

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Sendes per e-post til: firmapost@nkom.no

2. oktober 2023

GlobalConnects innspill til Nkoms høring av markedsanalysen i bredbåndsmarkedene

1 Bakgrunn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("**Nkom**") sendte 15. juni 2023 utkast til analyse av bredbåndsmarkedene på høring. Tilsynet har satt frist til 2. oktober 2023 for å kommentere på innholdet.

GlobalConnect AS ("**GlobalConnect**") er en nordisk leverandør av internettaksess og transmisjonstjenester til privatkunder, bedrifter og grossistkunder. Vi har ikke bare lang erfaring med den sektorspesifikke markedsreguleringen på tvers av jurisdiksjoner, men også verdifull innsikt i hvordan konkurransen fungerer i de ulike markedene for bredbåndsaksess. Vi vil i dette høringsinnspillet kommentere på Nkoms forslag til avgrensning av de ulike produktmarkedene, den geografiske markedsavgrensningen og SMP-analysen av de forhåndsdefinerte markedene.

Nkoms høringsutkast fremstår som grundig, gjennomarbeidet og faktabasert. Vi er på mange områder enige i både tilsynets vurderinger og konklusjoner. Samtidig ser vi at Nkoms fremadskuende analyse på sentrale områder skiller seg fra de trendene og den konkurransen vi observerer i markedet.

Denne markedsreguleringen vil sette rammene for konkurransen om bredbåndsaksess mange år fremover i tid. Vi vil derfor også kommentere på de delene av høringsutkastet der vi mener det er rom for forbedring og peke på hva tilsynet kan gjøre for å rette feile og mangler. En gjennomgående svakhet er at Nkoms analyse ikke fanger opp en rekke aktører med markedsakt. Dette skyldes måten tilsynet foreslår å aggregere de geografiske enhetene (kommuner) på.

GlobalConnect støtter den generelle innretningen på høringsutkastet. I punkt 3 beskriver vi hvilke deler dette gjelder og hvorfor. I punkt 4 forklarer vi hvorfor Nkom både skal, og bør, analysere markedet for høykvalitets bredbåndsaksess sammen med markedene for standardisert bredbåndsaksess. GlobalConnect vil i punkt 5 kommentere på Nkoms produktmarkedsavgrensning. Punkt 6 inneholder våre kommentarer til forslaget til geografisk avgrensning. Avslutningsvis har vi i vedlegg 1

illustrert hvorfor Nkoms fremgangsmåte ved aggregering av geografiske markeder ikke klarer å fange opp aktører med SMP og hvordan vi mener tilsynet bør gå frem for å aggregere de geografiske markedene i tråd med BERECs anbefalinger og konkurranserettslig metode.

Dette brevet inneholder opplysninger om forretningsforhold som det er av konkurransemessig betydning å holdes hemmelig av hensyn til GlobalConnect og som derfor er underlagt taushetsplikt. Vi ber om at tekst markert med grått unntas både offentlighet og partsinnsyn, jf. offentleglova § 13 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2) samt forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b).

2 Oppsummering og konklusjon

På overordnet nivå er vi positive til at Nkom nå mener at EFTAs overvåkningsorgan ("ESA") og EU-kommisjonens generelle føringer og anbefalinger trekker opp rammene for markedsavgrensningen og markedsanalysen. Det har i snart 10 år eksistert en "særnorsk tilnærming" til regulering av bredbåndsmarkedene hvor annen fysisk infrastruktur enn kobber i praksis har vært skjermet fra regulering. Dette til tross for at konkurransen i det norske markedet er svært lik den vi observerer hos våre nærmeste naboer i Norden – særlig etter hvert som kobbernettene legges ned. Vi mener Nkom både skal og bør se hen til markedsreguleringen i Danmark, Sverige og Finland i den fremadskuende analysen.

Nkoms utkast til markedsanalyse fremstår som grundig, gjennomarbeidet og faktabasert. GlobalConnect støtter på mange områder Nkoms vurderinger og konklusjoner. Vi er enige i at det ikke finnes ett, men flere ulike sluttbrukermarked for høyhastighets bredbåndsaksess i Norge. Det finnes også minst to grossistmarkeder oppstrøms; ett for standardisert bredbåndsaksess og ett for høykvalitetstjenester. Produktegenskapene og forholdene på etterspørselssiden tilsier at lavhastighetstjenester slik som mobilt bredbånd, satellittbredbånd og xDSL ikke inngår i noen av de relevante markedene fremover.

Videre er vi enige i at grossistmarkedet for standardisert bredbåndsaksess ikke lenger er nasjonalt. Forhold på både tilbuds- og etterspørselssiden tilsier at vi i Norge har en rekke mindre enheter der konkurranseforholdene varierer. GlobalConnect har tidligere gitt uttrykk for at Nkom burde ta utgangspunkt i postnummerområder i sine analyser. Etter å ha gjennomgått høringsutkastet er vi nå enige i at kommuner også kan være en egnet enhet dersom Nkom mener det er for ressurskrevende å analysere markedene med utgangspunkt i postnummer. For øvrig støtter vi Nkoms konklusjon om at det innenfor de mindre, geografiske enhetene finnes en rekke tilbydere som kan opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og forbrukerne. I henhold til både dagens regelverk og den nye ekomloven skal de utpekes med Sterk Markedsstilling ("**SMP**") og underlegges regulering som fremmer bærekraftig konkurranse.

GlobalConnect mener samtidig at høringsutkastet baserer seg på flere sentrale forutsetninger og premisser som enten er uriktige, upresise eller mangelfulle. Dette påvirker også utfallet av analysen, nærmere bestemt hvilke aktører som blir utpekt med SMP og hvilke aktører som blir skjermet for regulering.

Til tross for tydelige oppfordringer fra både ESA og aktørene i markedet, unnlater Nkom å analysere grossistmarkedet for høykvalitetsaksess samtidig og sammen med grossistmarkedet for standardisert bredbåndsaksess. Tilsynet begrunner ikke denne unnlatsen i høringsutkastet. GlobalConnect mener dette ikke bare er metodisk feil, men i ytterste konsekvens påvirker vurderingen av markedsrett og rammer konkurransen, særlig i de mer avanserte delene av bedriftsmarkedet. Nedleggelsen av kobbernett vil forsterke disse negative konsekvensene. EUs anbefaling om relevante marked pålegger nasjonale tilsynsmyndigheter å analysere begge oppstrømsmarkedene i sammenheng. Vi oppfordrer Nkom nok en gang til å gjøre det samme. Dersom Nkom likevel beslutter å fatte vedtak i Marked 1/3b uavhengig av Marked 2, ber GlobalConnect om at tilsynet opprettholder tilgangspikten i dagens Marked 3a og 3b for den delen av Telenors infrastruktur som betjener bedriftskunder inntil analysen er slutført.

Når det gjelder avgrensningen av produktmarkedet, mener Nkom under tvil at Fast Trådløst Bredbånd ("FTB") vil disiplinere faste høyhastighetsaksesser på en slik måte at det inngår i samme marked som fiberbaserte tjenester. GlobalConnect tar dette til etterretning og viser til det vi har sagt om FTB tidligere. Vi mener det uansett ikke er riktig å inkludere kabelbasert bredbånd (coax/HFC) i samme marked som fiberbaserte tjenester.

GlobalConnect er også uenig i Nkoms beslutning om å tilsynelatende skjermes deler av Telenors fiberaksessnett fra markedsregulering gjennom å opprettholde det regulatoriske skillet mellom "systematisk utbygde fibernett" og det tilsynet om taler som "enkeltstående fiberaksesser". Denne inndelingen reflekterer ikke forskjeller i produktegenskaper eller de reelle markedsforholdene på tilbuds- eller etterspørselssiden. GlobalConnects egne data underbygger det. Videre er det metodisk feil å videreføre denne inndelingen samtidig som den er egnet til å påvirke vurderingen av markedsrett (SMP).

Selv om Nkom i den geografiske markedsavgrensningen peker på de riktige indikatorene, mener GlobalConnect at tilsynet bruker dem feil og baserer vurderingene på uriktige markedsdata.

Rent faktisk er det ikke noe skille mellom geografiske markeder med regionale og lokale tilbydere og markeder uten slike tilbydere. Det som påvirker konkurranseforholdene er markedsandelen til største aktør, antall nett og den eventuelle tilstedeværelsen til en nasjonal aktør som Telenor. Det stemmer heller ikke at regionale og lokale aktører er potensielle konkurrenter i tilstøtende geografiske områder. Markedsdata dokumenterer at det i praksis kun er nasjonale aktører (og noen utvalgte regionale aktører) som overbygger andre tilbydere med fast fiberinfrastruktur.

Når det gjelder den materielle avgrensningen av de geografiske områdene mener GlobalConnect videre at Nkom feilaktig gjennomfører fylkesvise grupperinger av de geografiske enhetene ("top down") i stedet for å aggregere kommuner med homogene konkurranseforhold ("bottom up"). Dette fører til at Nkom i markedsanalysen undervurderer markedsmakten til en rekke aktører. Til illustrasjon finnes det i de fleste, norske kommuner én tilbyder av bredbåndsaksess med en markedsandel på over 50 %, noe som gir en presumpsjon for SMP.

GlobalConnect mener konsekvensen av disse feilene er at Nkom ikke fanger opp aktører med tilnærmet monopolstilling i en del områder, selv om det er fullt mulig med enkle justeringer. I den videre prosessen oppfordrer vi Nkom til å aggregere opp kommuner basert på kvantitative (markedsandel til største aktør, antall konkurrenter og dekningen til konkurrentenes nettverk) og kvalitative indikatorer som reflekterer likheter og forskjeller i konkurransesituasjonen, men ikke "innenfor den fylkesvis inndeling". I vedlegg 1 beskriver vi hvordan Nkom kan og bør gå frem.

