at det kan oppstå skadelige former for koblingsalg. Skaden oppstår når typiske konsumenter i betydelig omfang tvinges til å kjøpe produkter de egentlig ikke ønsker å kjøpe.

Konkurranse og typiske konsumenters valgmuligheter er to sider av samme sak. Ved velfungerende konkurranse har typiske konsumenter mulighet til å skifte tilbyder og de vilkår som tilbys i markedet er et resultat av konkurransen mellom tilbyderne.

Det kan settes opp tre økonomiske vilkår som må være oppfylte for at koblingsalg skal være skadelig for konsumentene.¹

Det første vilkåret er at koblingsalget gjennomføres av en tilbyder med en viss posisjon i markedet. Posisjonen må være slik at aktøren kan opptre uavhengig av de andre tilbyderne i det samme markedet. Uavhengigheten gjør at tilbyderen kan tilby priser og vilkår i markedet som er dårligere enn konkurrentenes priser og vilkår, og det uten at aktøren mister en stor andel av kundene. Uavhengigheten kan skyldes at det ikke eksisterer konkurrenter av betydning, og at tilbyderen er i en tilnærmet monopolsituasjon.

Det andre vilkåret er at *produktene må være distinkte*, det betyr at dersom produktene ble solgt hver for seg så ville en betydelig andel av konsumentene kjøpe produktene fra ulike tilbydere. Det holder altså ikke at noen konsumenter kunne tenkes å skifte tilbyder, men det må også gjelde en betydelig andel, og at disse blir hindret av koblingsalget. Vilkaåret om at en betydelig andel vil skifte tilbyder kan også sees på som at en typisk konsument eller en typisk kunde ville ha skiftet tilbyder, dersom de ikke ble hindret fra å gjøre dette.

Det tredje vilkåret er at det ikke er kostnadmessige forhold som forklarer koblingen. Dersom det er kostnadmessige forhold som forklarer koblingen vil det være rimeligere å tilby to produkter samlet enn det er å selge dem hver for seg. I så fall vil et forbud mot å selge produktene samlet kunne føre til høyere kostnader og høyere priser.

De kostnadmessige forholdene kommer av at to produkter (A og B) genererer felleskostnader (FC) og inkrementelle kostnader.

$$\text{Totale kostnader (TC)} = \text{FC (A, B)} + \text{ICA} + \text{ICB}$$

Altså, de totale kostnadene er kostnader som genereres uavhengig av hvor mange varer man produserer (felleskostnader) og de kostnadene som tilkommer når man produserer henholdsvis A eller B (inkrementelle kostnader) også kalt særkostnader).

Alternativet til å produsere varene sammen er å produsere de hver for seg. I så fall eksisterer det ingen felleskostnad for A og B, men en egen kostnad for å produsere vare A og en annen for å produsere vare B. Kostnaden ved å produsere en vare på egen hånd kalles gjerne Stand alone cost. Er det samdriftsfordeler, altså en kostnadsfordel å produsere varene sammen er:

$$\text{Stand alone cost (A)} + \text{Stand alone cost (B)} > \text{FC (A, B)} + \text{ICA} + \text{ICB}.$$

Samdriftsfordeler er gjerne årsaken til at bedrifter produserer flere varer og ikke kun konsentrerer seg om ett produkt.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:045:0007:0020:EN:PDF>

Et eksempel på samdriftsfordeler er infrastruktur til bruk for tele- eller datakommunikasjon. Felleskostnaden er å bygge infrastrukturen og andre felles kostnadskomponenter som f.eks. administrasjon. Disse kostnadene endres ikke av om man produserer en eller begge tjenestene. I tillegg tilkommer de inkrementelle kostnadene for henholdsvis internettaksess og TV-distribusjon. Stand alone cost blir å produsere TV-distribusjonstjenesten og tjenesten internettaksess i to ulike nett.

Det er slik at dersom det oppstår kostnadsfordeler ved å produsere to tjenester sammen er det ikke lenger klart at koblingssalg er negativt selv om det utføres av en stor aktør som kan opptre uavhengig av kunder og konkurrenter. Dette er fordi koblingen skyldes kostnadsfordelene og at tilbyderen kan tilby lavere priser når de selges samlet enn dersom produktene ble solgt separat. Et forbud mot koblingen vil dermed kunne føre til høyere priser.

1.1 Hvordan vurdere ulike konsumenters behov?

I økonomisk forstand kommer en gruppe bedre ut dersom summen av alle individenes nytte øker.² Dette gjelder også dersom enkelte konsumenter kommer dårligere ut men at dette oppveies av at andre får det bedre. Det holder altså ikke at det identifiseres enkelte kunder som kunne tenke seg å bytte leverandør; derav kravet om at «en betydelig andel» ville ha kjøpt produktene separat hvis det ikke var for produktkoblingen.

Når en skal vurdere koblingssalg må en ta hensyn til at konsumentene kan påvirkes ulikt. Antagelig vil det være slik at dersom noen gis en rett til å reservere seg mot deler av tilbudet fra en leverandør av internett og TV-innhold så får det negative konsekvenser for andre konsumenter. De positive gevinstene av økt valgfrihet for noen må derfor vurderes opp mot økte kostnader for andre.

Her kan det trekkes en parallell til Sønnelandutvalgets vurderinger av behovet for regulering av produktpakker for TV-innhold. Flertallet i utvalget kom til at det ikke var behov for slik regulering. Utvalget baserte sin konklusjon blant annet på flere undersøkelser. Selv om undersøkelsene viste at det fantes kunder som ikke var fornøyde med sin TV-leverandør, så viste undersøkelsene også at de fleste var fornøyde med sin leverandør, og at det var en viktig årsak til at de ikke skiftet tilbyder.³

I det følgende vil vi vurdere de ulike elementene som er av betydning for vurderingen av produktkoblingen.

² En slik definisjon benyttes blant annet i konkurransereguleringen.

³ Se utvalgets rapport kapittel 6: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing--tv-mangfold-og-valgfrihet-/horingsnotat.html?id=635246>

2. Vurdering av konkurransesituasjonen

Som vi beskrev i forrige kapittel er det slik at koblingssalg først kan påvirke konsumentene negativt (av et visst omfang) dersom det eksisterer store aktører som kan opptre uavhengig av konkurrentene, og at produktkoblingen foretas de samme aktørene.⁴

Stor eller liten er noe en tilbyder er i et bestemt marked, innenfor konkurranseøkonomi kalt relevante markeder.⁵ Siden det her er to produkter som er del av vurderingen er det eller de relevante markedene:

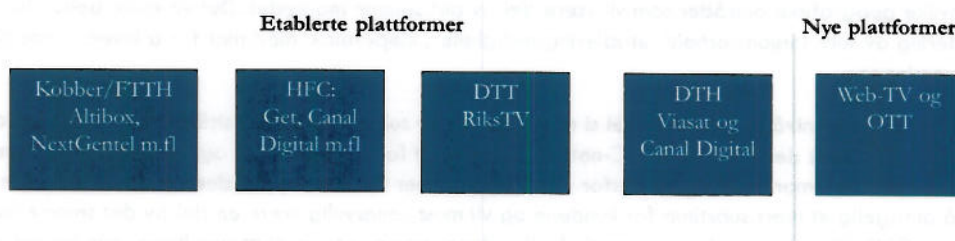
- A. Det relevante markedet hvor CDK og Get tilbyr TV-distribusjon
- B. Det relevante markedet hvor CDK og Get tilbyr internettaksess

Det ligger utenfor rammen av dette notatet å foreta presise markedsdefinisjoner, men vi vil i det følgende diskutere markedene på et overordnet nivå.

2.1 Markedet for TV-distribusjon

Det eksisterer ulike måter å distribuere TV-innhold på og det etableres nye former for distribusjon som utnytter mulighetene på internett:

Figur 1 Plattformer for TV-distribusjon



De viktigste plattformene for TV-distribusjon er i dag fiber (FTTH), fiber/koaksialkabel (HFC), det digitale bakkenettet (DTT) og satellitt-distribusjon (DTH). Det distribueres også TV-innhold over kobbernettet (xDSL), gjennom web-tv og som Over-The-Top (OTT) tjenester. OTT-tjenester er innhold en kjøper «på toppen» av det innholdet man allerede har, eksempelvis Netflix eller Viaplay og leveres uavhengig av hvilken fysisk plattform man benytter. Web-TV og OTT er derfor ikke en distribusjonsplattform i tradisjonell forstand, men en plattform man kan benytte uten å være avhengig av en spesiell form for fysisk distribusjon.

Forbrukerne kan i varierende grad velge mellom de ulike plattformene avhengig av tilgjengelighet der de bor. I følge RiksTV dekker det digitale bakkenettet 98 % av husholdningene og 90 % av fritidsboligene i Norge.⁶ DTH-tilbydere Viasat og Canal digital satellitt er også landsdekkende, men mottaket lokalt vil avhenge av beliggenhet i terrenget og at en ikke havner i «satellittskygge» som følge av at det er hindringer i terrenget (bakketopper, trær, bygninger mm) som gjør at man ikke oppnår fri sikt mot en satellitt. HFC-aktørene og FTTH-tilbydere har varierende grad av dekning, men er generelt mer utbygget i tettbygde strøk enn i grisgrendte strøk.

⁴ Aktører kan også opptre som er kartell, og avtale hvilke betingelser som skal gjelde ut i markedet. Slik adferd er forbudt og rammes av forbudet i konkurranseloven § 10. Vi kjenner ikke til konkrete mistanker om kartellsamarbeid i kabel-tv bransjen, og har derfor ikke vurdert spørsmålet nærmere.

⁵ Det er etablert metoder for hvordan slike vurderinger skal gjøres, se for eksempel: "Commission notice on the definition of relevant market"

⁶ Se: www.riksstv.no

I tillegg til distribusjon over FTTH, HFC, DTT og DTH har forbrukerne blant annet mulighet til å strøme TV over en vanlig kobber-linje enten over ADSL eller VDSL. For eksempel leverer NextGenTel TV-innhold over kobber-kabelen, men tilgjengeligheten vil variere avhengig av hvor man bor.⁷

Det er grunn til å tro at det er stor grad av overlapp mellom områder hvor NextGenTel kan levere TV-innhold og områder som dekkes av Get og Canal Digital sine HFC-nett. Dette er fordi raske xDSL linjer på samme måte som HFC-nett er bedre utbygget i sentrale strøk enn i grisevendte strøk. NextGenTel opplyser at de både leverer TV-innhold på ADSL og på VDSL.

At xDSL er en egnet distribusjonsplattform for TV-distribusjon understrekes av at TeliaSonera i Sverige benytter denne plattformen. TeliaSonera solgte sitt HFC-nett for noen år siden og bruker nå xDSL som en viktig plattform for TV-distribusjon.⁸

Samtlige av TV-distributørene har knyttet sin egen TV-distribusjon til den tekniske plattformen de benytter. Det er imidlertid også fullt mulig å kjøpe TV-innhold uten å gå veien om en distributør. Samtlige av de store kringkasterne i Norge har hoveddelen av sitt innhold tilgjengelig på nett. Har man en internettaksess kan man derfor sette sammen sitt eget TV-innhold etter eget ønske. Å motta TV-innhold direkte fra TV-kanalene setter krav til minimums-hastighet på internett-aksessen. For nærmere om krav til hastighet se avsnitt 2.2 under.