GlobalConnect støtter Nkoms metodiske tilnærming til analysen av markedsrett i det relevante markedet for bredbåndsaksess. Vi er også enige i at det finnes en rekke aktører med SMP ulike steder i landet. En direkte konsekvens av feil og mangler ved Nkoms avgrensning av de geografiske markedene er at tilsynet undervurderer markedskonsentrasjonen og aktørenes markedsandeler i en rekke områder med homogene konkurranseforhold. I praksis vil dette kunne føre til at tilbydere skjermes for regulering selv om de kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. GlobalConnect mener Nkom må korrigere dette i det endelige vedtaket.

For øvrig viser GlobalConnect til de høringsinnspillene vi har gitt tidligere.

3 GlobalConnect støtter den generelle innretningen på høringsutkastet

GlobalConnect er enig med Nkom i at utpekingen av tilbydere med sterk markedsstillingen, herunder markedsavgrensningen, skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av ESA. Vi mener det også er riktig å legge til grunn EU-kommisjonens reviderte anbefaling om relevante markeder for markedsavgrensningen og markedsanalysen innenfor rammene av ny ekomlov (ekomkodeksen) samt å følge konkurranserettslig metode. For øvrig støtter vi følgende deler av høringsutkastet:

- GlobalConnect mener i likhet med Nkom i at fiberbasert høyhastighetsbredbånd danner utgangspunktet for analysen. Lavhastighets bredbåndsaksess i form av xDSL (kobber), satellittaksess og mobilt bredbånd, inngår verken i slutt- eller grossistmarkedene.
- Nkoms etterspørselsanalyse, Oslo Economics ("OE") framskrivninger, markedsdata mv. gir ikke noe klart eller entydig svar på om FTB og kabelbasert bredbåndsaksess skal inngå i de relevante markedene fremover.
- Det er både riktig og naturlig at tidligere Marked 3b slås sammen med, og inngår i Marked 1.
- Det geografiske markedet i Norge er mindre enn nasjonalt.
- Fylker, regioner og kraftområder er ikke egnede enheter for å analysere konkurransen i og mellom geografiske områder. Konkurranseforholdene varer både mellom disse enhetene og innad i dem.

- Kommuner er en egnet geografisk enhet for å analysere konkurransesituasjonen. Kommuner bør aggregeres til større geografiske områder med like konkurransevilkår. Pris er en liten egnet indikator.
- En rekke bredbåndstilbydere over hele landet har SMP i de relevante, geografiske områdene fordi de kan opptre uavhengig av sine kunder, konkurrenter og sluttbrukerne.

4 Nkom skal og bør analysere markedet for "høykvalitetsaksess" samtidig og i sammenheng

GlobalConnect ber om at Nkom i det endelige vedtaket avgrensner og analyserer markedet for høykvalitetsaksess (Marked 2) samtidig og i sammenheng med markedet for standardisert bredbåndsaksess (Marked 1 og 3b).

Kommisjonens 2020-anbefaling pålegger nasjonale tilsynsmyndigheter å, som et minimum, å analysere produkt- og tjenestemarkedene identifisert i vedlegget. De to markedene er marked 1 ("wholesale local access provided at a fixed location") og marked 2 ("wholesale dedicated capacity"). Videre fremgår det i punkt 6 at analysen skal ta utgangspunkt i de sluttbrukermarkedene som grossistmarkedene er utledet fra.¹ EU-kommisjonens "staff working document" identifiserer tre ulike sluttbrukermarked for bredbånd og bredbåndsrelaterte tjenester, "retail mass-market", "retail market for small and medium enterprises" og "retail market for large and/or technologically advanced businesses".

I høringsutkastet vurderer Nkom om det er forskjeller i substituerbarheten på etterspørsels- og tilbudssiden mellom tre ulike kundegrupper; husstander, små og mellomstore virksomheter og store og teknologisk avanserte kunder. Tilsynet konkluderer deretter med at "standardisert bredbåndsaksess og aksessprodukter som etterspørres av virksomheter med behov for aksessløsninger med funksjonalitet/kvalitet ut over de standardiserte massemarkedsproduktene, utgjør to forskjellige produktmarkeder." (Side 2).

Selv om tilsynet heller ikke i dette høringsutkastet følger anbefalingens fremgangsmåte fullt ut², er GlobalConnect enig i konklusjonen om at det finnes minst to ulike produktmarkeder på sluttbrukernivå; ett massemarked for forbrukere og et

1.1.1 _____

¹ (6) [...] The starting point for the identification of relevant markets in this Recommendation should be the definition of retail markets in a forward-looking perspective over a given time horizon, guided by competition law.

² Ifølge EU-kommisjonens "staff working document" er det overordnede sluttbrukermarkedet beskrevet som "generiske datatjenester (særlig internettilgang) på en fast adresse", ikke bredbåndsmarkedene. Videre skal nasjonale tilsynsmyndigheter starte analysen med å gruppere de relevante produktene/tjenestene sluttbrukere benytter til samme formål, ikke ta utgangspunkt kundegruppene.

høykvalitetsmarked for bedrifter. Vi stiller også spørsmål ved Nkoms konklusjon om det ikke også finnes et eget, separat marked for små og mellomstore bedrifter med behov for internettilgang på flere lokasjoner.

Høringsutkastet inneholder ingen markedsavgrensning og markedsanalyse av grossistmarkedet for høykvalitetsaksess (marked 2) eller noen forklaring på hvorfor Nkom har utelatt det fra analysen. Som i de to foregående høringsrundene nøyer tilsynet seg med å vise til at "den videre avgrensningen og påfølgende markedsanalyse gjøres av produktmarkedet for standardisert bredbåndsaksess."

GlobalConnect har i sine høringsinnspill 18. januar 2022 og 22. april 2022 pekt på at dette både svekker kvaliteten på analysen og er i direkte strid Norges EØS-rettslige forpliktelser på området. ESA har dessuten uttrykkelig oppfordret Nkom til å analysere markedene i sammenheng.

I høringsnotatet 23. mars 2022 skrev tilsynet også på side 4 at det ville gjennomføre "en tre-kriterie-test for den delen av sluttbrukermarkedet for fast bredbåndsaksess som ikke omfattes av markedet for standardisert bredbåndsaksess." Det er derfor overraskende at Nkom heller ikke i dette høringsutkastet ønsker å analysere marked 2 samtidig og sammen med Marked 1/3b.

Vi mener også 2020-anbefalingen, dagens ekomregelverk og den nye ekomloven pålegger Nkom å avgrense og analysere de to grossistmarkedene samtidig og i sammenheng basert på konkurranserettslig metode. Den fremgår uttrykkelig reviderte anbefalingen på nytt, noe som fremgår uttrykkelig:

"(21) In line with Recital 165 of the Code, national regulatory authorities should at least analyse the markets that are listed in the Recommendation, including those markets that are listed but no longer regulated in the specific national or local context. [...]"

For øvrig minner vi om at Nkoms "friskmelding" av marked 4 i 2014 ikke fritar tilsynet fra å gjennomføre tre-kriterie-testen og eventuelle analyser av marked 2 på nytt.

Det er heller ikke i tråd med konkurranserettslig metode å helt utelate et nært tilknyttet marked fra analysen. Når tilsynet utelater det ene, avledede grossistmarkedet fra analysen, fanger ikke tilsynet opp overføring av eventuell markedsrett til markedet for høykvalitetsaksess til markedet for standard bredbåndsaksess. Høringsutkastet tar heller ikke hensyn til hvordan eventuelle stordriftsfordeler og breddefordeler i det ene markedet, påvirker det andre.

GlobalConnect mener også utelatelsen er egnet til å undergrave beregningen av markedsandeler osv. Nkom legger flere steder til grunn at visse type produkter skal utelates fra massemarkedet, herunder en ikke ubetydelig del av Telenors fiberaksesser knyttet til enkeltstående aksesser. Ved å analysere markedene i sammenheng, vil tilsynet kunne verifisere at denne avgrensningen er riktig, eventuelt fange opp dersom produkter/tjenester faller helt ut. GlobalConnect mener samtlige aksesser som gjør det mulig å realisere høyhastighetsbredbånd nødvendigvis må ligge i det ene eller det andre markedet og dermed inngå i beregningen av markedsandeler.

Dersom Nkom likevel beslutter å fatte vedtak i Marked 1/3b uavhengig av Marked 2, ber GlobalConnect om at tilsynet opprettholder tilgangsplikten i dagens Marked 3a og 3b for den delen av Telenors infrastruktur som betjener bedriftskunder inntil analysen er slutført.

5 Kommentarer til Nkoms avgrensning av produktmarkedene

5.1 Kommentarer til beskrivelsen av utviklingstrekk på tilbudssiden (punkt 2.5)

5.1.1 Fiberveksten flater ikke ut, den avtar

Nkom viser i punkt 59 til at fiberutbyggingen fortsetter blant både nasjonale og regionale/lokale fiberutbyggere over hele landet. Tilsynet legger denne forutsetningen til grunn for blant annet aggregeringen av geografiske enheter og i analysen av markedsmakt. GlobalConnect mener denne forutsetningen er unyansert eller feil. Tilsynets egne helårstall dokumenterer at veksten ikke flater ut, men avtar i både absolutte og relative tall.