De ulike nettenes dekning er blant annet belyst i PTs bredbåndsrapport 2014⁹, og i en konsulentrapport fra Nexia utarbeidet for Samferdselsdepartementet.¹⁰ Vi vil kommentere de ulike nettenes dekning med utgangspunkt i muligheten for internettaksess i kapittel 2.2 under.

Hvilke distribusjonsløsninger som er gode alternativer til hverandre og er del av de samme relevante markedene er en krevende vurdering, og vil både avhenge av hvor gode substitutter de ulike nettene er på produktnivå, og av hvilke geografiske områder som vil være del av det samme markedet. Det vil være behov for en inngående vurdering av substitusjonsforhold, etableringsmuligheter, kjøpermakt med mer for å kunne si noe sikkert om avgrensingene.

På et overordnet nivå kan en allikevel si at de nærmeste substituttene til distribusjon av TV-innhold i et HFC-nett er andre HFC-nett der hvor flere HFC-nett er tilgjengelig for kundene. Get og CDK er derfor ganske sikkert i det samme relevante markedet og er derfor nære alternativer for kundene. Videre er TV-distribusjon over FTTH-nett også antagelig et nært substitutt for kundene og vil mest sannsynlig være en del av det samme markedet som Get og CDK. RiksTV er også et alternativ for kundene, men er et substitutt som ligger noe lenger unna enn HFC og FTTH. TV over xDSL er antagelig også et nært substitutt til HFC og FTTH, og et alternativ for de fleste som ønsker å bytte leverandør.¹¹

⁷ Se: <http://www.nextgentel.no/privat/tv/grunnpakker/>

⁸ <http://www.telia.se/privat/tv>

⁹ <http://www.npt.no/aktuelt/rapporter/stadig-flere-har-tilgang-men-ikke-alle-vil-abonnere-p%C3%A5-superbredb%C3%A5nd>

¹⁰ <http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Telekommunikasjon/Bredbaandsdekning2014/Sluttrapport-Dekning-2014-v2.0.pdf>

¹¹ At forbrukerne har valget må i denne sammenheng ikke forveksles med at mange velger noe annet enn xDSL-distribusjon. Valget kan være påvirket av at de finner tilbudet fra HFC eller FTTH-tilbydere mer gunstig.

Tabell 2-1 Markedsandeler TV-distribusjon på aksessform

	2012	2013	1. halvår 2014
Kabel-TV (HFC)	43,2 %	42,4 %	41,9 %
Satellitt (DTH)	29,1 %	27,9 %	27,1 %
Fiber (FTTH)	14,1 %	16,6 %	17,8 %
Digitalt bakkenett (DTT)	13,1 %	12,8 %	12,8 %
Kobber (DSL)	0,5 %	0,3 %	0,3 %

Kilde: PT

Tabell 2-1 over viser at HFC er den viktigste distribusjonsformen for TV-signaler, fulgt av DTH, FTTH og DTT.

Tabell 2-2 under viser at Telenor er den største distributøren av TV-signaler i Norge fulgt av Get, RiksTV og Viasat.

Tabell 2-2 Markedsandeler TV-distribusjon på tilbydere

	2012	2013	1. halvår 2014
Telenor	45,9 %	45,6 %	45,3 %
Get	18,0 %	18,4 %	18,8 %
RiksTV	13,1 %	12,8 %	12,8 %
Viasat	6,7 %	6,1 %	5,8 %
Viken Fiber	3,3 %	3,7 %	3,8 %
Øvrige	12,9 %	13,4 %	13,6 %

Kilde: PT

Det kan være verd å merke seg at ulike markedsdefinisjoner også vil gi ulike markedsandeler og ulike vurderinger av partenes markedsposisjoner. I et marked for HFC-distribusjon vil for eksempel Get og Telenor være omtrent jevnstore, mens i et marked for DTT-distribusjon vil RiksTV ha 100% markedsandel. Andre markedsdefinisjoner vil gi tilsvarende utslag, og det vil også spille inn hvilke geografiske områder en anser er del av samme marked.

I vårt tilfelle gir ikke markedsandeler på et aggregert nivå nok informasjon til å slå fast at det eksisterer tilbydere som kan opptre uavhengig av konkurrentene i markedet(ene) for TV-distribusjon. Dette er fordi det normalt kreves en markedsandel på 50 % eller mer for at det skal være såkalt presumpsjon for at en aktør har dominerende stilling, og kan opptre på denne måten. Normalt kan man også utelukke at det eksisterer dominans for aktører med 40 % markedsandel eller mindre.¹²

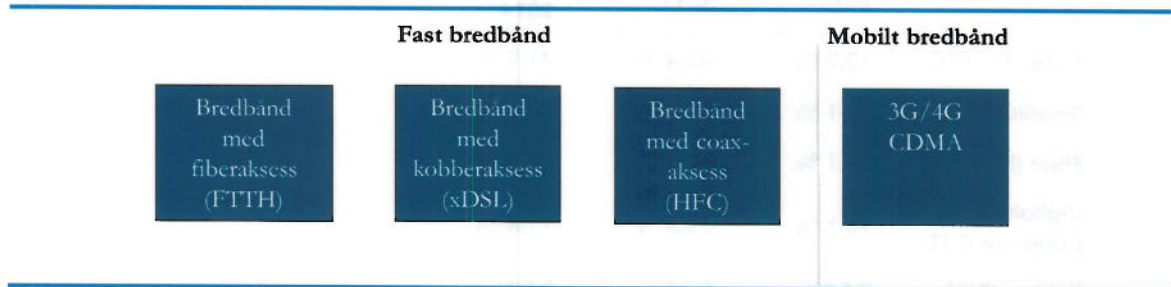
Vi mener det er høyst uklart om det eksisterer tilbydere i markedene for TV-distribusjon i Norge som kan gjennomføre skadelige produktkoblinger. For å kunne slå det fast med større sikkerhet kreves en grundigere analyse enn det vi har gjort her, og også en vurdering av andre forhold enn markedsandeler, slike som homogenitet, kjøpermakt og etableringsmuligheter.

2.2 Markedet for internettaksess til private

Også for produktet internettaksess finnes det ulike teknologier i markedet.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:045:0007:0020:EN:PDF>

Figur 2 Plattformer for internettaksess

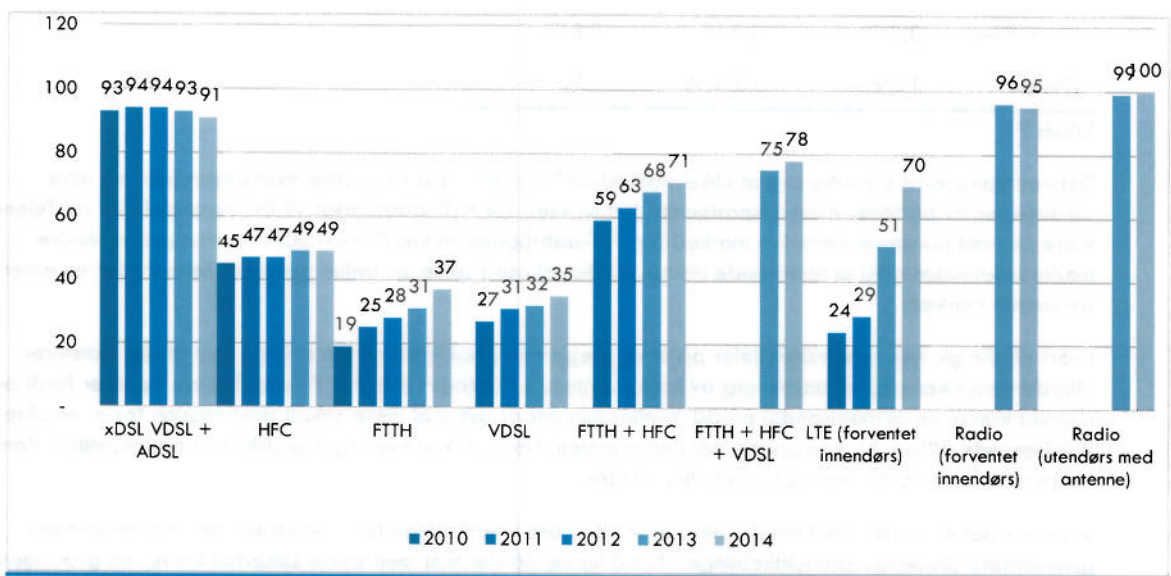


Etter det vi forstår er det ingen spesielle begrensninger på hvilket innhold som kan distribueres over internett i Norge. Trafikken i nettet følger et nøytralitetsprinsipp, slik at innholdet som er tilgjengelig vil være det samme uavhengig av leverandør og hvilken plattform leverandøren benytter.¹³

Det er ifølge PT i underkant av 2,3 millioner husstander i Norge. Av disse har nærmere 100 % mulighet til å koble seg til internett via xDSL, og rundt 1,8 millioner har tilgang til høyhastighetsbredbånd i form av fiber (FTTH), kabel-tv (HFC) eller VDSL. De ulike nettene dekning er beskrevet nærmere i PTs bredbåndsrapport 2014.¹⁴

I forhold til hvilke alternativer forbrukerne har er det også relevant å vurdere hvilket overlapp det er mellom de ulike tilbydernes nett. Dette er fordi overlapp sier noe om hvilke valgmuligheter konsumentene har når de skal velge tilbyder av internettaksess.

Figur 3 Bredbåndsdekning for ulike aksessteknologier



Kilde: Nexia

Som oversikten viser er bredbåndsdekningen god i Norge, og det bygges betydelig infrastruktur. Eksempelvis er dekningen til FTTH-nettene nesten doblet de siste fire årene, og LTE dekningen er tredoblet. Det bygges også

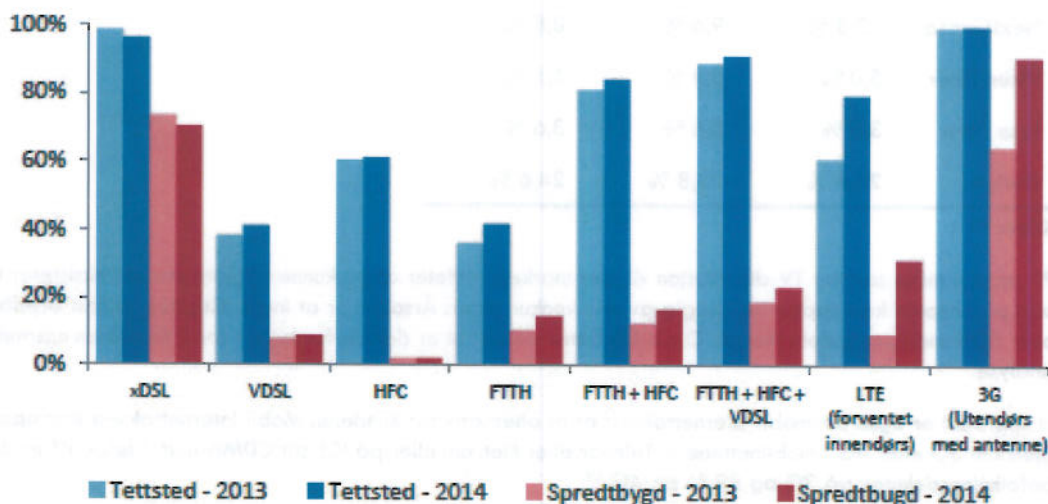
¹³ <http://www.regjeringen.no/templates/Underside.aspx?id=718111&epslanguage=NO-NY>

¹⁴ <http://www.npt.no/aktuelt/rapporter/stadig-flere-har-tilgang-men-ikke-alle-vil-abonnere-p%C3%A5-superbredb%C3%A5nd>

stadig mer høyhastighet xDSL-aksess basert på VDSL. Dekningen på VDSL har økt med hele 30 % i fireårsperioden.