Figur 1: Antall B2C fiber abonnemeter og vekst per år

Fiber abo, B2C	Starten av året	Vekst, absolutt	Vekst, %	Slutten av året
2015-Helår	-			647 327
2016-Helår	647 327	106 613	16%	753 940
2017-Helår	753 940	132 962	18%	886 902
2018-Helår	886 902	124 999	14%	1 011 901
2019-Helår	1 011 901	144 888	14%	1 156 789
2020-Helår	1 156 789	165 060	14%	1 321 849
2021-Helår	1 321 849	156 302	12%	1 478 151
2022-Helår	1 478 151	121 110	8%	1 599 261

Dette stemmer med det GlobalConnect observerer i markedet. Både regionale og lokale aktørene inviterer til færre fiberutbygginger enn tidligere. En merkbar andel av den begrensede veksten de står for skyldes offentlig subsidierte utbyggingsprosjekter eller fortetting av Homes Connected ("HC") i områder som allerede dekkes av Homes Passed ("HP"). Vi har det siste året sett svært få eksempler på at de lokale og regionale tilbyderne bygger seg inn i hverandres områder. Av de nasjonale tilbyderne er det kun Telenor som strukturert fortsetter å overbygge andre aktører, se nedenfor.

5.1.2 Fiber utkonkurrerer kabelbasert bredbåndsaksess (coax/HFC)

I punkt 62 i Nkoms høringsutkast står det:

"De eksisterende HFC-nettene tilbyr imidlertid stadig høyere nedstrøms kapasiteter i takt med markeds- og teknologiutviklingen, og det tilbys i dag HFC-abonnement med tilsvarende nedstrøms kapasiteter som i rene fiberaksessnett (dvs. opp til 1000 Mbit/s). Den største forskjellen på fiber- og

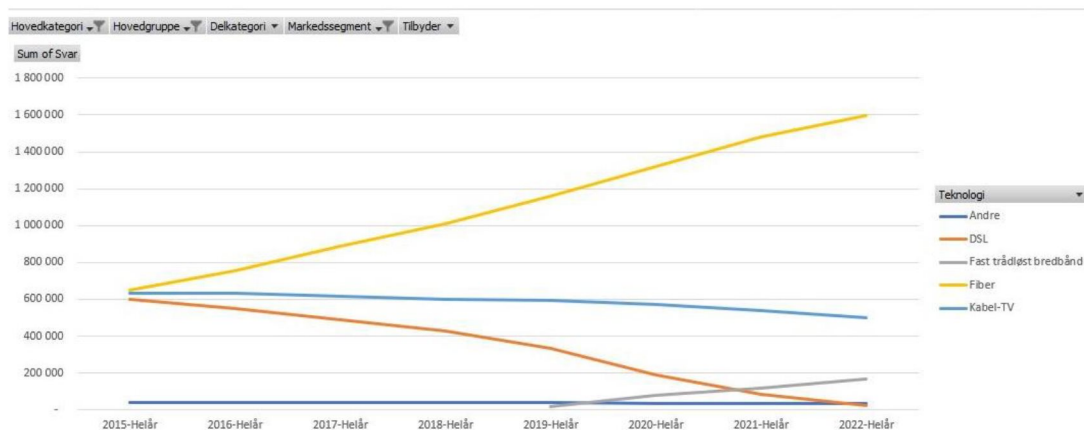
HFC-baserte bredbåndsabonnement er hvilke oppstrøms kapasiteter som tilbys. Mens de fleste abonnement i rene fiberaksessnett gir symmetriske kapasiteter, er oppstrøms kapasiteter i HFC-abonnement som regel begrenset til et sted mellom 10 og 50 Mbit/s. Noen få HFC-nett er oppgradert til standarden DOCSIS 3.1, og i disse nettene tilbys vesentlig høyere opplastingshastigheter."

I punkt 3.3.7.3 på side 43 følgende tar Nkom dette til inntekt for at det er substituerbarhet mellom fiber- og HFC-baserte bredbåndsaksesser og at de inngår i samme produktmarked. GlobalConnect er uenige i denne konklusjonen.

GlobalConnect er en av få nasjonale tilbydere. Vi har i lengre tid konkurrert om kunder i områder som allerede dekkes av HFC-nett. [Best unntatt offentlighet og partsinnsyn]

Vi antar det samme er tilfellet for andre fibertilbydere. Vi mener Nkoms egne data underbygger disse observasjonene.

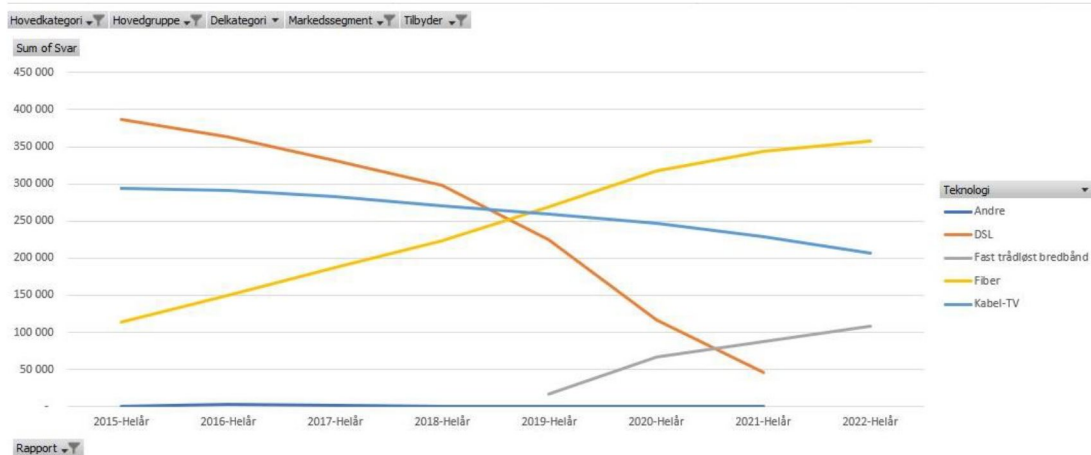
Figur 3: Utvikling i bredbåndabonnement fordelt på teknologi



GlobalConnect antar én forklaring på denne utviklingen kan være at HFC-/coax-aktører ikke oppgraderer til DOCSIS 3.1 slik Nkom antar, men heller erstatter kabelbaserte nettverk med ren fiber. Vi mener utviklingen i Telenors aksesser dokumentere at selskapet har besluttet å erstatte kabelbaserte aksesser med fiber.³

1.1.1

³ Til illustrasjon investerer Eidsiva et betydelig beløp i å bytte ut kabel-TV-nett med fiber, se <https://www.insidetelecom.no/artikler/eidsiva-bytter-ut-kabel-tv-nett-for-300-millioner-kroner/523410>



Det samme kan være tilfellet for Telia.

Våre observasjoner og Nkoms data underbygger med andre ord en enveis substituerbarhet fra kabelbasert infrastruktur til fiber. Dette underbygger at bredbåndsaksess levert over disse ulike infrastrukturene ikke inngår i samme marked.

5.1.3 Forutsetningen om andel standardisert bredbåndsaksess i bedriftsmarkedet

Nkom viser i punkt 72 i høringsdokumentet til at tilsynets statistikk ikke skiller mellom høykvalitets og standardisert bredbåndsaksess. Nkom har derfor ikke presis informasjon om antall abonnement eller omsetning for standard bredbåndsaksess i bedriftsmarkedet. Til tross for dette legger Nkom uten videre til grunn at "en stor del av bredbåndsabonnementene i bedriftsmarkedet er å anse som standard bredbåndsaksess."

GlobalConnect kan ikke se at det finnes noe grunnlag for denne påstanden. Vi mener uansett den er feil. GlobalConnect er en erfaren aktør i bedriftsmarkedet. Våre egne kundedata tilsier at nærmere [bes unntatt offentlighet og partsinnsyn] % av bedriftene vi selger tjenester til etterspør mer kompliserte produkter enn en standard bredbåndsaksess. Dette skjer enten ved at de etterspør konnektivitet på to eller flere lokasjoner eller at de har andre krav til sin bredbåndsaksess som er mer teknisk komplisert enn det en privatkunde etterspør.

5.2 Kommentarer til Nkoms avgrensning av produktmarkedet (kap. 3.2)

5.2.1 Substituerbarhet i bedriftsmarkedet (SMB)

Nkom viser i punkt 90. til at "en betydelig andel små og mellomstore virksomheter etterspør i stor grad samme typer bredbåndstjenester som private husstander, eventuelt med noe høyere krav til pålitelighet og sikkerhet." Nkom mener også at tilbydere som opererer i både privat- og bedriftsmarkedet, stort sett tilbyr den samme bredbåndskapasiteten til husstander som til virksomheter (punkt 91).

På bakgrunn av dette trekker Nkom følgende konklusjon i punkt 92:

"Nkom mener det er stor grad av substituerbarhet på tilbudssiden mellom standardiserte bredbåndsprodukter som tilbys til husstander, og

bredbåndsprodukter som tilbys til et stort flertall av små og mellomstore virksomheter. Nkom legger til grunn at en liten, varig prisøkning på bredbåndsaksess til små og mellomstore virksomheter vil kunne føre til at tilbydere av standardisert bredbåndsaksess til husstander etablerer et tilbud i bedriftsmarkedet uten å måtte gjøre uforholdsmessig store tilpasninger i sin tjenesteproduksjon."

GlobalConnect er enig i at kundene i den nedre delen av SMB-markedet etterspør de samme, standardiserte bredbåndstjenestene som husstander. Våre markedsdata viser samtidig at det ikke stemmer at det er substituerbarhet på etterspørsels- og tilbudssiden når det gjelder "flertallet av små og mellomstore virksomheter" slik Nkom legger til grunn. I dette markedet går det et tydelig skille mellom bedrifter som etterspør en enkeltstående aksess (mikrosegmentet) og multilokasjonskunder som etterspør konnektivitet på to eller flere adskilte lokasjoner. Våre markedsdata viser at mikrosegmentet utgjør kun [bes unntatt offentlighet og partsinnsyn] % av GlobalConnects kunder.