Den sterke utbyggingen har gjort at husholdningene har tilgang til rask internettaksess. 99% har tilgang til internettaksess med hastigheter > 10 mb/s og 77 % har tilgang til internettaksess med hastigheter > 25 mb/s.

Figur 4 Dekning ulike aksessteknologier tett- og spredtbygde strøk



Kilde: Figuren er hentet fra rapporten til Nexia

Det er videre slik at dekingen til de ulike aksessteknologiene er ulik i tettbygde og spredtbygde strøk. Oversikten viser at HFC nesten utelukkende er bygget ut i tettbygde strøk¹⁵, og at det er i de samme områdene konsentrasjonen av FTTH og VDSL er størst. I tettbygde strøk har over 90 % tilgang til HFC, FTTH eller VDSL.

I følge Nexia kan 94 % på landsbasis velge mellom tre eller flere teknologier der de bor. Det er imidlertid geografiske forskjeller i valgmulighetene. I Finnmark, Sogn og Fjordane og Nordland, som er de fylkene med lavest grad av overlapp mellom aksessteknologiene, har 75% - 80% mer enn tre aksessteknologier å velge mellom. I de mest utbygde fylkene Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold er det korresponderende tallet nær 100%.¹⁶

Forbrukervalget går ikke kun på valg av teknologi, men også på valg av tilbydere. Nexias analyse viser at 97% på landsbasis kan velge mellom to eller flere tilbydere av bredbånd med mer et 4 mb/s. Det er også slik at i de tettest befolkede fylkene kan de fleste velge mellom tre eller flere tilbydere. I Oslo er tallet nær 100 %, mens i Hordaland, Buskerud, Akershus, Rogaland, Vestfold og Østfold kan > 90% velge mellom 3 eller flere tilbydere. Dette er i de samme områdene en finner høy grad av HFC-utbygging, og det er derfor denne dekingen som er mest relevant for vurderingen av produktkoblingen.

De ulike tilbydernes markedsandeler i markedet for internettaksess til privatpersoner fremgår av Tabell 2-3 under.

¹⁵ Tettsted er definert av SSB som et område med > 200 innbyggere og hvor avstanden mellom husene < 50 meter.

¹⁶ Tallene er beregnet med bakgrunn i hvem som har tilgang til internettaksess med hastighet på over 4 mb/s. Dekningen øker for lavere hastigheter og synker for høyere hastigheter enn 4 mb/s.

Tabell 2-3 Markedsandeler for fast bredbånd i privatmarkedet målt etter omsetning

	2012	2013	1. halvår 2014
Telenor	46,1 %	44,9 %	44,4 %
Get	11,7 %	12,7 %	13,1 %
NextGenTel	10,3 %	9,6 %	8,8 %
Viken Fiber	5,0 %	5,4 %	5,5 %
Lyse Fiber	3,5 %	3,6 %	3,6 %
Øvrige	23,4 %	23,8 %	24,6 %

Kilde: PT

På samme måte som for TV-distribusjon vil ikke markedsandeler alene kunne avgjøre om det eksisterer tilbydere som presumptivt kan opptre uavhengig av sine konkurrenter. Årsaken er at ingen tilbyder av fast bredbånd har over 50% markedsandel i Norge. Også for dette markedet er det derfor behov for å foreta en nærmere analyse.

Et spørsmål er også om mobil internettaksess er et alternativ for kundene. Mobil internettaksess kan oppnås gjennom 3G eller 4G i mobilnettene til Telenor eller Netcom eller på ICE sitt CDMA-nett. I følge PT er det 99 % befolkningsdekning på 3G og 83 % på 4G.¹⁷

De fleste mobilabonnement gir i dag mulighet til å koble seg til internett. Det er allikevel slik at et mobilabonnement er noe mange har i tillegg til et fast bredbåndabonnement, og benyttes hovedsakelig til å få tilgang til internett for mobiltelefonen.

Det er nesten 6 millioner mobilabonnement i Norge, hvorav nær samtlige har aktivt dataabonnement, og rundt 2,7 millioner av abonnementene har inkludert en datapakke med > 1 Gigabyte data.

Det selges også en del rene internettaksess abonnement for mobilnettene, såkalte dedikerte abonnement for mobil bredbånd. Rundt 800 000 slike abonnement er aktive i 2014. Dette er abonnement som brukes i PCer og andre maskiner som har behov for tilgang til internett. Det er også mulig å benytte mobil bredbånd sammen med en trådløs ruter, og slik bygge et nettverk på hytta, i båten eller for den sakens skyld hjemme. Dedikert bredbånd er et alternativ til fast bredbånd.

De ulike tilbydernes markedsandeler i markedet for dedikerte bredbåndabonnement fremgår av Tabell 2-4 under.

Tabell 2-4 Markedsandeler for dedikerte bredbåndabonnement

	2012	2013	1. halvår 2014
Telenor	57,4 %	55,1 %	54,6 %
TeliaSonera	20,0 %	21,9 %	22,1 %
ICE	12,9 %	13,7 %	13,9 %
TDC	1,9 %	2,4 %	2,5 %
Øvrige	7,8 %	6,9 %	7,0 %

Kilde: PT

Det har historisk vært to særtrekk ved de mobile bredbåndnettene, som har skilt de fra andre typer bredbånd. For det første har hastigheten vært lavere enn i de faste aksessnettene, og for det andre har det vært

¹⁷ PT har for beregning av dekning definert ICE sitt CDMA nett som et 3G nett.

begrensninger i hvor mye data man kan sende gjennom mobilnettene, gjerne i form av mengdebegrensninger pr mnd.

I de nye 4G/LTE-nettene er hastighetsproblemet redusert betraktelig. Telenor og Netcom markedsfører sine 4G-nett for hastigheter «opp mot» 40 – 80 mb/s selv om hastigheten varierer betydelig. I hvilken grad 4G/LTE vil erstatte fast bredbånd i stor skala er fortsatt usikkert, men i denne sammenhengen er det uansett relevant at det er etablert som et alternativ som tilbyr relativt høye hastigheter.

2.2.1 Hvilke internettaksessnett er alternativer for forbrukerne?

Som vi har beskrevet over kan forbrukerne velge mellom ulike varianter av internettaksess. Alle kan velge mellom flere ulike typer internett-aksess, og valgmulighetene varierer mellom ulike geografiske områder. Valgmulighetene synes også å være størst i de tettbygde områdene hvor HFC-nettene er mest utbygd.

Det vesentlige skille mellom ulike typer internettaksess er antagelig hastigheten på linjen. Spørsmålet blir da hvilken hastighet som er høy nok for å være et alternativ for kundene som i dag benytter HFC. Dersom HFC-kundene har alternative leverandører av internettaksess, er det vanskelig å tenke seg at produktkoblingen kan være et problem.

Strømming av TV-innhold er det som er mest kapasitetskrevene for en typisk privatbruker av internettaksess. En linje som tilfredsstiller kravene for å strøme TV, vil derfor normalt også dekke behovet for hastighet til andre tjenester. Vi har derfor undersøkt hvilken hastighet som kreves for å benytte seg av TV-strømming:

- TV2 anbefaler minimum 5 mb/s for å strøme HD-TV¹⁸
- Netflix anbefaler 0,5 – 1,5 mb/s for de normale formatene (opp tom SD-kvalitet)¹⁹
- Netflix anbefaler minimum 5mb/s for å strøme HD-kvalitet
- NRK har ikke en anbefalt hastighet, men NRKs spiller tilpasser kvaliteten etter hastigheten på den tilkoblingen du benytter. Høyeste kvalitet er HD
- Viaplay anbefaler minimum 3 mb/s²⁰

Det kan etter dette virke som at internettaksess med hastighet > 0,5 mb/s kan benyttes til å strøme TV-innhold og at internettaksess med hastighet > 5 mb/s er tilstrekkelig for å strøme HD-TV-innhold. Hastighetene er anbefalte hastigheter fra leverandørene, og er etter det vi forstår en del høyere enn det som strengt tatt er nødvendig for å strøme det samme innholdet.

Det betyr at en typisk forbruker med en 5 mb/s linje vil kunne benytte andre tjenester som for eksempel bredbåndstelefon (krever under 0,1 mb/s), Spotify (krever ca 0,3 mb/s) samtidig som man ser på TV.

Det som eventuelt kan gjøre at man har behov for raskere internettaksess vil være hvis man ønsker å strøme flere HD-kanaler samtidig. I så fall vil man ha mer enn dekket sine behov med en internettaksess som er raskere enn 10 mb/s. Det fremgår ikke eksplisitt av Nexias analyse hvor mange som har tilgang til flere tilbydere med > 10 mb/s internettaksess. Det fremgår imidlertid av bredbåndstilbydernes hjemmesider at et slikt tilbud er tilnærmet landsdekkende på ADSL fra flere tilbydere, samt at overlappet fra FTTH tilbydere er betydelig. Vi kan derfor slå fast at de aller fleste HFC-kundene har flere mulige tilbydere av linjer med > 10 mb/s.

Vår analyse viser at kundene har betydelige valgmuligheter, og at det er høyst usikkert om noen av HFC-tilbydere kan opptre uavhengig av sine konkurrenter. Dermed er trolig heller ikke det første vilkåret for skadelig produktkobling oppfylt.

2.3 Eksisterer det kostnadsfordeler ved å koble internettaksess og TV-distribusjon?

Som vi beskrev i kapittel 1 vil det være av betydning om det er billigere å tilby bredbånd sammen med TV-innhold enn det er å tilby tjenestene hver for seg. Dersom det eksisterer store felleskostnader mellom distribusjon av TV-innhold og internettaksess, vil det også gi lavere kostnader å tilby tjenestene samlet enn det er å tilby tjenestene hver for seg.

¹⁸ http://webtvsupport.tv2.no/index.php?_m=knowledgebase&_a=viewarticle&kbarticleid=105&nav=0,5

¹⁹ <https://help.netflix.com/nb/node/306>

²⁰ <http://viaplay.no/requirements>

PTs bredbåndsrapport 2014 har analysert hvilke typer tjenester som sendes over HFC-nettene. I følge rapporten er det slik at 56 % av abonnentene på kabel-TV også kjøper internettaksess fra den samme leverandøren. I tillegg er det 8 % av abonnentene som både kjøper internettaksess og bredbåndstelefon i tillegg til TV-distribusjonen.

Vi mener det er hevet over enhver tvil at det eksisterer samdriftsfordeler ved å produsere flere tjenester i et HFC-nett, og at dette er en viktig forklaring på disse tallene.

Selve infrastrukturkostnaden i et HFC-nett er betydelig, og utgjør det vi over har omtalt som felleskostnader for produktene distribusjon av TV-innhold og internettaksess (og bredbåndstelefon). Vi oppfatter at Forbrukerombudet er enig i dette, men at dette ikke vektlegges av ombudet. Eksempelvis skriver Forbrukerombudet på side 26 i sin rapport fra 2011:

« ...en stor del av kostnaden ved det å levere ekomtjenester til forbrukerne er knyttet til det å bygge infrastruktur»

Forbrukerombudet har ikke vurdert hvor stor andel av kostnaden som er en infrastrukturkostnad. Det ligger også utenfor rammen av denne vurderingen å fastslå dette med høy grad av presisjon, så vi vil diskutere kostnads-spørsmålet på et overordnet nivå.