Produkter og tjenester som betjener kunder med mer enn en lokasjon, har andre tekniske kvaliteter og er mer komplisert å levere til enn standard bredbåndsaksess. Dessuten vil ikke en multilokasjonskunde få dekket sine kommunikasjonsbehov ved å bestille flere enkeltstående "standardiserte" bredbåndsaksesser ment for massemarkedet. Til illustrasjon leverer GlobalConnect et eget smartfiberprodukt til denne kundegruppen som blant annet har DHCP-funksjonalitet.

Vi mener på bakgrunn av dette at det finnes et eget sluttbrukermarked for små og mellomstore bedrifter som etterspør konnektivitet på flere lokasjoner.

5.2.2 Bedriftstilbudet til lokale og regionale fiberselskap

Nkom skriver i punkt 93 at mange lokale og regionale fiberselskaper tilbyr bredbåndstjenester til små og mellomstore virksomheter. Tilsynet konkluderer på bakgrunn av dette med at det er stor grad av substituerbarhet på tilbudssiden for standardiserte bredbåndsprodukter til husstander og til små og mellomstore virksomheter.

GlobalConnect har i en årrekke konkurrert om bedriftskunder over hele landet. Det stemmer at mange aktører tilbyr bredbåndstjenester til SMB-markedet, men ikke at tilbudet realiseres ved hjelp av standardiserte aksesser. Nkoms påstand er heller ikke underbygget.

5.2.3 Det norske markedet står ikke i en særstilling

Nkom begrunnet både i 2014 og 2018 avvik fra de felles-europeiske anbefalingene med de "særnorske forholdene". GlobalConnect oppfatter at Nkom gjentar denne antagelsen i punkt 112 og bruker dette som argument for blant annet å inkludere FTB i samme marked som fiberbasert bredbåndsaksess:

"Det er flere forhold som gjør at Kommisjonens generelle beskrivelse av markedsmessig og teknologisk utvikling i Explanatory Note ikke uten videre kan legges til grunn i Nkoms markedsanalyse [...] Den norske modellen for fiberutbygging de siste 10-15 årene har ført til at fiberdekningen i Norge er vesentlig

høyere enn i mange andre europeiske land. [...] Norge har kommet vesentlig lenger enn de fleste EU-land når det gjelder utbredelsen/tilbudet av FTB."

Selv om GlobalConnect er enige i EU-kommisjonens anbefaling som baserer seg på et gjennomsnitt av land og at Nkom skal ta hensyn til de nasjonale forholdene, er vi uenige i at markedsstrukturen eller de sentrale driverne for konkurransen skiller mye fra dem vi ser i Sverige, Finland og Danmark.

Nkom står likevel ikke fritt til å se bort fra de detaljerte og grundige føringene i anbefalingen som følge av "særnorske forhold" slik høringsnotatet etterlater inntrykk av. I ytterste konsekvens kan dette føre til at ESA legger ned veto mot markedsavgrensningen og/eller markedsanalysen. Regelverket forutsetter at nasjonale tilsynsmyndigheter begrunner eventuelle avvik.

5.2.4 Nkoms etterspørselsanalyse reflekterer ikke den faktiske etterspørselen vi observerer i markedet

Ifølge punkt 119 – 127 i høringsutkastet skal Nkoms etterspørselsanalyse peke på en viss substituerbarhet mellom fiber og kabel, men stor usikkerhet når det gjelder andre produkter. Videre skal OEs rapport tyde på at kundenes fremtidige etterspørsel etter høyhastighetsbredbånd vil være langt lavere enn det blant annet EU-kommisjonen legger til grunn i sin felles-europeiske anbefaling.

På bakgrunn av dette skriver Nkom:

"142. Nkom mener på denne bakgrunn at det også i kommende reguleringsperiode vil være tilstrekkelig grad av substituerbarhet mellom fiber- og HFC-aksess til at bredbåndsaksess basert på disse to aksessteknologiene bør inngå i samme produktmarked."

I punkt 145 fremgår det videre:

"145. Etterspørselsanalysen Nkom har gjennomført indikerer at en relativt stor andel av sluttbrukerne i markedet for standardisert bredbåndsaksess synes å være mindre opptatt av aksessteknologi enn flere av bredbåndstilbyderne har argumentert for i sine høringsinnspill om substituerbarhet mellom ulike aksessteknologier. Disse svarene tilsier at bredbåndsaksess basert på ulike aksessteknologier oppfattes som ombyttelige for mange sluttbrukere så lenge produktet er egnet til å dekke den enkelte sluttbrukers bredbåndsbehov."

GlobalConnect er uenig i denne konklusjonen. Vi observerer motsatt trend i markedet. Både privat- og bedriftskunder etterspør fiber med høyere hastigheter enn det OEs framskrivninger skulle tyde på. Videre bytter også sluttbrukerne konsekvent fra kabelbaserte aksesser til fiber, se over. I lokale områder med kabel-TV-nett oppnår vi omtrent like høy penetrasjon som i området hvor det ikke finnes annen fast bredbåndsinfrastruktur enn kobbernett. Når det gjelder Nkoms etterspørselsanalyse, er konklusjonene høyst usikre og et lite egnet underlag for markedsavgrensningen.

5.2.5 HFC inngår ikke i samme sluttbrukermarked som fiberbasert bredbåndsaksess

Nkom legger i punkt 186 til grunn at "det er tilstrekkelig grad av substituerbarhet på etterspørselssiden mellom fiber, HFC og FTB til at standardisert bredbåndsaksess basert på disse tre aksessteknologiene kan inngå i samme produktmarked i kommende reguleringsperiode." Tilsynet oppsummerer begrunnelsen i punkt 187:

"187. Nkom mener videre at økende grad av substituerbarhet på tilbudssiden i dette markedet de kommende årene tilsier at standardisert bredbåndsaksess basert på disse tre aksessteknologiene inngår i samme produktmarked. Gjennom Lyses oppkjøp av Ice vil de tre største infrastrukturaktørene/partnerskapene i det norske bredbåndsmarkedet være i posisjon til å tilby både fiber-/HFC-aksess og FTB i 5G-nett i store deler av landet den kommende reguleringsperioden. Dette innebærer at disse aktørene/partnerskapene, som svar på en marginal prisendring, på relativt kort sikt vil være i stand til å endre sin produksjon eller distribusjon av produkter/teknologier og tilby substituerbare produkter/teknologier uten å pådra seg betydelige tilleggs kostnader eller risiko."

GlobalConnect er uenig i denne konklusjonen. Vi mener fiber er et substitutt til kabelbasert bredbånd, men ikke motsatt.

Fiber utgjør per 2022 70 % av de totale antallet aksesser i privat- og bedriftsmarkedet. Andelen er sterkt voksende. Dette er en tydelig melding fra markedet om at fiber er sluttbrukernes foretrukne bredbåndsaksessteknologi. Til illustrasjon har andelen privatkunder med 1 Gbit/s-abonnement økt fra 8 % i 2016 til 94 % i 2022 i vår fiberkundebase (SDU-aksesser). Vi forventer at denne trenden vil fortsette, om ikke styrke seg innenfor analysens tidshorisont.

Gitt en oppgradering med XGS-PON/P2P-teknologi, er fiber i praksis den eneste infrastrukturen som kan levere stabile sluttbrukerhastigheter opp mot 10.000/10.000 Mbps og dermed dekke etterspørselen. Fiber vil dermed være bærebjelken i digitaliseringen av Norge i den neste reguleringsperioden. Dette er også i tråd med EU-kommisjonens forventninger i den reviderte anbefalingen.

Når det gjelder andre aksessformer, vil HFC bli stadig mindre relevant for sluttbrukerne og overbygges med fiber. Det er tydelig allerede i dag. Vi har i flere år sett at HFC-områder ikke bare overbygges med fiber, men at omlag 3/4 av kundene velger å bytte til fiber. Videre observerer vi at også HFC-tilbydere slik som Telenor overbygger egen infrastruktur med fiber. For helhetens skyld, vil vi presisere at nettverket noen få steder er oppgradert til DOCSIS 3.1. Aksessen kan dermed levere hastigheter på 1.250/1.000 Mbps. Vi tror vi fortsatt vil se slik oppgraderinger innenfor analysens tidshorisont, men kun i noen få, utvalgte områder.

GlobalConnect mener derfor at fiber utgjør et eget, separat og produktmarked og at dette vil være den dominerende aksessteknologien i et fremadskuende perspektiv.

5.2.6 Ikke grunnlag for å utelate "enkeltstående fiberaksesser" fra markedsanalysen

Nkom har i tidligere markedsvedtak holdt "enkeltstående fiberaksesser" utenfor markedene for standardisert bredbåndsaksess. Det har blant annet ført til at viktige deler

av Telenors fiberaksessnett har vært skjermet fra tilgangsregulering. Slik GlobalConnect leser høringsutkastet ønsker tilsynet å videreføre dette kunstige skillet.

I punkt 345 viser Nkom til markedsvedtakene fra 2018 der tilsynet konkludert med at enkeltstående fiberaksesser som ikke er en del av et systematisk utbygd aksessnett, ikke inngår i de relevante grossistmarkedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett. Områder som bygges ut basert på utbyggingsanalyser for definerte geografiske områder, skal ifølge Nkom regnes som systematiske utbygginger. Disse aksessnettene er planmessige utbygginger til en gruppe med kunder.

I punkt 352 skriver Nkom:

"Nkom har derfor kommet til at det er mest hensiktsmessig å inkludere begge Telenors VULA-profiler i grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett. Tilsvarende vil være tilfellet for lignende produkter som leveres på basis av andre tilbyderes systematisk utbygde fibernett."

Samtidig fremgår det i punkt 353:

"Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at alle grossistprodukter som leveres i systematisk utbygde fibernett, inngår i grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett. Grossistprodukter som leveres over enkeltstående fiberaksesser, inngår ikke i grossistmarkedet for tilgang til faste aksessnett."

GlobalConnect er uenig i Nkoms beslutning om å videreføre det kunstige skillet mellom systematisk utbygde fibernett og det tilsynet om taler som "enkelstående fiberaksesser".

For det første er dette en regulatorisk kategorisering, ikke en produktmarkedsavgrensning basert på en vurdering av tilbuds- eller etterspørselssubstitusjon. Inndelingen representerer heller ikke de faktiske markedsforholdene. Verken tilgangskjøperne eller grossisttilbyderne opererer med teknisk eller kommersielt skille mellom "systematisk utbygde fibernett" og "enkelstående fiberaksesser". Alle utbygginger av fiberinfrastruktur er i dag planmessige og basert på utbyggingsanalyser, herunder beslutninger om å etablere enkeltstående aksesser. Alle fiberaksesser inngår dermed per definisjon i et aksessnett som er systematisk utbygd.

GlobalConnect mener, for det andre, at det ikke er riktig at grossistmarkedene skiller seg fra hverandre ved at Marked 1-produkter gir tilgang fra et tilknytningspunkt som gjør det mulig å gi tilbud til samtlige bredbåndskunder i et geografisk område mens Marked 2-produkter "består av enkeltstående aksessforbindelser som grossistkunden kjøper for å tilby et aksessprodukt eller en aksessløsning til en bestemt sluttkunde". Til illustrasjon kjøper GlobalConnect tilgang til enkeltstående aksesser for å betjene kunder både i privatmarkedet (B2C), SMB-markedet (B2B) og storkundemarkedet (B2B). Tilknytningspunktet for disse aksessene er normalt den samme sentralen.

Dataene i GlobalConnects egen B2B-kundebase underbygger dette. En stor andel av bredbåndssabonnementene vi tilbyr til små, mellomstore og store bedriftskunder er

ikke en standard bredbåndsaksess med kvaliteter tilsvarende dem vil tilbyr til privatkunder: [Bes unntatt offentlighet og partsinnsyn]



For det tredje pålegger ekomregelverket Nkom å avgrense markedet basert på konkurranserettslig metode. På sluttbrukernivå går det et tydelig skille på etterspørselssiden mellom kunder som kjøper en enkeltstående bredbåndsaksess (B2C-markedet/markedet for "mikro" bedriftskunder) og så kalte multilokasjonskunder (SMB og storkunder). GlobalConnect mener dette er en mer treffsikker indikator. På grossistnivå er det produkttegenskapene som avgjør om aksessen inngår i Marked 1 eller 2, ikke om den underliggende fiberaksessen tilfeldigvis er en "enkeltstående aksess" eller inngår i et "systematisk utbygd fiberaksessnett". Det stilles andre krav til kvalitet mv. til aksesser som skal betjene multilokasjonskunder enn aksesser som betjener enkeltstående husstander/mikrobedrifter i massemarkedet.

For det fjerde er ikke GlobalConnect kjent med at tilsynsmyndigheter i andre land har lagt denne inndelingen til grunn for sine markedsavgrensninger. Vi mener også at en slik inndeling bryter med føringene i EU-kommisjonens anbefaling om relevante marked.

For det femte, skulle Nkom velge å videreføre dette kunstige skillet som tilsynet selv foreslo å fjerne så sent som i 2020, vil dette for det femte undergrave analysen av markedsrett og evt. og markedsreguleringen. Helt konkret vil Nkoms foreslåtte tilnærming kunne føre til at tilsynet undervurderer Telenors markedsrett fordi "enkeltstående" fiberaksesser som skulle inngått i M1 ikke telles med og at deler av Telenors fiberaksessnett skjermes fra markedsregulering i de områdene selskapet utpekes med SMP.

6 Kommentarer til Nkoms geografiske markedsanalyse

6.1 GlobalConnect støtter Nkoms valg av geografisk enhet, men ikke metoden for aggregering av de geografiske enhetene

Nkom viser i punkt 378 til at det har vært vanskelig å definere en geografisk enhet som er større enn kommuner og mindre enn fylker. Ifølge tilsynet er det til dels store forskjeller i konkurranseforholdene mellom landets kommuner. Selv om en helhetlig geografisk analyse av konkurranseforhold på kommunenivå innebærer en ressurs- og tidkrevende prosess, mener Nkom dette likevel er en overkommelig oppgave. Kommunegrensene er klare og forholdsvis stabile. Selv om det kan være forskjeller i

konkurransforhold innad i en kommune, mener Nkom dette ikke er til hinder for å bruke kommuner som grunnleggende enhet. På bakgrunn av dette konkluderer Nkom i punkt 379 med at "kommuner er den best egnede geografiske enheten for å danne utgangspunkt for geografiske analyser av konkurranseforhold". Videre står det:

"Ettersom det er hele 356 kommuner i Norge, har Nkom samtidig kommet til at det er hensiktsmessig og mest praktisk å gjennomføre vurderingene av konkurranseforhold på kommunenivå innenfor rammen av fylkesvise geografiske analyser."

GlobalConnect er enig med Nkom i at en markedsregulering ikke bør utformes på en måte som det blir uforholdsmessig ressurs- og tidkrevende å opprettholde over tid. Samtidig bør dette hensynet ikke hindre tilsynet i å gjennomføre en solid og grundig analyse av markedsforholdene på det riktige detaljnivået.

I den forrige høringsrunden viste vi til at postnummer er en mer treffsikker enhet og forklarte hvordan Nkom kunne gå frem for å aggregere slik områder til større enheter. Ut fra begrunnelsen i høringsutkastet, mener vi nå at kommuner også kan være en egnet geografisk enhet, gitt at det er uforholdsmessig ressurskrevende for Nkom å analysere/følge opp geografiske marked på bakgrunn av postnummer. Forutsetningen for å benytte kommuner er samtidig at tilsynet aggregerer disse geografiske enhetene på riktig måte, bøte på svakhetene (eks. at konkurranseforholdene varierer innad i svært folkerike kommuner), bruker konkurranserettslig metode og lojalt følger føringene i ekomregelverket. Det mener vi Nkom ikke gjør.

Nkom konkludere selv i høringsutkastet med at et fylke ikke er en egnet geografisk enhet fordi det er større forskjeller i konkurranseforholdene innad i de fleste fylker enn mellom fylkene. Det er vi helt enige i. Et fylke er en svært stor, administrative enhet, hvor forholdene på tilbuds- og etterspørselssiden varer fra område til område.

Når tilsynet vurderer konkurranseforholdene "innenfor rammene av fylkesvise geografiske analyser", legger Nkom ikke desto mindre vekt på kommunenes fylkestilhørighet. Etter vår vurdering gir fylkestilhørighet ingen meningsfull innsikt i om konkurranseforholdene er like eller forskjellige.

Konsekvensen av denne tilnærmingen er at Nkom ender opp med store geografiske enheter hvor konkurranseforholdene varierer, spesielt i de sentrale områdene av fylkene. Det faktum at tilsynet flytter enkelt kommuner mellom fylker, bøter ikke på denne svakheten. Ettersom den geografiske inndelingen har avgjørende betydning for beregningen av markedsandeler, får Nkoms metodevalg også den konsekvensen at markedsanalysen i deler av landet ikke fanger opp aktører med betydelig markedsrett.

6.2 Nkoms forutsetninger for aggregeringen av geografiske marked må korrigeres

6.2.1 Tilbudssubstitusjon fra lokale og regionale aktører er usannsynlig innenfor analysens tidshorisont

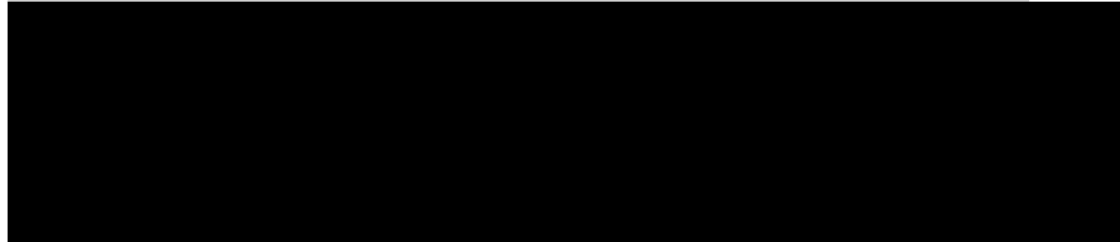
I punkt 387 skriver Nkom:

"Når det gjelder indikatoren adferdsmønster og mulighet for tilbudssubstitusjon, vil fortsatt fiberutbygging og økt FTB-konkurransen kunne skape grunnlag for tilbudssidesubstitusjon på tvers av kommunegrenser og ulike områder innad i et fylke og mellom fylker i årene fremover. Konkurransesituasjonen i det norske markedet for standardisert bredbåndsaksess kjennetegnes i dag av at tilbudssiden består av i størrelsesorden 100 lokale, regionale og nasjonale infrastrukturbaserte tilbydere av kablet bredbånd som ofte ikke opererer innenfor tydelige og stabile geografiske områder."

Videre står det i punkt 388:

"Muligheten for tilbudssubstitusjon vil kunne variere mellom ulike geografiske områder. Ettersom en kombinasjon av lokale, regionale og/eller nasjonale fiberaktører, samt en miks av HFC-tilbydere og FTB-tilbydere, er til stede i ulike deler av landet, kan flere aktører komme til å utvide dekningen i kommende reguleringsperiode til også å omfatte kommuner hvor de i dag har liten dekning eller ikke er til stede, [...]."