Det er en mulighet for at de inkrementelle kostnadene ved å tilby internettaksess for HFC-aktørene er svært lave. Dette kan forklares ved at infrastrukturkostnaden allerede er dekket gjennom TV-distribusjonen. HFC-selskapene vil dermed gå i pluss hvis de selger internettaksess for mer enn de inkrementelle kostnadene. Dette kalles gjerne at tilleggsproduktet gir et positivt dekningsbidrag.

Selskaper som driver etter prinsippet om at produkter skal gi et positivt dekningsbidrag får gjerne problemer med lønnsomheten. Årsaken er at ingen av produktene dekker felleskostnadene, som i dette tilfellet er infrastrukturen. Bedrifter vil derfor gjerne sette et krav til at de tjenester de produserer hver for seg skal dekke en andel av felleskostnadene, slik at selskapet totalt sett ikke taper penger.²¹

Den samme vurderingen må HFC-selskapene gjøre. Når HFC-selskapene utvider produktporteføljen blir det på samme måte flere produkter som kan være med å finansiere infrastrukturkostnaden. Når en kunde kjøper internettaksess i tillegg til TV-distribusjon blir det to tjenester som kan dekke infrastrukturkostnaden, mot tidligere bare en.

For det tilfellet at myndighetene forbyr produktkoblingen, havner antagelig HFC-tilbyderen i et dilemma. Selskapet kan øke prisen på internettaksess, slik at kunden fortsatt dekker sin andel av infrastrukturkostnaden. Dette forutsetter imidlertid at et forbud mot koblingen ikke hindrer dette. Alternativt må selskapet ta et tap på de kundene som kun kjøper internettaksess, og fordele infrastrukturkostnaden på de andre kundene.

I sum er det slik at et forbud mot koblingssalg av TV-innhold og internettaksess vil føre til et tap for selskapene på den ene eller andre måten, og at dette vil gå utover kundene. HFC-selskapene vil enten måtte sette opp prisen for internettaksess for de kundene som kun kjøper denne aksessen, eller sette opp prisen for andre kunder, enten på distribusjon av TV-innhold eller på internettaksess. Alternativt må HFC-selskapene dekke tapet selv i form av redusert overskudd, men det normale vil være at selskaper dekker sine kostnader i prisene de tar fra kundene.

Det er også grunn til å tro at investeringene HFC-selskapene gjør i infrastruktur er gjort ut ifra gjennomsnittbetraktninger om hvilke inntekter de kan forvente fra hver enkelt kunde. Dersom det kommer et vedtak fra myndighetene som reduserer de forventede inntektene, vil HFC-selskapene investere mindre i infrastruktur enn det de ellers ville ha gjort.

Vår vurdering er at det er høyst usikkert om det kan eksistere skadelige produktkoblinger med den kostnadsstrukturen som eksisterer på HFC.

²¹ For nærmere om ulike kostnadsbegreper og kalkylemetoder, se for eksempel: «*Økonomisk analys och styrning*» av Jan Bergstrand.

2.4 Spesielt om boligsammenslutninger

Forbrukerombudet omtaler praksisen med en grunntjeneste som et tvunget koblingsalg. De oppfatter at det begrenser valgmulighetene slik at kunder som ønsker seg en annen TV-leverandør, for eksempel de som ønsker å se TV på internett, blir hinderet fra dette av HFC-tilbyderne.

Vi har over vist at det kan være en kostnadmessig årsak til at det er slik, og at en regulering av den typen Forbrukerombudet foreslår har en kostnad. Kostnaden må kundene betale i form av høyere priser, og da er det ikke gitt at en slik regulering vil være til fordel for forbrukerne.

Individuelle kunder (som ikke er en del av boligsammenslutninger) kan velge å ta denne kostnaden. De kan velge å kjøpe TV-innhold i tillegg til det de allerede får fra HFC-leverandøren, eller de kan kjøpe innhold på internett på toppen av det innholdet de får fra HFC-leverandøren (OTT-tjenester).

Individuelle kunder kan også la være å kjøpe noen ting fra HFC-selskapet og heller benytte andre tilbydere. Dette kan være fordi de istedenfor å kjøpe produktpakken fra HFC-selskapet f.eks. heller velger å kjøpe TV-innhold fra RiksTV eller fra DTH-tilbyderne og internett over xDSL, FTTH, eller andre løsninger som passer for den enkelte kunden. Som vi har redegjort for over har forbrukerne betydelige valgmuligheter når de skal velge leverandør av internettaksess.

Valgsituasjonen er ikke like enkel hvis man er del av en kollektiv avtale, noe Forbrukerombudet har vært spesielt opptatt av. Beboere i boligsammenslutninger som har en kollektiv avtale kan ikke på egen hånd erstatte et kollektivt produkt ved å bestille et annet produkt.

Både Get og CDK tilbyr boligsammenslutninger avtaler som gir alle beboere et visst tilbud. Tilbudet vil som en hovedregel alltid omfatte TV-innhold, enten en standardpakke med kanaler, eller en utvidet grunnpakke. Videre kan avtalen omfatte internettaksess, teknisk utstyr som dekodere mm. For nærmere om Get²² og CDK²³ kollektive avtaler se informasjon på deres hjemmesider.

Prisene i de kollektive avtalene vil være lavere enn det individuelle kunder kan oppnå. Kabel Norge oppgir til oss at prisene i de kollektive avtalene ligger til dels betydelig under standardvilkårene for individuelle avtaler. Innholdet i de ulike avtalene er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig og gjerne et resultat av en forhandling mellom boligsammenslutningen og én eller flere mulige leverandører.

Årsaken til sammenslutningens gunstige vilkår kan være flere. For det første er en sammenslutning i en forhandlingsposisjon hvor man kan sette flere tilbydere opp mot hverandre. For det andre kan distributørene oppnå en kostnadsfordel i distribusjonen sammenlignet med det de kan i de individuelle avtalene. Det er antagelig billigere pr husstand å levere TV-distribusjon og eventuelt internett-aksess til alle husstander i et område enn det er å levere til bare en andel.