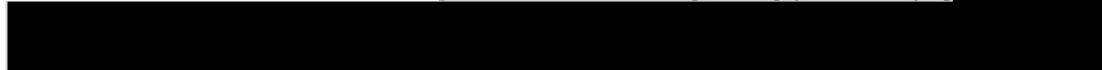
GlobalConnect er uenig i dette sentrale premisset for Nkoms aggregering av kommuner innenfor en fylkesvis inndeling. [Bes unntatt offentlighet og partsinnsyn]



I høringsutkastet bruker Nkom Svorka og NTE/Vitnett som eksempler på mindre aktører som utfordrer de andre lokale og regionale aktører (hhv. Telia/Loqal og NTE). Disse eksemplene er ikke representative og beviser hel ikke at små aktører overbygger hverandre. Til illustrasjon var driveren for Svorkas etablering misnøye i kjølvannet av Telias oppkjøp av Loqal. Som det fremgår over er NTE en av få regionale aktører som overbygger andre tilbydere.

Overordnet er det likevel ikke grunnlag for å konstatere at det finnes ca. "100 lokale, regionale og nasjonale infrastrukturbaserte tilbydere [...] som ofte ikke operer innenfor tydelige og stabile geografiske områder".

Det er videre ikke overraskende. [Bes unntatt offentlighet og partsinnsyn]



6.2.2 Lokale og regionale fibertilbyderes vekststrategier driver ikke konkurransen
Nkom legger i punkt 391 til grunn at både små og store fiberutbyggere har fortsatt vekststrategier. Videre uttaler tilsynet:

"Tvert imot synes det som om både lokale, regionale og nasjonale aktører fortsatt har planer om salg og utbygging i geografiske områder uten fibernet, fortetningssalg i egne fiberområder og nysalg i områder hvor konkurrerende tilbydere har etablert fibernet. Når utbyggere av fibernet vurderer å utvide sine dekningsområder til områder hvor konkurrerende fibernet allerede finnes, vil konkurransesituasjonen være en del av business case-vurderingen. Det kan føre til at en fiberutbygger velger å ikke starte salg og utbygging i et område hvor det finnes en konkurrerende tilbyder av bredbåndsaksess, men det finnes også eksempler fra de senere årene på at fiberutbyggere har solgt og bygget nye aksesser i, eller tett inntil, områder hvor fiberaksessnett fra annen tilbyder allerede er etablert."

GlobalConnect mener denne forutsetningen er feil. Den stemmer heller ikke med det vi observerer i markedet. Med unntak av Telenor har ikke små og store fiberselskaper videre vekststrategier.

Det norske massemarkedet for høyhastighets bredbåndsaksess er i dag mettet. Utbygging av nye fiberinfrastruktur er i dag hovedsakelig knyttet til offentlig støtte/subsidier og fortetting. Begge deler fører til økning i antall abonnement og vekst i omsetning. Med unntak av Telenor er det allerede i dag svært få aktører som vokser på grunn av overbygging/etablering i tilgrensende områder. Vi mener det heller ikke er faktisk grunnlag for å forutsette at dette vil endre seg innenfor analysens tidshorisont.

6.3 GlobalConnect er uenig i Nkoms aggregering av kommuner til geografiske marked i Vedlegg 1

Ifølge punkt 395 i høringsutkastet mener Nkom det er riktig å skille mellom områder med ulik tilstedeværelse og ulikt styrkeforhold mellom små/lokale, mellomstore/regionale og store/nasjonale tilbydere. Tilsynet begrunner dette på følgende måte:

"Konkurransesituasjonen i områder hvor små og mellomstore tilbydere med lokal/regional tilhørighet har ledet an i fiberutbyggingen frem til nå, uten særlig konkurranse fra Telenor eller andre nasjonale tilbydere, er ofte annerledes enn konkurransesituasjonen i mer befolkningstette områder som i større grad har vært preget av konkurranse mellom flere aksesstilbydere. Det har i praksis vist seg vanskelig å trekke entydige og stabile grenser mellom kommuner eller områder i landet hvor konkurransesituasjonen kjennetegnes av at nasjonale tilbydere ikke har utfordret små og mellomstore tilbydere med lokal/regional tilhørighet, og kommuner eller områder i landet hvor konkurransesituasjonen kjennetegnes av større grad av aksesskonkurranse mellom nasjonale og lokale/regionale tilbydere. Nkom mener likevel at dette er relevant å vurdere når kommuner skal aggregeres til geografiske markeder basert på analyser av grad av homogenitet i konkurransesituasjonen mellom ulike kommuner og områder i landet."

Oppsummert mener Nkom i punkt 397 det norske markedet for standardisert bredbåndsaksess bør deles inn i seks hovedkategorier av konkurransesituasjoner når de geografiske enhetene skal aggregeres.

GlobalConnect er enig med Nkom i at det er vanskelig å trekke noe klart skille mellom kommuner hvor nasjonale tilbydere ikke har utfordret små og mellomstore tilbydere med lokal/regional tilhørighet, og kommuner hvor "konkurransesituasjonen kjennetegnes av større grad av aksesskonkurranse mellom nasjonale og lokale/regionale tilbydere." Det skyldes at "miksen" av lokale, regionale og nasjonale tilbydere ikke er en egnet indikator på konkurranseforholdene og heller ikke et egnet grunnlag for å sammenlikne kommuner.

Vi møter daglig andre aktører rundt om i Norge, men møter ikke noe sted de "seks hovedkategorier av konkurransesituasjoner" som Nkom beskriver i Vedlegg 1. Vår prissetting, vårt tjenestetilbud og våre investeringsbeslutninger påvirkes heller ikke av om tilbyderne vi møter i en kommune, er lokale, regionale eller nasjonale. Det som driver konkurransen, er antallet konkurrerende nett, den dynamiske fordelingen av markedsandeler mellom dem og risikoen for å bli overbygd av Telenor (tilbudssubstitusjon). GlobalConnect mener det er disse indikatorene som skal ligge til grunn for aggregeringen av geografiske enheter.

Vi mener videre at fordelingen av markedsandeler basert på aksesser er den viktigste indikatoren fordi den er objektiv, målbar og reflekterer markedsrett. Når Nkom sammenlikner konkurranseforholdene mellom kommuner, er det særlig viktig å skille mellom de områdene hvor største aktør har en markedsandel på over 40-50 %, samt fordelingen mellom utfordrerne. Utviklingen i markedsandeler over tid gir også direkte innsikt i om, og i så fall hvordan, FTB påvirker markedet og tilbudssubstitusjon (overbygging). Antall konkurrerende nett er også en relevant indikator ettersom det sier noe om hvilken potensiell konkurranse det er innad i en kommune.

GlobalConnect har i vedlegg 1 til dette høringssvaret beskrevet en alternativ måte Nkom kan gå frem på for å aggregere kommuner ved hjelp av indikatorene vi har beskrevet over. Vi mener det gir en langt mer presis sammensetting av områder med homogene konkurranseforhold, uavhengig av fylkesgrenser. Selv om en slik fremgangsmåte gir flere geografiske markeder enn de 22 Nkom legger opp, er antallet fortsatt så lavt at det er ikke er uforholdsmessig ressurskrevende å analysere dem eller følge dem opp.

GlobalConnect oppfatter at Nkom ukritisk teller med alle konkurrerende nett i en kommune i sin aggregering, uten noen form for kvalifisering. Dette blir feil. Tilsynet teller sannsynligvis både med konkurrerende fibernett som er tilstede kun noen få adresser i kommunen, og teller ethvert tilbud om FTB uten å ta hensyn til om det finnes kapasitet i mobilnettet eller om aktørene er i stand til å tilby konkurransedyktige hastigheter. GlobalConnect mener det kun er relevant å ta hensyn til de *reelle* utfordrerne i en kommune. For å være sikre på at aggregeringen kun tar hensyn til reelle utfordrere, foreslår vi at Nkom setter en terskel på 15-20 % markedsandel for å anses som et reelt utfordrende nett.

7 Kommentarer til markedsanalysen og utpekingen av aktører med SMP

Nkom gjennomfører i kapittel 5 en analyse av sterk markedsstilling i de 22 geografiske produktmarkedene tilsynet har identifisert. Nkom ser i analysen hen til blant annet markedsandeler, markedskonsentrasjon (HHI) og dekning, men legger også vekt på andelen kollektive avtaler, skala og breddefordeler og befolkningstetthet.

GlobalConnect er enig i Nkoms generelle metodiske tilnærmingen til analysen samt konklusjonen om at det i at det i Norge i dag finnes *minst* ni tilbydere med SMP. Etter-som tilsynet legger til grunn for store geografiske områder, undervurderer sannsynligvis tilbydernes markedsandeler og dermed også markedsmakten ulike steder i landet. Dette er en grunnleggende svakhet. Markedsanalysen mangler også en vurdering av Telenors (og eventuelt andre aktørers) evne til å overføre markedsrett fra tilgrensende marked (marked 2).

8 Avsluttende kommentarer

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede på telefon +47 93 08 10 17 eller e-post metjoh@globalconnect.no.

Med hilsen

GlobalConnect AS



Mette E. Johansen

Head of Group Legal & Regulatory

Vedlegg 1 – Beskrivelse av alternativ fremgangsmåte for å aggregere de geografiske enhetene

1 utfordringene ved Nkoms tilnærming

Nkom har identifisert kommuner som den minste, geografiske enheten. Vår anbefaling i forrige høringsrunde var å analysere de geografiske markedene med utgangspunkt i postnummer. GlobalConnect mener fortsatt postnummer er bedre egnet for å fange opp de reelle konkurranseforholdene, men har forståelse for at Nkom har forenklet analysejobben på dette punktet.

Den største svakheten med denne forenklingen kan imidlertid enkelt håndteres uten nevneverdig økende kompleksitet. Når Nkom bruker kommune som minste enhet, vil svært store enheter som Oslo Kommune (med 700.000 innbyggere) behandles likt med Utsira Kommune (200 innbyggere). Innad i Oslo Kommune er det svært mange konkurranseforhold som blandes sammen. I Oslo er det f.eks. store forskjeller mellom konkurransen i MDU-markedet innenfor ring 2 og i villa-markedet utenfor bykjernen, eks. på Nordstrand. Dette kan oppfattes som, og har blitt oppfattet som, «urettferdig» blant regulerte aktører i distriktene. Dette kunne Nkom enkelt håndtert ved å definere minste enhet i de største kommunene (minst Oslo, Bergen og Trondheim) som bydeler.

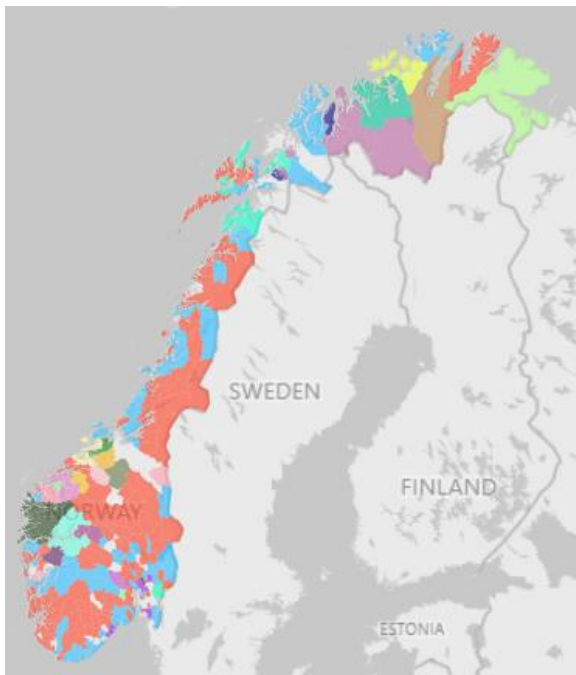
Når Nkom har valgt å bruke kommuner som minste enhet, må tilsynet reelt aggregere kommuner med like konkurranseforhold. GlobalConnect mener tilsynet ikke har gjort det i høringsutkastet. I stedet for å sammenlikne geografiske enheter basert på objektive konkurranseparameter slik som antall reelle konkurrenter i en kommune og deres absolutte og relative markedsandel over tid, fremstår det som om Nkom legger avgjørende vekt på fylkestilhørighet samt miksen av lokale, regional og nasjonale aktører.

Resultatet av denne tilnærmingen blir at Nkom ender opp med større geografiske enheter som består av kommuner hvor de reelle konkurranseforholdene er ulike, heller enn enheter med homogene konkurranseforhold. De geografiske markedene reflekterer med andre ord ikke den virkelige konkurransesituasjonen eller markedsstrukturen. Vi har forsøkt å illustrere dette under ved hjelp av Nkoms egne markedsdata.

Figuren under viser Nkoms overordnede geografiske inndeling av samtlige 365 kommuner i 22 markeder. I realiteten er det langt på vei tale om en fylkesvis inndeling med justering av kommuner i randssonen.



Denne figuren gir inntrykk av at det finnes 22 ulike områder med ganske likt konkurransesituasjon internt. GlobalConnect har i figuren under gruppert kommuner basert på markedsmakta til største aktør (dvs. markedsandel for abonnement på mer enn 45 %) uten å legge vekt på den fylkestilhørigheten. Denne enkle analysen gir et langt mer nyansert bilde. Selv om markedsandel ikke er den eneste indikatoren på konkurranse, viser figuren at det sannsynligvis finnes langt flere geografiske enheter med homogene konkurranseforhold, og at konkurranseforholdene varierer på tvers av, og innenfor, de ulike fylkene.



2 Konkrete eksempler på svakheter ved Nkoms geografiske markedsavgrensning

Resultatet av Nkoms inndeling er at mange områder hvor aktører egentlig har sterk markedsstilling, "friskmeldes", ved at de ikke blir utpekt med SMP. GlobalConnects gjennomgang av Nkoms datasett viser at tilsynet i mange områder ikke fanger opp tilbydere med markedsrett som tilsier SMP. Her er noen konkrete eksempler:

- **Troms og Finnmark:** Nkom definerer to geografiske markeder i denne regionen som begge friskmeldes, blant annet basert på fordelingen av markedsandeler mellom aktørene. Dersom vi ser nærmere på hvilke markedsandeler aktørene faktisk har innenfor de geografiske enhetene basert på tallgrunnlaget i vedlegg 1 til høringsutkastet, er det tydelig at analysen ikke fanger opp større områder med svært lik markedsstruktur.

Kommune	Antall husstander	Største markedsandel		Neststørste markedsandel	
		Tilbyder		Tilbyder	
KÅFJORD	954	3net	96 %	telenor	4 %
NORDREISA	2192	3net	94 %	telenor	5 %
SKJERVØY	1285	3net	91 %	telenor	8 %
STORFJORD	883	3net	91 %	telenor	7 %
KAUTOKEINO	1114	3net	91 %	telenor	8 %
SØRREISA	1554	3net	46 %	signal bredbår	19 %
KVÆNANGEN	570	alta kraftlag fi	98 %	telenor	2 %
LOPPA	457	alta kraftlag fi	82 %	telenor	17 %
ALTA	9309	alta kraftlag fi	70 %	signal bredbår	26 %
HASVIK	504	hammerfest e	89 %	telenor	10 %
HAMMERFEST	5525	hammerfest e	75 %	homenet	20 %
LYNGEN	1262	homenet	65 %	telenor	19 %
GRATANGEN	540	homenet	58 %	nordkraft fibe	33 %
KARASJOK	1149	infranord	97 %	telenor	2 %
PORSANGER	1944	infranord	92 %	signal bredbår	4 %
LAVANGEN	425	nordix data	77 %	telenor	21 %
KVÆFJORD	1301	nordkraft fibe	71 %	telenor	26 %
TJELDSUND	1966	nordkraft fibe	50 %	telenor	25 %
GAMVIK	572	signal bredbår	74 %	telenor	22 %
LEBESBY	632	signal bredbår	52 %	telenor	35 %
SENJA	6804	signal bredbår	40 %	telenor	29 %
Evenes	620	telenor	98 %	telia	1 %
KARLSØY	1084	telenor	88 %	nordix data	11 %
BALSFIORD	2677	telenor	65 %	signal bredbår	15 %
BARDU	1865	telenor	59 %	homenet	16 %
Lødingen	998	telenor	55 %	nordkraft fibe	42 %
MÅSØY	598	telenor	54 %	infranord	33 %
TROMSØ	39591	telenor	54 %	homenet	31 %
HARSTAD	11863	telenor	52 %	nordkraft fibe	43 %
NORDKAPP	1526	telenor	44 %	infranord	39 %
MÅLSELV	3117	telenor	43 %	homenet	32 %
Narvik	10 583	telenor	36 %	homenet	29 %
DYRØY	529	trollfjord bred	93 %	telenor	6 %
IBESTAD	682	trollfjord bred	82 %	telenor	16 %
SALANGEN	987	trollfjord bred	68 %	telenor	21 %
NESSEBY	430	varanger kraft	93 %	telenor	6 %
VADSØ	2715	varanger kraft	90 %	telenor	5 %
TANA	1390	varanger kraft	90 %	telenor	8 %
BÅTSFIORD	1043	varanger kraft	74 %	telenor	25 %
BERLEVÅG	486	varanger kraft	69 %	telenor	29 %
VARDØ	1041	varanger kraft	61 %	telenor	19 %
SØR-VARANGE	4797	varanger kraft	51 %	signal bredbår	45 %

Figur 39 Markedsandeler – Kommuner sortert etter de tilbyderne som har de høyeste markedsandelene

- Møre og Romsdal:** Nkom har definert ett marked i dette området som friskmeldes. blant annet basert på fordelingen av markedsandeler mellom aktørene. Dersom vi ser nærmere på hvilke markedsandeler aktørene faktisk har innenfor de geografiske enhetene basert på tallgrunnlaget i vedlegg 1 til høringsutkastet, er det tydelig at analysen ikke fanger opp større områder med svært lik markedsstruktur.

Kommune	Antall husstander	Største markedsandel		Neststørste markedsandel	
		Tilbyder		Tilbyder	
HUSTADVIKA	5 852	istad fiber	53 %	neas	42 %
MOLDE	15 298	istad fiber	48 %	telenor	39 %
KRISTIANSUND	11 761	neas	94 %	telenor	5 %
SMØLA	1 026	neas	85 %	telenor	15 %
AVERØY	2 564	neas	84 %	telenor	14 %
TINGVOLL	1 368	neas	83 %	telenor	15 %
AURE	1 590	neas	75 %	telenor	21 %
GJEMNES	1 165	neas	48 %	telenor	46 %
SYKKYLVEN	3 274	nextgentel	90 %	telenor	6 %
RAUMA	3 209	rauma energi	74 %	telenor	25 %
SUNNDAL	3 262	sucom	98 %	telenor	1 %
AUKRA	1 517	sund bredbånd	49 %	istad fiber	32 %
SURNADAL	2 644	svorka bredbånd	91 %	telenor	7 %
FJORD	1 099	tafjord conne	90 %	telenor	10 %
VESTNES	3 136	tafjord conne	88 %	telenor	12 %
SULA	3 879	tafjord conne	79 %	nordvest fiber	19 %
GISKE	3 437	tafjord conne	75 %	nordvest fiber	24 %
ÅLESUND	30 759	tafjord conne	59 %	telenor	27 %
STRANDA	1 982	tafjord conne	64 %	telenor	34 %
VANYLVEN	1 404	telenor	81 %	tussa ikt	18 %
ULSTEIN	3 593	tussa ikt	95 %	telenor	4 %
SANDE	1 066	tussa ikt	93 %	telenor	6 %
HERØY	4 648	tussa ikt	92 %	telenor	7 %
HAREID	2 219	tussa ikt	91 %	telenor	8 %
ØRSTA	4 717	tussa ikt	86 %	telenor	13 %
VOLDA	5 252	tussa ikt	71 %	telenor	15 %

Figur 15 Markedsandeler – Kommuner sortert etter de tilbyderne som har de høyeste markedsandelene

- Viken:** Nkom har definerte flere geografiske marked, men slått sammen gamle Akershus og gamle Østfold til ett stort marked som friskmeldes. Hvis vi ser på fordelingen av markedsandeler i de enkelte kommunene, er det tydelig at analysen ikke fanger opp større områder med svært lik markedsstruktur. Videre har for eksempel Telenor høye markedsandeler i tilgrensende geografiske enheter i områdene rundt Oslo.

Kommune	Antall husstander	Største markedsandel		Neststørste markedsandel	
		Tilbyder		Tilbyder	
NESBYEN	1 578	bruse	82 %	telenor	14 %
HEMSEDAL	1 236	bruse	77 %	telenor	17 %
GOL	2 322	bruse	68 %	telenor	25 %
HOL	2 227	bruse	66 %	telenor	26 %
ÅL	2 174	bruse	47 %	telenor	43 %
MARKER	1 744	homenet	45 %	telenor	37 %
FROGN	7 282	homenet	38 %	telia	36 %
MODUM	6 774	modum kabel	82 %	telenor	10 %
KRØDSHERAD	1 049	modum kabel	80 %	telenor	14 %
SIGDAL	1 683	modum kabel	53 %	telenor	34 %
ØVRE EIKER	8 945	nextgentel	52 %	viken fiber	31 %
NITTEDAL	10 239	norsk kabel-tv	57 %	telia	19 %
ROLLAG	663	telenor	85 %	telia	7 %
NORE OG UVDA	1 150	telenor	81 %	telia	13 %
NANNESTAD	6 384	telenor	74 %	nextgentel	10 %
HOLE	2 920	telenor	64 %	viken fiber	21 %
FLESBERG	1 220	telenor	64 %	telia	27 %
HALDEN	15 286	telenor	63 %	telia	32 %
NORDRE FOLL	25 559	telenor	61 %	viken fiber	23 %
RAKKESTAD	3 786	telenor	55 %	telia	35 %
BÆRUM	54 911	telenor	51 %	viken fiber	38 %
FLÅ	527	telenor	49 %	telia	24 %
MOSS	23 718	telenor	48 %	telia	27 %
NES	10 450	telenor	48 %	viken fiber	35 %
EIDSVOLL	11 777	telenor	48 %	viken fiber	44 %
JEVNAKER	3 208	telenor	47 %	viken fiber	42 %
AREMARK	631	telenor	47 %	telia	44 %
VÅLER (VIKEN)	2 448	telenor	45 %	viken fiber	27 %
FREDRIKSTAD	38 800	telenor	41 %	viken fiber	36 %
HVALER	2 270	telenor	34 %	nextgentel	31 %
ASKER	40 321	telenor	33 %	viken fiber	30 %
ULLENSAKER	18 149	telia	55 %	telenor	27 %
RÆLINGEN	8 107	telia	54 %	telenor	17 %
OSLO	360 699	telia	54 %	telenor	22 %
LØRENSKOG	19 765	telia	51 %	telenor	24 %
SARPSBØRG	26 493	telia	47 %	telenor	25 %
NESODDEN	8 505	telia	45 %	telenor	43 %
VESTBY	7 890	telia	42 %	telenor	29 %
LILLESTRØM	38 895	telia	37 %	telenor	26 %
AURSKOG-HØL	8 125	vev romerike	82 %	telenor	14 %
KONGSBERG	13 382	viken fiber	82 %	telia	11 %
GJERDRUM	2 939	viken fiber	71 %	telenor	19 %
GRAN	6 291	viken fiber	69 %	telenor	24 %
LIER	11 740	viken fiber	68 %	telia	21 %
SKIPTVET	1 693	viken fiber	62 %	telenor	21 %
RINGERIKE	15 239	viken fiber	61 %	telenor	19 %
ÅS	10 492	viken fiber	52 %	telenor	23 %
RÅDE	3 299	viken fiber	49 %	telenor	26 %
HURDAL	1 371	viken fiber	36 %	homenet	19 %
LUNNER	4 086	viken fiber	62 %	telenor	33 %
ENEBAKK	4 686	viken fiber	56 %	telenor	41 %
DRAMMEN	47 170	viken fiber	51 %	telia	37 %
INDRE ØSTFOL	20 941	viken fiber	35 %	telia	32 %

Figur 71 Markedsandeler – Kommuner sortert etter de tilbyderne som har de høyeste markedsandelene

3 GlobalConnects forslag til hvordan Nkom bør gå frem for å aggregere geografiske enheter

For å håndtere utfordringene knyttet til bruk av kommuner som geografisk enhet og samtidig aggregere i tråd med ekomregelverket, foreslår GlobalConnect at Nkom går frem på følgende måte:

1. Utgangspunkt: Utgangspunktet for aggregeringen er de 356 kommunene Nkom har identifisert i sitt datasett. Nkom kan også vurdere å splitte opp de største byene i bydeler for å korrigere for svakhetene i analysen, se over.

2. Sile ut markeder med bærekraftig konkurranse basert på markedsandelen til største aktør: En tilbyder med en markedsandel på under 40 % vil sjeldent ha markedsrett. Vi sorterer derfor bort alle kommuner hvor største aktør har en markedsandel på under 40 %. Vi står da igjen med 343 kommuner (96% av kommunene).

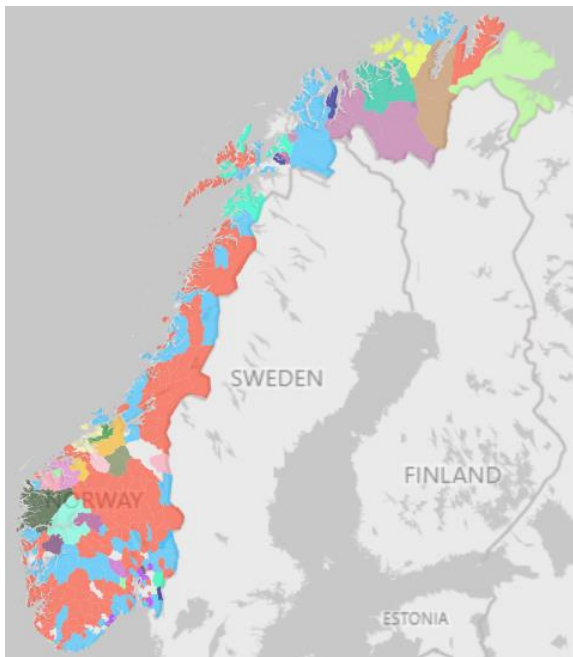
3. Identifisere de relevante konkurransesituasjonene: Slik GlobalConnect ser det, skiller konkurransesituasjonen i markeder med monopol/duopol seg betydelig fra markeder der det finnes flere reelle utfordrere. Nkom bør derfor skille mellom kommuner hvor største aktør trolig har SMP og det kun finnes én eller ingen reelle utfordrere (dvs. alternative tilbydere med en markedsandel på minst 15-20% i kommunen). Dette er samme tilnærming som konkurransemyndighetene blant annet har lagt til grunn i mobilmarkedene. Tre konkurrerende mobilnett er ansett som nødvendig for å oppnå bærekraftig konkurranse.

Som nevnt over, mener vi antall konkurrerende nett er den viktigste tilleggsindikatoren som Nkom bør hensynta i analysen.

Dersom Nkom tar utgangspunkt i kommuner hvor største aktør har over 40% markedsandel og filtrerer bort kommuner der aktør nr. 2 og 3 har under 20% markedsandel, vil tilsynet ende opp med 337 kommuner (95% av kommunene) med samme konkurransesituasjon. Dersom vi setter terskelverdien for reelle utfordrere til en markedsandel på 15%, ender vi opp med 321 kommuner (90% av kommunene).

4. Aggregering til relevante markeder

Den klareste forskjellen imellom de 90-95 % av kommunene med samme markedsdynamikk, er hvem som er sterkeste aktør. Vi aggregerer så alle kommuner med samme markedsdynamikk og samme SMP til samme marked, som i bildet under. Dette viser i underkant av 100 markeder – allerede en tydelig reduksjon fra 343 kommuner.



Dersom denne fremgangsmåten gir flere marked enn det myndighetene har ressurser til å håndtere, kan tilsynet sette en nedre terskel (de minimis-grense) for hvor små de geografiske enhetene skal være basert på et objektive kriterium som befolkningstetthet eller antall aksesser. Vi mener det ikke er uforholdsmessig ressurskrevende å håndtere 50 – 100 markeder, i stedet for 22.

Tilsynet kan som et siste steg for eksempel kvalitativt vurdere hvilket tilstøtende marked et marked med mindre enn x abonnement skal tilhøre. GlobalConnect antar at for eksempel 5.000 abonnement kan være en fornuftig terskelverdi.

GlobalConnect mener fremgangsmåten vi har beskrevet over vil gi Nkom et langt mer treffsikkert utgangspunkt for å vurdere konkurransesituasjonen enn den "fylkesvise inndelingen" tilsynet legger opp til i høringsutkastet.