Kostnadsargumentet slår altså inn for de kollektive avtalene. Hvis en husstand skal gis anledning til å reservere seg mot en tjeneste, så faller ikke den totale kostnaden tilsvarende. Det betyr at de andre beboerne må ta regningen, siden kostnadene uansett påløper.

De kollektive avtalene for TV-distribusjon er ikke vesentlig annerledes enn de andre avtalene sammenslutningen inngår. Det kan være brøytetjenester, vaktmestertjenester, vedlikehold av bygninger mv. Jevnt over vil beboere i et felleskap ha ulike preferanser også for disse tjenestene. Noen liker store plener, andre vil ikke ha høye trær, og atter andre mener at det skal bygges lekeapparater der hvor det er parkeringsplass. Allikevel må man bli enige om felles løsninger. Hovedpoenget er at behovet for felles løsninger er så stort at man må akseptere at løsningene kollektivt beslutter ikke nødvendigvis samsvarer med alle individenes preferanser, men med preferansene til flertallet av beboerne.

Behovet for regulering av de kollektive avtalene bør antageligvis vurderes i lys av viktigheten av å kunne reservere seg. Hvis en allerede har TV-distribusjon fra Get eller CDK, så har en så vidt vi kan forstå tilgang til stort sett alt innholdet man kan få fra for eksempel RiksTV. Det betyr ikke at det ikke er legitime grunner til å ville skifte tilbyder, men når dette har en kostnad å reservere seg for felleskapet må dette hensyntas.

²² <http://www.get.no/boligsammenslutning/kollektive-produkter>

²³ <https://kabel.canaldigital.no/Storkunde/Sameier-og-borettslag/>

3. Avslutning og konklusjon

Vi har i denne vurderingen oppstilt noen vilkår som må være oppfylte for at koblingssalg vil være skadelig. For det første er det en nødvendig betingelse at konkurransen er begrenset og at koblingssalget utøves av tilbydere med markedsrett som kan oppføre uavhengig av sine konkurrenter. For det andre må produktene være distinkte, og for det tredje må det ikke være kostnadsforhold som forklarer produktkoblingen.

Vilkåret om begrenset konkurranse innebærer at kunder blir hindret fra å velge annen tilbyder og derfor må kjøpe de koblede produktene. Hvis ikke denne betingelsen er oppfylt kan kundene velge andre tilbydere, og la være å kjøpe de koblede produktene med mindre de ser seg tjent med å gjøre dette.

At produktene må være distinkte er et krav om vesentlighet. Det er ikke nok at det eksisterer kunder som kunne tenke seg et annet tilbud. Det er også slik at det må være sannsynlig at en betydelig andel av typiske konsumenter faktisk vil gjøre det. Hvis ikke er ikke koblingssalget skadelig for konsumentene som gruppe.

Vurderingen av de to første vilkårene er i hovedsak en vurdering av hvilke alternativer kundene faktisk har.

En typisk forbruker vil få dekket de fleste av sine behov gjennom en standard ADSL-linje med nedlastingshastighet på 5 mb/s. Unntaket er de husstander som har behov for å streamere flere samtidige HD-kanaler. For disse vil det holde med aksess med kapasitet på 10 mb/s. Også 10 mb/s leveres over en standard ADSL-linje (og normalt også 20 mb/s), noe stort sett alle har tilgang til fra flere leverandører.

Vår gjennomgang viser at HFC-nettenes kunder har alternativer fra flere nett og fra flere leverandører av internettaksess. I Oslo kan nær 100 % velge mellom 3 eller flere tilbydere, mens i Hordaland, Buskerud, Akershus, Rogaland, Vestfold og Østfold kan > 90% velge mellom 3 eller flere tilbydere.

Vår konklusjon er at man med bakgrunn i kundenes valgmuligheter og tilbydernes markedsandeler ikke kan slå fast at det eksisterer tilbydere som kan oppføre uavhengig av hverandre. Dette gjelder både i markedet for TV-distribusjon, og i markedet for internettaksess. For å få større klarhet i dette er det nødvendig med en inngående analyse av hvilke produkter som er i konkurranse med hverandre, hvilke tilbud som er tilgjengelig i ulike geografiske områder, markedsandeler, etableringsmuligheter mm.

Det er vanskelig å vurdere andelen som faktisk vil velge annerledes hvis de kunne. For å finne ut av det er det behov for å kartlegge forbrukernes preferanser ved å stille de overfor reelle valgsituasjoner; «I dag har du kabel-TV fra tilbyder X. Ville du byttet tilbyder av tjeneste Y hvis det medførte at det totale tilbudet ble Z kroner dyrere?» Det er mulig at mange ville svare nei på et slikt spørsmål fordi HFC-distribusjon kan være kostnadseffektivt og rimelig for kundene, i de områdene HFC-nett er bygget ut.

Det tredje vilkåret er at det ikke må eksistere kostnadsmessige årsaker til produktkoblingen. Vi har beskrevet at det eksisterer samdriftsfordeler mellom tjenestene i et HFC-nett. Det er godt mulig at kostnadsfordelen er så stor at en regulering, vil øke prisene til forbrukerne.

For de kollektive kundene må beslutningen om kjøp av tjenester tas kollektivt, slik det også gjøres for de andre tjenestene i et boligfelleskap. Boligfelleskapet kan velge å ikke inngå felles avtaler for kabel-TV, men det kan føre til at prisen for alle kunder går opp. Slik vil det også være hvis noen beboere skal kunne reservere seg mot hele, eller deler av en avtale. Kostnadene blir de samme, og da må de som ikke reserverer seg betale en høyere pris.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo

