

Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett

Vedlegg 1

Sak 1804194

14. mai 2020

Sammendrag

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har tidligere fattet vedtak i grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15 - heretter kalt markedet for tilgang og originering i mobilnett) 23. januar 2006, 5. august 2010 og 1. juli 2016.

Dette vedlegget inneholder Nkoms vurdering av hvorvidt det fortsatt er behov for sektorspesifikk ex-ante regulering i det relevante markedet i de kommende to til tre år (tre-kriterie-test) og en oppdatert analyse av hvorvidt det finnes tilbyder(e) med sterk markedsstilling.

Kapittel 1 inneholder en beskrivelse av bakgrunn og rammer for analysen.

Kapittel 2 inneholder Nkoms avgrensing av det relevante markedet. Nkom har funnet at det relevante grossistmarkedet er teknologinøytralt og omfatter grossisttilgang for å kunne tilby originering av tale, SMS og datatjenester, for følgende eksterne tilgangsformer:

- Tilgang ved nasjonal gjesting
- MVNO-tilgang
- Tjenesteleverandørtilgang

Både tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester og tilgang for å tilby mobilt bredbånd er inkludert. Videre inngår samlokalisering som en egen tilgangsform innenfor det relevante grossistmarkedet. Det geografiske markedet er avgrenset til Norge.

Kapittel 3 gir en oversikt over markedsutviklingen og aktører på tilbudssiden og etterspørselssiden i det relevante markedet.

I kapittel 4 har Nkom gjennom tre-kriterie-testen vurdert om markedet fremdeles er berettiget for sektorspesifikk ex-ante-regulering. De tre kumulative vilkårene som vurderingene er basert på, er:

1. Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse.
3. Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen.

Nkom mener markedet for tilgang og originering i mobilnett fortsatt preges av høye og varige strukturelle etableringshindre i form av svært kostbar utbygging, stor andel ugjenkallelige

kostnader, begrensninger i tilgang til finansielle ressurser og vesentlige stordriftsfordeler for allerede etablerte aktører. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at det første kriteriet er oppfylt.

I vurderingen av det andre kriteriet har Nkom sett hen til eventuelle strukturelle endringer og markedsadferd siden forrige analyse, og hvilken betydning dette vil ha for dynamikken i markedet innenfor analysens tidshorisont. Telenor og Telia kontrollerer fremdeles en svært stor del av markedet. De to etablerte aktørene sto ved utgangen av 2019 for 84 prosent av antall telefonkoblede mobilabonnement og rundt 90 prosent av omsetningen i dette sluttbrukermarkedet.

På nettverksnivå er det fremdeles kun to tilbydere av tilgang til eksterne aktører, Telenor og Telia. Ice tilbyr datatrafikk i eget nett til egen sluttbrukervirksomhet, mens tale og SMS i all hovedsak produseres i Telias nett. På nettverksnivå har Telenor i overkant av 51 prosent markedsandel basert på antall abonnement, mens Telias andel utgjør nær 39 prosent. Ice har nær 10 prosent av antall abonnement. Av den totale datatrafikken i markedet går rundt 53 prosent i Telenors nett, 41 prosent i Telias nett og kun seks prosent i Ice' nett.

Å etablere seg som en konkurransedyktig aktør for å tilby grossisttilgang til eksterne aktører, tar lenger tid enn etablering i sluttbrukermarkedet. Nkom har ikke holdepunkter for at Ice vil kunne etablere seg som en konkurransedyktig tilbyder for eksterne kjøpere i grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont. Nkom kan dermed ikke konkludere med at Ice i tilstrekkelig grad vil kunne disiplinere de etablerte nettverkstilbydere i det relevante grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont.

Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er tilstrekkelige klare holdepunkter for dynamikk i markedet innenfor analysens tidsperspektiv som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering. Det andre kriteriet er derfor oppfylt.

Forutsigbar tilgang til infrastruktur er viktig for å nå målet om bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Nkom mener generell konkurranserett alene ikke er tilstrekkelig for å oppnå denne forutsigbarheten, og det tredje kriteriet er dermed også oppfylt.

På denne bakgrunn har Nkom konkludert med at de tre kriteriene for sektorspesifikk ex-ante regulering fortsatt er oppfylt.

I kapittel 5 vurderer Nkom om det finnes én eller flere tilbydere som alene eller sammen har sterk markedsstilling i det relevante markedet, altså om noen tilbydere har styrke til i stor grad å opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Vurderingen tar utgangspunkt i

tilbydernes markedsandeler. Telenors vedvarende høye markedsandel, både på sluttbrukernivå og grossistnivå, gir en indikasjon på at Telenor har sterk markedsstilling alene. Telenors har også hatt stabilt høy lønnsomhet over tid, og dette støtter opp under presumpsjonen for sterk markedsstilling for Telenor. Videre synes det fremdeles å eksistere en oppfatning, særlig blant bedriftskunder, om at Telenor har det beste nettverket dekningsmessig. Sluttkundernes oppfatning av nettverkene underbygger at Telenors sterke posisjon i markedet vil vedvare. Vurderingene av både vertikal integrasjon og samdriftsfordeler støtter opp under en presumpsjon om at Telenor har sterk markedsstilling. Nkom har også vurdert om det finnes disiplinerende faktorer som gjør at selskapet likevel ikke kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere innenfor analysens tidshorizont. Hverken vurderingen av kjøpermakt eller potensiell konkurranse tilsier at det finnes tilstrekkelig disiplinerende faktorer.

Nkom mener på denne bakgrunn at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i den perioden analysen omfatter, og således at Telenor har sterk markedsstilling i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett.

Eksistens av enkel dominans utelukker i teorien funn av kollektiv SMP¹ i samme marked. Nkom har likevel også vurdert hvorvidt det er trolig at Telenor og Telia på varig basis ville finne det rasjonelt å inngå et stilltiende samarbeid i fravær av regulering. For å kunne fastslå kollektiv SMP, må tre kumulative kriterier være oppfylt.

- Markedet må være tilstrekkelig transparent slik at hvert medlem i oligopolet kan overvåke de andres adferd tilstrekkelig detaljert og tilstrekkelig i sanntid.
- Det stilltiende samarbeidet må være mulig å opprettholde over lengre tid.
- Det må være sannsynlig at hverken dagens eller eventuelle fremtidige konkurrenter eller kunder kan hindre at målene for den koordinerte atferden nås.

En vurdering av kollektiv SMP må ta utgangspunkt i fokalpunktet for et eventuelt stilltiende samarbeid. Tilgangsnekt, enten i absolutt forstand eller mer indirekte i form av urimelige vilkår, er identifisert som kjerneproblemet i markedet og utgjør dermed et naturlig fokalpunkt.

Til tross for at det er mange likhetstrekk mellom Telenor og Telia, viser analysen av enkel dominans at det er flere forhold som skiller de to aktørene og som påvirker deres insentiver til å inngå i et stilltiende samarbeid om å hindre grossisttilgang. Telenors stabilt sterke markedsposisjon, både i form av markedsandel og lønnsomhet, skiller seg fra utviklingen Telia har vært gjennom og fremdeles er i. Grossistavtaler gir Telia viktige bidrag til selskapets

¹ Det følger av ekomloven § 3-1 at en tilbyder «alene eller sammen med andre» kan ha sterk markedsstilling. At en tilbyder har sterk markedsstilling alene, er omtalt som enkeldominans, mens dersom flere tilbydere sammen i stor grad kan opptre uavhengig av kunder, konkurrenter og forbrukere, omtales dette som kollektiv SMP.

lønnsomhet og vil også kunne gjøre det innenfor de neste to til tre år. Dette kan tyde på at Telia vil se seg bedre tjent med å selge tilgang til grossistkunder enn å nekte. Nkom mener videre det er usikkert om grossistmarkedet kan sies å være tilstrekkelig transparent til at aktørene kan overvåke en koordinering om å ikke gi tilgang på tilstrekkelig gode vilkår. Videre kan det legges til grunn at Ice i løpet av relativt kort tid vil kunne utgjøre en trussel mot en slik varig koordinering. Nkom er således kommet til at det per i dag ikke finnes tilstrekkelig grunnlag for å hevde at Telenor og Telia vil finne det rasjonelt å på varig basis inngå i et stilltiende samarbeid om å nekte tilgang.

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og rammer for analysen	9
2	Avgrensning av det relevante markedet	11
2.1	Generelt om markedsavgrensningen	11
2.1.1	Produktmarkedet	11
2.1.2	Det geografiske markedet	13
2.2	Markedsavgrensningen i forrige vedtak.....	14
2.3	Avgrensning av produktmarkedet på sluttbrukernivå	14
2.3.1	Koblede tjenester	14
2.3.2	Internasjonal gjesting	15
2.3.3	Tilgang og originering i fastnettet	15
2.3.4	Mobil bredbåndstelefon.....	16
2.3.5	Forhåndsbetalte abonnement/kontantkort og etterbetalte abonnement	17
2.3.6	Bedrifts- og privatabonnement	17
2.3.7	Tilgang til mobilnett via ulike teknologiske plattformer	19
2.3.8	Konklusjon sluttbrukermarkedet.....	21
2.3.9	Mobilt bredbånd	21
2.3.10	Maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) over mobilnett	26
2.4	Avgrensning av det avledede grossistmarkedet	28
2.4.1	Tilgang til mobilnett for kjøpere av grossistprodukter.....	28
2.4.2	Tjenester på grossistnivå	29
2.5	Avgrensning av det geografiske markedet.....	30
2.6	Konklusjon markedsavgrensning.....	31
3	Overblikk over markedsutvikling og markedsaktører	31
3.1	Aktører på tilbudssiden	32
3.2	Aktører på etterspørselssiden	32
3.3	Oppsummert om markedsaktører	34
4	Tre-kriterie-test	35
4.1	Nærmere om gjennomføring av tre-kriterie-test.....	36
4.2	Første kriterium: Høye og varige etableringshindre	36
4.2.1	Generelt om det første kriteriet.....	36
4.2.2	Strukturelle etableringshindre	37
4.2.3	Regulatoriske etableringshindre	41
4.2.4	Konklusjon første kriterium.....	44
4.3	Andre kriterium: Markedet tenderer ikke mot effektiv konkurranse.....	45
4.3.1	Innledning.....	45

4.3.2	Utvikling i markedsandeler.....	45
4.3.3	Markedskonsentrasjon.....	53
4.3.4	Prisutvikling og bruksmønstre.....	55
4.3.5	Betydningen av et tredje mobilnett.....	59
4.3.6	Potensiell konkurranse.....	65
4.3.7	Konklusjon andre kriterium.....	67
4.4	Tredje kriterium: Alminnelig konkurranserett alene er ikke tilstrekkelig.....	68
4.4.1	Generelt om det tredje kriteriet.....	68
4.4.2	Forholdet mellom sektorspesifikk regulering og konkurranselovgivningen.....	69
4.4.3	Vurdering av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv i markedet.....	70
4.4.4	Konklusjon tredje kriterium.....	71
4.5	Konklusjon tre-kriterie-test.....	72
5	Analyse av markedet - dominansvurdering.....	72
5.1	Rettslig grunnlag.....	72
5.2	Metode og indikatorer på sterk markedsstilling.....	73
5.3	Markedsandeler.....	74
5.3.1	Markedsandeler på sluttbrukernivå for telefonikoblede mobiltjenester.....	74
5.3.2	Markedsandeler for mobilt bredbånd.....	77
5.3.3	<i>Markedsandeler på grossistnivå</i>	79
5.3.4	Oppsummert om markedsandeler.....	79
5.4	Lønnsomhet.....	81
5.5	Tilgang til salgskanaler.....	83
5.6	Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer.....	84
5.7	Vertikal integrasjon.....	86
5.7.1	Betydningen av kvalitet og dekning i mobilnett som innsatsfaktor.....	86
5.7.2	Betydningen av eierskap og kontroll over nett for overføringskapasitet og andre innsatsfaktorer.....	88
5.7.3	Oppsummering og konklusjon vertikal integrasjon.....	89
5.8	Samdriftsfordeler.....	90
5.9	Saker under gjeldende regulering.....	91
5.9.1	Utvikling og oppfølging av tilgangspriser.....	91
5.9.2	Oppfølging av krav til ikke-diskriminering.....	91
5.9.3	Oppfølging av krav til standardavtale.....	92
5.9.4	Oppsummering og konklusjon.....	92
5.10	Kjøpermakt / forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.....	93
5.11	Etableringshindre og potensiell konkurranse.....	95
5.12	Oppsummering og konklusjon om sterk markedsstilling.....	95

5.13	Vurdering av kollektiv SMP	97
5.13.1	Metode for vurdering av kollektiv SMP.....	98
5.13.2	Fokuspunkt for eventuell koordinert adferd.....	99
5.13.3	Tilbydernes insentiver til koordinering	100
5.13.4	Tilbydernes muligheter til stilltende koordinering.....	102
5.13.5	Opprettholdelse av samarbeidet.....	104
5.13.6	Trussel fra utenforstående	105
5.13.7	Konklusjon kollektiv SMP	105

1 Bakgrunn og rammer for analysen

1. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).² Direktivene er implementert i norsk rett gjennom lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).
2. Rammeverket skal legge grunnlag for harmonisering av reguleringen i EØS-området, begrense etableringshindringer og legge til rette for bærekraftig konkurranse til det beste for brukerne.
3. Det følger av ekomloven §§ 3-2 og 3-3, samt Norges forpliktelser under EØS-avtalen, at utpekingen av tilbydere med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av EFTA Surveillance Authority (ESA) under rammedirektivet for elektroniske kommunikasjonstjenester. ESA har utarbeidet retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling³ og en anbefaling om relevante markeder (heretter omtalt som Anbefalingen)⁴.
4. I ESAs retningslinjer fremgår det at skal det ligge en markedsanalyse til grunn for vurderingen av relevante markeder og av sterk markedsstilling. Vurderingen skal forankres i konkurranserettslig metode. Retningslinjene og Anbefalingen vil derfor, sammen med ekomlovens bestemmelser, særlig §§ 3-1 til 3-3, danne de rettslige rammene for markedsanalysen.
5. ESAs retningslinjer er likelydende som Kommisjonens retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling datert 11. juli 2002. Kommisjonen publiserte nye retningslinjer⁵ 7. mai 2018 som erstattet de fra 2002. I de nye retningslinjene redegjøres det blant annet for nyere rettspraksis og rettsgrunnlaget for utpeking av sterk markedsstilling beskrives mer utførlig enn tidligere.
6. Nkom forventer at ESA vil vedta likelydende retningslinjer med Kommisjonens retningslinjer. På bakgrunn av dette og av harmoniseringshensyn med resten av EØS, vil Nkom for alle praktiske formål legge til grunn Kommisjonens retningslinjer i denne markedsanalysen (heretter omtalt som Retningslinjene). Det samme gjelder tilhørende Explanatory Note⁶.
7. Den opprinnelige Anbefalingen⁷ om relevante markeder ble revidert i 2008. Antall forhåndsdefinerte markeder for ex-ante regulering ble da redusert fra 18 til 7. Kommisjonen

² Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

³ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004.

⁴ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 med Kommisjonens Explanatory Note

⁵ European Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services

⁶ Commission staff working document accompanying the document communication from the Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services, Explanatory Note

⁷ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 var likelydende med Commission Recommendation of 11 February 2003.

reviderte listen over relevante markeder på nytt og vedtok ny anbefaling 9. oktober 2014⁸. ESA publiserte likelydende anbefaling for EØS/EFTA-landene 11. mai 2016.

8. Grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15 - heretter kalt markedet for tilgang og originering i mobilnett) var ett av markedene som ble fjernet fra Anbefalingen i 2008. Nkom har imidlertid mulighet til å definere markeder som avviker fra Anbefalingen. For at et marked som avviker fra Anbefalingen skal være berettiget for sektorspesifikk ex-ante regulering, må de tre kumulative vilkår angitt i Anbefalingens avsnitt 2 flg. være oppfylt (tre-kriterie-test):

1. Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.⁹
3. Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen.

9. Dersom de tre kriteriene er oppfylt, skal det gjennomføres en markedsanalyse med sikte på å avdekke om det finnes tilbyder(e) i markedet som har sterk markedsstilling. Vilkåret sterk markedsstilling er i ekomloven lagt nært opp til den konkurranserettslige standarden dominerende stilling.

10. Denne analysen er basert på Nkoms dokument «Metode for markedsanalyse» (metodedokumentet) fra juni 2009. I dette dokumentet har Nkom utdypet kriteriene for markedsanalysen på enkelte punkter. Metodedokumentet er ikke rettslig bindende, men gir uttrykk for Nkoms forståelse av de retningslinjer som Nkom er forpliktet til å følge. Markedsanalysene vil derfor bli foretatt i samsvar med de synspunkter og vurderinger som kommer til uttrykk i metodedokumentet. Ved eventuelle uoverensstemmelser mellom metodedokumentet og Retningslinjene eller Anbefalingen, vil metodedokumentet vike. Dokumentet legger heller ingen føringer på Konkurransetilsynets vurderinger etter konkurranseloven.

11. Dette er Nkoms fjerde analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett. Tidligere analyser er datert 23. januar 2006, 5. august 2010 og 1. juli 2016. I analysene 5. august 2010 og 1. juli 2016 gjennomførte Nkom tre-kriterie-test og konkluderte med at markedet var berettiget for sektorspesifikk ex-ante regulering.

12. Dette vedlegget vil i det videre bli omtalt som «markedsanalysen» og inneholder Nkoms avgrensning av det relevante markedet, oppdatert vurdering av hvorvidt de tre kriteriene er oppfylt, samt analyse av om det finnes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling. Markedsanalysen er vedlegg til utkast til vedtak der Nkom utpeker Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og ilegger særskilte forpliktelser for å avhjelpe eksisterende og potensielle konkurranseproblemer.

⁸ COMMISSION RECOMMENDATION of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services

⁹ Anbefalingen benytter her begrepet "effective competition", som best kan oversettes med virksom konkurranse. Retningslinjene definerer dette til å være et marked hvor aktører med sterk markedsstilling er fraværende, jf. punkt 19. Dette kan ikke tolkes antitetisk, det vil si slik at tilstedeværelse av en aktør med sterk markedsstilling er til hinder for at markedet beveger seg mot virksom konkurranse. I Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 99 heter det "*Dersom ingen av tilbyderne har sterk markedsstilling så antas det å være bærekraftig konkurranse i markedet*". Begrepene har ikke nøyaktig samme meningsinnhold, men Nkom antar likevel at begrepene vil være sammenfallende for dette formålet.

13. Markedsandeler og annen statistikk i markedsanalysen er basert på Nkoms ekomstatistikk for 2019 med mindre annet er spesifisert.

14. Markedsanalysene vil være gjenstand for jevnlig revurderinger. I markeder med hyppige og omfattende endringer vil slike revurderinger måtte gjennomføres relativt ofte. Markedsanalysene er derfor begrenset fremadskuede, jf. Retningslinjene punkt 14. Denne markedsanalysen har en tidshorisont på to til tre år.

2 Avgrensning av det relevante markedet

2.1 Generelt om markedsavgrensningen

15. I markedsanalysen må Nkom vurdere om ESAs forhåndsdefinerte markeder passer for norske forhold. For markeder som ikke lenger er i Anbefalingen, må det gjøres en oppdatert avgrensning av produktmarkedet og av det geografiske markedet.

16. Avgrensningen av relevante markeder skal gjøres etter samme fremgangsmåte som markedsavgrensning innenfor konkurranseretten. I enkelte tilfeller kan likevel markeder definert av konkurransemyndighetene avvike fra markeder definert i ESAs anbefaling eller av nasjonale tilsynsmyndigheter i henhold til artikkel 15 nr. 3 i rammedirektivet og Retningslinjene.¹⁰ Videre fremgår det av forarbeidene til ekomloven at sektorreguleringen kan ha et videre perspektiv på markedsinndelingen enn konkurransereguleringen ettersom den søker å ta hensyn til utviklingen frem i tid.¹¹

2.1.1 Produktmarkedet

17. Et relevant produktmarked består av produkter eller tjenester (begrepene nyttes om hverandre i det følgende uten meningsforskjell) som er tilstrekkelig substituerbare. Utgangspunktet for definisjonen av et relevant produktmarked er en vurdering av substituerbarhet på etterspørselssiden. Substituerbarhet på etterspørselssiden foreligger når to eller flere produkter i markedet, etter sluttbrukerens oppfatning, er innbyrdes ombyttelige ut fra egenskaper, pris og bruksområde.

18. Dersom det ikke foreligger etterspørselssubstitusjon i tilstrekkelig grad, skal tilbudssidesubstitusjon vurderes. Tilbudssidesubstitusjon forutsetter at leverandører som ikke allerede er tilbydere innenfor det relevante produktmarkedet, som reaksjon på små, men signifikante og varige endringer i relative priser, kan omstille produksjonen til de varene eller tjenestene det gjelder og markedsføre dem på kort sikt uten at det medfører betydelige tilleggskostnader eller vesentlig risiko. Hvis disse vilkårene foreligger, vil tilleggsproduksjonen ha en disiplinerende effekt på de berørte foretakenes konkurranseadferd. Slike umiddelbare og direkte virkninger vil ha tilsvarende virkning som etterspørselssubstitusjon.

19. Det fremgår imidlertid av ESAs kunngjøring¹² om avgrensning av det relevante markedet at etterspørselssubstitusjon skal tillegges størst vekt:

«Ved avgrensning av det relevante marked anses etterspørselssubstitusjon fra et økonomisk synspunkt å ha den mest umiddelbare og effektive disiplinerende virkning på leverandører av et gitt produkt, særlig med hensyn til prisfastsettelsen. [...] En

¹⁰ Retningslinjene kapittel 1.3 avsnitt 10

¹¹ Ot.prp nr. 58 2002-2003 side 99.

¹² EØS-tillegget til De Europeiske Fellesskaps Tidende nr. 28 16.7.1998: Kunngjøring fra EFTAS overvåkningsorgan om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten i det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), avsnitt 13 flg.

markedsavgrensning består derfor i hovedsak i å fastslå hvilke reelle alternative forsyningskilder de aktuelle foretakenes kunder har, både med hensyn til varer/tjenester og leverandørenes geografiske beliggenhet.»

20. I samme kunngjøring heter det videre at tilbudssidesubstitusjon også kan «[...] tas i betraktning ved markedsavgrensningen dersom den har de samme umiddelbare og direkte virkninger som etterspørselssubstitusjon».

21. En anerkjent metode for å vurdere substituerbarhet er den såkalte "hypotetisk monopolist-testen" (SSNIP¹³), hvor man søker å finne det mest avgrensede marked der en hypotetisk monopolist kan utøve markedsrett. Ved denne testen vurderes effekten av en marginal, men signifikant (i praksis 5-10 prosent) og varig prisøkning på det aktuelle produktet. Vurderingen foretas med utgangspunkt i det antatte prisnivået i et marked med virksom konkurranse. Alle andre priser forutsettes uendret. Spørsmålet er om prisøkningen kan gjøres lønnsom for den hypotetiske monopolisten. Et alternativt produkt utgjør et substitutt dersom prisøkningen ikke kan gjennomføres uten å miste salg i et omfang som gjør prisøkningen ulønnsom. Prisøkningen kan bli ulønnsom fordi kundene bytter til det alternative produktet (substituerbarhet på etterspørselssiden) eller fordi tilbydere av andre produkter endrer produksjonen til det aktuelle produktet (substitusjon på tilbudssiden).

22. Anbefalingen stiller ikke absolutt krav om bruk av SSNIP-test ved markedsavgrensningen. Tilsvarende metoder vil derfor kunne anvendes. Den hypotetiske vurderingen bør uansett suppleres med faktiske opplysninger om adferd på tilbuds- og etterspørselssiden, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. På etterspørselssiden bør blant annet sluttbrukernes informasjonstilgang, byttekostnader og andre innelåsningsmekanismer tas i betraktning. På tilbudssiden bør man ta i betraktning de faktiske mulighetene en tilbyder har til å endre produksjonen, samt eventuelle regulatoriske forhold som hindrer en rask etablering av konkurrenter i markedet.

23. Formålet med markedsavgrensningen er å vurdere om mulighetene for substitusjon kan bidra til å begrense en hypotetisk monopolists mulighet til å øke prisen på et produkt ved at de som kjøper produktet velger et tilgrensende produkt. Det at det ikke kan påvises substitusjon mellom to produkter, vil imidlertid ikke nødvendigvis være en indikasjon på at den hypotetiske monopolisten kan prise de ulike tjenestene uavhengig av hverandre. Dersom det finnes andre forhold som tilsier at en hypotetisk monopolist ikke kan prise tjenestene uavhengig av hverandre, kan det likevel være grunn til å inkludere tjenestene i det samme marked. Et vurderingskriterium er hvordan produktene blir oppfattet av aktørene på etterspørselssiden. Dersom de som etterspør produktene i betydelig grad ser disse som nære komplementære tjenester og ser prising av produktene samlet, vil en slik felles prisingsbegrensning kunne tilsi at produktene er i samme marked.

24. Kommisjonen åpner for at andre forhold kan begrunne at produkter inngår i samme marked selv om substitusjonsvurderinger ikke tilsier dette. Markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett omfattes også i Kommisjonens opprinnelige Anbefaling tjenester som ikke er substituerbare. I Explanatory note fra november 2007 gir Kommisjonen uttrykk for at sluttbrukere i noen tilfeller kan foretrekke å kjøpe et koblet produkt fremfor å kjøpe produktene isolert og at det koblede produktet således utgjør det relevante produktmarkedet¹⁴:

"Communications companies provide a multitude of services to their customers, which are often sold as a bundle. In most cases the individual services in the bundle are not good demand-side substitutes for each other yet may be considered to be part of the same retail market if there is no more independent demand for individual parts of the

¹³ "Small but Significant Non-transitory Increase in Price". Se Retningslinjene pkt. 29.

¹⁴ Commission Explanatory note 13 November 2007 chapter 3.2. Commission Explanatory note 27. April 2018 omhandler også "Bundling of services and products" side 12.

bundle. On the supply side, bundling two or more components into one product is driven by savings in production, distribution and transaction costs, and the ability to improve the quality of the product. Bundling may also be related to the technology used where a given network can be configured to provide a large range of services."

25. Reduserte transaksjonskostnader ved å kjøpe produkter samlet, samt bekvemmelighet ved å kunne få flere tjenester over samme håndsett og SIM-kort, er oppgitt som forhold som kan begrunne at det koblede produktet utgjør det relevante produktmarkedet.

26. Kommisjonen fremhever imidlertid at det koblede produktet likevel ikke vil utgjøre det relevante produktmarkedet dersom et tilstrekkelig antall sluttbrukere vil kjøpe produktene separat ved en marginal, men signifikant og varig, relativ prisøkning på det koblede produktet.

2.1.2 Det geografiske markedet

27. Etter at det relevante produktmarkedet er fastlagt, foretas en geografisk avgrensning av markedet. I henhold til Retningslinjene pkt. 48 kan det geografiske markedet defineres som det området hvor det aktuelle produktet tilbys på tilnærmet like og tilstrekkelig homogene konkurransemessige betingelser. Geografiske markeder innen elektronisk kommunikasjon har tradisjonelt sett blitt definert med utgangspunkt i det aktuelle nettets utbredelse, samt det stedlige virkeområdet (jurisdiksjon) for den rettslige reguleringen av markedet.¹⁵

28. Nkom kan definere regionale eller nasjonale markeder. Kompetansen til å definere grenseoverskridende markeder ligger hos Kommisjonen og ESA.

29. For noen produktmarkeder kan det være naturlig å dele inn markedet i mindre geografiske markeder enn nasjonalstaten som følge av at det eksisterer lokale tilbydere av de elektroniske kommunikasjonstjenestene som omfattes av det relevante produktmarkedet, eller at det identifiseres lokale variasjoner i konkurranseforholdene.

30. BEREC¹⁶ har utarbeidet «Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies)»¹⁷. BEREC redegjør i dokumentet for anbefalt fremgangsmåte ved eventuell geografisk avgrensning av markedet. Nkom tar utgangspunkt i denne anbefalingen ved vurdering av geografiske markeder.

31. Ekomloven gjelder forutsetningsvis for norsk landterritorium. I henhold til ekomloven § 1-3 jf. forskrift av 4. juli 2003 nr. 882, gjelder ekomloven også for Svalbard, Jan Mayen, Bilandene og Antarktis. For Svalbards vedkommende er det imidlertid gjort unntak for kapittel 3 (sterk markedsstilling), kapittel 4 (tilgang) og § 9-3 (konsultasjonsprosedyre)¹⁸. Elektronisk kommunikasjon på Jan Mayen, Bilandene og Antarktis antas imidlertid å ha svært liten betydning for de markedsanalyser Nkom gjennomfører i henhold til ekomloven.

32. I videre omtale av Norge som stedlig virkeområde menes fastlands-Norge/norsk landterritorium.

33. I kapittel 2.5 vurderer Nkom hvorvidt det er behov for en detaljert geografisk analyse av det relevante markedet.

¹⁵ Retningslinjene punkt 51

¹⁶ Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)

¹⁷

http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/4439-berec-common-position-on-geographic-aspects-of-market-analysis-definition-and-remedies

¹⁸ I forskriften § 1 første ledd fremkommer det at ekomloven gjelder på Svalbard, jfr. Svalbardloven § 3, men med unntak for kapittel 3 om sterk markedsstilling og kapittel 4 om tilgang og § 9-3 konsultasjonsprosedyre.

2.2 Markedsavgrensningen i forrige vedtak

34. Nkom avgrenset fem sluttbrukermarkeder i vedtaket 1. juli 2016, dette var:
- Sluttbrukermarkedene for telefonikoblede tjenester (privat og bedrift)
 - Sluttbrukermarkedene for mobilt bredbånd (privat og bedrift)
 - Sluttbrukermarkedet for maskin-til-maskinkommunikasjon
35. Grossistmarkedet for tilgang og originering i offentlige mobilnett ble avgrenset til grossisttilgang i alle offentlige GSM-, UMTS- og LTE-nett, for originering av tale, SMS og datatjenester, for følgende eksterne tilgangsformer:
- Tilgang ved nasjonal gjesting
 - MVNO-tilgang
 - Tjenesteleverandørtilgang
36. Både tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester, tilgang for å tilby mobilt bredbånd og tilgang for å tilby M2M-tjenester ble inkludert.
37. Tilgang som leveres til MNOers interne tjenesteleverandørledd ("self supply"), inngikk i samme marked som tilgang som kjøpes av eksterne.
38. Samlokalisering inngikk som en egen tilgangsform innenfor det relevante grossistmarkedet.
39. Det geografiske markedet ble avgrenset til fastlands-Norge.

2.3 Avgrensning av produktmarkedet på sluttbrukernivå

40. Nkom foretar først en avgrensning av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå for deretter å utlede det relevante produktmarkedet på grossistnivå. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et én til én-forhold mellom produktene i det relevante sluttbrukermarkedet og det relevante grossistmarkedet.
41. Avgrensningen bygger på beskrivelsen av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett i de opprinnelige anbefalingene fra ESA og Kommisjonen, med Kommisjonens tilhørende Explanatory Note fra 2003. Nkom har også sett hen til vurderinger fra tidligere analyser.
42. Nedenfor avgrenses relevante markeder for telefonikoblede mobiltjenester. Tilgrensende markeder for mobilt bredbånd avgrenses i kapittel 2.3.9. Markedene for telefonikoblede mobiltjenester avgrenses i kapittel 2.3.10 mot maskin-til maskin-kommunikasjon.

2.3.1 Koblede tjenester

43. Sluttbrukerne skaffer seg tilgang til mobilnettet for å kunne ringe, motta samtaler, sende SMS, benytte seg av datatjenester for Internetttilgang osv. Fra sluttbrukernes ståsted er det ikke substituerbarhet mellom tilknytningen til mobilnettet og de ovennevnte tjenestene. Sluttbrukerne må imidlertid ha både tilknytning til mobilnett og tilgang til de tilhørende tjenestene på samme tid for å kunne nyttiggjøre seg av mobiltjenesten. Tilgang til mobilnett og mulighet for bruk av de tilhørende tjenester selges som et koblet produkt.
44. I dag er det i stor grad prisen for datatrafikk som er avgjørende for månedskostnaden for et mobilabonnement, ettersom produktpakkene ofte tilbys med ubegrenset mengde tale og SMS til faste og mobile nett innenlands. Dette gjør at prisingen av tale, SMS og data må sees i sammenheng.

45. På bakgrunn av dette anser Nkom tilgang til mobilnettet, tale, SMS og data for å være del av det samme relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.3.2 Internasjonal gjesting

46. På sluttbrukernivå innebærer internasjonal gjesting at den enkelte bruker kan ringe og motta samtaler, sende og motta SMS og bruke datatjenester med mobiltelefonen utenfor det landet der brukeren har etablert abonnementsforholdet. Muligheten til å bruke mobiltelefonen i utlandet selges normalt sammen med abonnementet for innenlands bruk.¹⁹

47. Fra 15. juni 2017 ble det innført felles europeisk krav om at mobiltjenester ikke skal koste mer på reise innenfor EØS enn hjemme. Regelverket er imidlertid kun ment å gjelde for sluttbrukere på reise, og ikke slik at sluttbrukere skal kunne erstatte sitt nasjonale abonnement med gjestingstjenester (permanent gjesting). Regelverket har bestemmelser om «Fair use policy» som skal gi tilbyderne mulighet til å forhindre permanent gjesting. Nkom legger således til grunn at Internasjonal gjesting ikke er et substitutt for tilgang og originering av tale, SMS og datatjenester i nasjonale nett. Derimot er prisingen av internasjonal gjesting blitt nærmere tilknyttet de nasjonale prisene. Et pakkeprodukt med inkludert forbruk skal for eksempel også kunne brukes på reise innenfor EØS uten at det skal koste sluttbrukeren noe ekstra.

48. Kommisjonen la i sin opprinnelige Anbefaling til grunn at internasjonal gjesting i et etterspørselsperspektiv antas å utgjøre et eget sluttbrukermarked. I den reviderte Anbefalingen legges det imidlertid til grunn at internasjonal gjesting inngår som en del av et bredt sluttbrukermarked for mobiltjenester sammen med tilgang, nasjonale og internasjonale samtaler og SMS.

49. Nkom mener tilsvarende konklusjon som i Kommisjonens reviderte Anbefaling, må legges til grunn i Norge. Internasjonal gjesting er ikke et substitutt til nasjonale abonnement for sluttbrukere, men nært sammenkoblet. Forbrukere forventer å kunne bruke sitt ordinære abonnement også på reise. På bakgrunn av koblingen mellom ordinære mobilabonnement og internasjonal gjesting, mener Nkom at internasjonal gjesting er del av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.3.3 Tilgang og originering i fastnettet

50. Tilgang og originering av samtaler tilbys også over fastnettet, herunder bredbåndstelefon. Bredbåndstelefon er en telefontjeneste som benytter VoIP-teknologi²⁰ for å overføre tale over IP-nett. Nkom har tidligere konkludert med at bredbåndstelefon tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon er å betrakte som offentlig telefontjeneste og således underlagt ekomlovens regulering av slike tjenester.²¹

51. Mobiloriginert taletrafikk har de siste årene økt jevnt på bekostning av taletrafikk i fastnettet. I 2005 utgjorde mobiloriginert trafikk rundt 30 prosent av total taletrafikk fra fast- og mobiltelefoner. Tilsvarende tall for 2019 var 92 prosent. Fra fasttelefon til mobiltelefon er det således en betydelig grad av substitusjon.

52. Vurderingstemaet i denne markedsavgrensningen er imidlertid om en marginal, men signifikant og varig prisøkning på mobiltelefon ville medføre overgang til fasttelefon i et omfang som gjorde prisøkningen ulønnsom. Dagens bruksmønster til norske sluttbrukere tilsier imidlertid at dette er et lite sannsynlig scenario. Både veksten i taletrafikk og datatrafikk fra mobiltelefon tilsier at sluttbrukerne ikke vil bytte ut mobiliteten og de tilgjengelige tjenestene som mobiltelefonen gir, med fasttelefon.

¹⁹ Se informasjon om regelverket for internasjonal gjesting på www.nkom.no/internasjonalgjesting

²⁰ VoIP (Voice over IP) innebærer en digitalisering og komprimering av tale til IP-pakker. Disse IP-pakkene transporteres via IP-nettverk. Signaleringsprotokollen SIP (Session Initial Protocol) benyttes for å finne rett adressat samt sette opp og koble ned selve samtalen.

²¹ Se Nkoms "Regulering av bredbåndstelefon etter lov om elektronisk kommunikasjon" av 14. juni 2006.

53. Bredbåndstelefoeni kan til en viss grad gi mobilitet gjennom nomadisk bruk. Nomadisk bruk innebærer at man kan koble seg opp på ulike fysiske faste tilknytningspunkter. Brukerne av slike tjenester kan potensielt få tilgang til innkommende og utgående samtaler fra et hvilket som helst punkt for Internettaksess over hele verden. Under en samtale er imidlertid brukeren bundet til lokasjonen, og man oppnår således ikke den samme mobilitet som med mobiltelefon.

54. På bakgrunn av dette finner Nkom at fasttelefonitjenester ikke inngår i det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.3.4 Mobil bredbåndstelefoeni

55. Når IP²²-teknologi benyttes for å produsere tale over mobilnett, kalles det i noen tilfeller for mobil bredbåndstelefoeni. Aktører som blant annet NextGenTel AS (merkevaren Telio) tilbyr mobil bredbåndstelefoeni i Norge. Slike løsninger baserer seg normalt på at en applikasjon installeres på brukerens smarttelefon og med dette opprettes forbindelse mellom brukerens håndsett og telefonileverandørens infrastruktur. For å overføre tale, må mobiltelefonen ha en tilknytning til Internett. Tilgang kan skje via et tilgjengelig trådløst tilgangspunkt (WLAN) eller ved å benytte datatilgang via mobilnettet. Det siste forutsetter dermed at sluttbruker har et mobilabonnement.

56. Tilbydere av mobiltelefoeni tilbyr også tale over IP-teknologi (VoLTE). Nkom legger til grunn at såkalt VoWiFi (VoLTE over WiFi) er en komplementær tjeneste til taletjeneste over 4G-mobilnett (VoLTE) og tradisjonell taletelefoeni. Sluttbrukerens mobiltelefon, gitt at den støtter teknologien og at tilbyderen har aktivert slik støtte i nettverket, kan da bevege seg sømløst mellom WiFi-soner og 4G-nettet, med tilnærmet lik talekvalitet og sikkerhet. Det vises i denne sammenheng til at markedet er teknologinøytralt, ref. kapittel 2.3.7.

57. For sluttbrukere som benytter løsninger for mobil bredbåndstelefoeni fra andre aktører enn mobiltilbydere, såkalte OTT-tilbydere som for eksempel Telio, vil kostnaden for bruk kun være abonnementsprisen for selve bredbåndstelefoeni-tjenesten så lenge brukeren er tilkoblet et trådløst nett. Dersom brukeren derimot er tilkoblet et mobilnett, så vil transport av taledata mellom applikasjonen og leverandørens infrastruktur benytte mobildata, og dette vil bli fakturert fra sluttbrukers mobiltilbyder eller trukket fra datakvoten i mobilabonnementet. Dette vil normalt ikke utgjøre en stor kostnad ettersom datamengden er begrenset. Dersom sluttkunden er på reise utenfor EØS og benytter mobildata, kan imidlertid kostnaden raskt bli større enn ellers på grunn av uregulerte priser for internasjonal gjesting.

58. Videre er mobil bredbåndstelefoeni fra OTT-tilbydere avhengig av en viss tilgjengelig båndbredde og responstid, og det er normalt kun 3G datahastighet og bedre som fungerer tilstrekkelig. Hastighet og responstid kan uansett ikke garanteres, og dette vil kunne påvirke samtalekvaliteten.

59. Dersom en løsning for mobil bredbåndstelefoeni ikke kan benytte mobilnummer, vil den av mange sluttbrukere heller ikke oppleves som et substitutt til tradisjonell mobiltelefoeni, for eksempel for sluttbrukere som har innarbeidet et eksisterende mobilnummer og som ikke kan videreføre dette. For at løsninger for mobil bredbåndstelefoeni skal få tildelt 8-sifrede mobilnummer, må tjenestene kunne betegnes som fullverdige mobiltelefontjenester. Nkoms prinsippdokument for tildeling og bruk av nummer for landmobile tjenester (4- og 9-seriene) til mVoIP og andre nye tjenester, angir de krav som må være oppfylt for å kunne bruke mobilnummer til mobile bredbåndstjenester.²³ Ett av kravene som stilles til en fullverdig mobiltelefontjeneste, er at sluttbrukeren kun skal trenge å forholde seg til én tilbyder for å få levert mobiltelefontjenesten, dvs. at kunden ikke skal behøve å ha et separat abonnement for

²² Internett Protocol

²³ Prinsippdokument av 11. desember 2014 med samme tittel.

tilgang til landmobilt nett (f.eks. mobilt bredbånd) i tillegg til et abonnement for tale- og SMS-tjenesten.

60. På bakgrunn av dette mener Nkom at mobil bredbåndstelefon, hvor det ikke tillates bruk av mobilnummer, ikke inngår i det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå. Den datatrafikken som VoIP over mobilnettet genererer, er imidlertid omfattet av det relevante produktmarkedet. VoWiFi vurderes imidlertid for å være en komplementær tjeneste som inngår i det relevante markedet.

2.3.5 Forhåndsbetalte abonnement/kontantkort og etterbetalte abonnement

61. Både forhåndsbetalte og etterbetalte abonnement gir sluttbruker tilgang til mobiltjenestene som er en del av det relevante sluttbrukermarkedet. Både på tilbuds- og etterspørselssiden er det høy grad av substituerbarhet mellom de to ulike abonnementstypene på sluttbrukernivå. Fastprisabonnement hvor abonnementsprisen forhåndsbetales, og kun bruk utover hva som er inkludert i pakken betales etterskuddsvis, medfører også at skillet mellom forhåndsbetalt og etterbetalt delvis er visket ut. På bakgrunn av dette finner Nkom at de to produkttypene er del av det samme relevante markedet på sluttbrukernivå.

2.3.6 Bedrifts- og privatabonnement

2.3.6.1 Vurdering av etterspørselssubstitusjon

62. Bedrifts- og privatkunder etterspør de samme grunnleggende mobiltjenestene (tale, SMS og data), men bedriftskunder etterspør i større grad mer avanserte og sammensatte tjenester enn privatkunder.

63. I privatmarkedet er produktene i stor grad standardiserte med tanke på produkttegenskaper og pris. Det viktigste for kundene er pris, deretter dekning og datahastighet²⁴.

64. For bedriftskunder er dekning det aller viktigste ved valg av tilbyder²⁵. Dårlig dekning, utfall eller lav datahastighet får ofte større negative konsekvenser for bedrifter enn for enkeltpersoner i privatmarkedet. For en bedrift som håndterer salg eller kundeservice gjennom et felles mobilnummer, kan redusert kvalitet påføre bedriften økonomisk tap. I bedriftsmarkedet kreves det videre ofte kundespesifikk utbygging av nett, samt bedre dekning og kvalitet innendørs. Bedriftskunder som har etablert og betalt for slik tilleggsdekning hos en mobiloperatør, binder seg normalt for en minimumsperiode som er lenger enn den bindingstiden det opereres med i privatmarkedet. Bruk av bruddgebyr før utløp av bindingstid i bedriftsmarkedet medfører også at gjeldende operatør har en større fordel enn det som er tilfellet i privatmarkedet.

65. Videre er det ofte viktig for bedriftskunder å få kjøpe en totalpakke tilpasset deres behov. En slik totalpakke kan i tillegg til mobiltelefoni inkludere andre mobile tilleggstjenester som for eksempel samordnet kommunikasjon og sentralbordløsninger, samt andre ekomtjenester som fasttelefoni, overføringskapasitet, M2M og datakommunikasjon. Gjennom oppfølgingen av prisreguleringen under gjeldende vedtak har Nkom også fått informasjon fra Telenor som underbygger at en stor andel bedriftskunder velger tilpassede produkter, fremfor selskapets standard ringeplaner.

66. Bedriftskunder stiller også andre krav til kundeservice, blant annet økt krav til tilgjengelighet. For eksempel tilbyr Telenor døgnåpen kundeservice og personlig service. I følge selskapets hjemmeside gjelder dette også små bedrifter²⁶. For privatkunder stenger kundeservice kl. 20 på ukedager, samt kl. 17/15 i helgene.

²⁴ Undersøkelse gjennomført av Respons analyse på oppdrag fra Nkom høsten 2018.

²⁵ Undersøkelse gjennomført av Kantar for Nkom høsten 2018.

²⁶ <https://www.telenor.no/bedrift/kundeservice/kontakt-oss/min-telenorkontakt.jsp>

67. Muligheten til å få tilpassede totalløsninger og bedre kundeservice er forhold som bidrar til at bedriftskunder i mindre grad vil være tilbøyelige til å bytte til privatabonnement ved en marginal, men signifikant prisøkning på abonnement rettet mot bedriftsmarkedet. Enkeltmannsforetak og små bedrifter vil imidlertid antakelig i større grad enn mellomstore og store bedrifter kunne være tilbøyelig til å velge privatabonnement fremfor bedriftsabonnement. Høye bruddegebyr og mer langvarige avtaler er imidlertid utbredt også i denne delen av bedriftsmarkedet, noe som i praksis gjør det mindre attraktivt å bytte. Tall Nkom har innhentet, viser også at over 70 prosent av de mindre bedriftene (1-9 ansatte) velger å kjøpe bedriftsabonnement for sine ansatte²⁷.

68. For privatkunder vil det for de fleste ikke være et alternativ å bytte til bedriftsabonnement, da dette krever at man har et organisasjonsnummer.

69. Vurderingen av etterspørselssubstitusjon taler på dette grunnlag for at salg til privat- og bedriftskunder utgjør to separate sluttbrukermarkeder.

2.3.6.2 Vurdering av tilbudssidesubstitusjon

70. Dersom en tilbyder ønsker å vri sin produksjon og sitt nedslagsfelt fra privat- til bedriftsmarkedet, medfører dette endrede krav til kunnskap om teknologiske og markedsmessige forhold for å møte kravene til mer kompliserte og til dels spesialtilpassede tjenester. Digitalisering i bedrifter og offentlig sektor øker også kompleksiteten i leveransene i bedriftsmarkedet. Dette gjelder både store og små bedrifter, uavhengig av antall ansatte.

71. Salgsprosessene i bedriftsmarkedet stiller også andre krav til salgs- og distribusjonsapparat enn i privatmarkedet. Mer avanserte og sammensatte tjenester innebærer at kontrakter ofte inngås basert på dialog og forhandlinger, hvor resultatet er tilpassede avtaler. Dette gjelder i hovedsak mellomstore og store bedrifter. I offentlig sektor inngås avtaler etter offentlige anbudskonkurranser. Satsing i bedriftsmarkedet innebærer således et langt mer omfattende nivå på anbudshåndtering og kontraktsforhandlinger.

72. En slik endring i markedsatsing innebærer således økte investeringer og økte kostnader. Samtidig vil det måtte tas høyde for at mange kunder i bedriftsmarkedet er i bindingstid, og det vil dermed være kostbart for en ny aktør å kjøpe ut disse. I motsatt retning vil tilbydere som ønsker å vri sin produksjon fra bedriftskunder til privatkunder, antakelig måtte øke sine markedsføringskostnader betraktelig for å nå massemarkedet for eksempel gjennom TV- og kinoreklame.

73. Netteiere tilbyr som regel tjenester både til privat- og bedriftsmarkedet. MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører har imidlertid gjerne konsentrert sin virksomhet om ett segment. Dette underbygger vurderingen ovenfor om at det stilles ulike krav til satsning i privat- og bedriftsmarkedet.

74. Tabell 1 viser markedsandelene innen mobiltelefoni for henholdsvis bedrifts- og privatsegmentet ved utgangen av 2019, målt i antall abonnement. Tabellen viser ulik tilstedeværelse av aktørene i de to segmentene. Aktører som kun er til stede i ett av segmentene, er merket med blått.

²⁷ Undersøkelse gjennomført av Kantar for Nkom

Tilbydere mobiltelefoni 2019		
	Privat	Bedrift
Atea		0,96 %
Chilimobil	1,53 %	
Fjordkraft	2,32 %	
Gudbrandsdal energi	0,13 %	
Happybytes	0,17 %	0,01 %
Hudya data & tele	0,40 %	0,01 %
Ice norge	12,43 %	2,58 %
Lycamobile Norway ltd	1,85 %	
Nextgentel		0,56 %
Pepcall	0,82 %	
Phonect		2,07 %
Saga mobil	0,04 %	0,11 %
Sponz	0,11 %	
Telenor Norge	43,38 %	59,64 %
Telia Norge	36,80 %	34,05 %
Tise mobil	0,01 %	

Tabell 1 Markedsandeler for bedrifts- og privatsegmentet for mobiltelefoni ved utgangen av 2019, målt i antall abonnement.

75. Tabellen viser at de tre netteierne er til stede i begge segmentene, dog i ulik grad. De mindre tilbydere har i all hovedsak valgt å satse innenfor ett av segmentene.

76. Ulik tilstedeværelse av tilbydere i de to segmentene indikerer at det stilles ulike krav til satsning i de to markedene og at konkurranseforholdene dermed er forskjellige.

77. Basert på vurderingen ovenfor, mener Nkom at det ikke vil være tilstrekkelig umiddelbar og direkte effekt av tilbudssidesubstitusjon mellom salg til privat- og bedriftskunder til å anse disse som ett sluttbrukermarked.

2.3.6.3 Konklusjon

78. På bakgrunn av vurderingene ovenfor mener Nkom at det er grunnlag for å definere to adskilte sluttbrukermarkeder, henholdsvis for bedrifts- og privatabonnement.

79. Selv om enkelte mindre bedrifter i større grad kan være tilbøyelige til å erstatte bedriftsabonnement med privatabonnement, vurderer Nkom det som lite hensiktsmessig og upraktisk for den senere analysen å skille ut denne gruppen bedrifter fra bedriftsmarkedet.

2.3.7 Tilgang til mobilnett via ulike teknologiske plattformer

80. Basert på avgrensingen ovenfor omfatter det relevante sluttbrukermarkedet tilgang til mobilnett, samtaleoriginering, originering av SMS, mobile datatjenester og internasjonal gjesting. Både tilgang ved forhåndsbetalt abonnement/kontantkort og etterbetalt abonnement inngår. Sluttbrukermarkedet kan videre deles i et bedriftsmarked og et privatmarked. Videre vises det til kapittel 2.3.9 og 2.3.10 som avgrenser de telefonikoblede sluttbrukermarkedene mot mobilt bredbånd og maskin-til-maskin kommunikasjon. Etter dette blir spørsmålet om det i avgrensingen av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå er grunn til å foreta en differensiering med hensyn til hvilken teknologi de relevante tjenestene leveres over.

81. Nkom la i vedtaket 1. juli 2016 til grunn at det for sluttbrukeren har liten betydning om samtalen eller SMS-ene man sender går over GSM- eller UMTS-nettet. Én og samme samtale

kan på ulike tidspunkt i samtalen skifte fra GSM til UMTS og omvendt. Dette skjer sømløst og uten at sluttbrukeren merker noe til skiftet. Tilgang til GSM- og UMTS-nett må dermed i stor grad anses som substitutter fra sluttbrukers ståsted. Tilgang til slike nett tilbys dessuten ikke som separate tjenester, men som en samlet pakke. Etter Nkoms vurdering er derfor tale og SMS over både GSM- og UMTS-nett del av det samme relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

82. Tale kan også sendes som IP-pakker i LTE-nett, omtalt som VoLTE. Sluttbrukeren vil ikke trenge å installere egen applikasjon for å bruke VoLTE, men må ha en mobiltelefon som støtter teknologien, og tilbyder må ha aktivert slik støtte for aktuelle håndsett. De fleste nye mobiltelefoner støtter VoLTE. For enkelte telefoner er VoLTE aktivert som standard, for andre må kunden aktivere VoLTE før bruk. Mobiltelefonen velger hvorvidt tale skal gå over LTE eller 2G/3G avhengig av hvilken kommunikasjonsform som gir best forbindelse.

83. For sluttkunden vil VoLTE blant annet innebære talekvalitet som HD-voice (bedre lyd kvalitet og bakgrunnsstøy dempes), raskere oppkoblingstid, bedre batterikapasitet og at 4G-hastighet er tilgjengelig for andre tjenester mens man snakker. VoLTE vil også muliggjøre handover av samtaler mellom trådløse nett (WiFi) og mobilnett.

84. Telenor²⁸ og Telia²⁹ lanserte VoLTE i 2016. Andelen taletrafikk over LTE har vært sterkt økende og utgjorde 63 prosent av antall minutter originert i Telenors mobilnett i første halvår 2019. Ice har også lansert VoLTE i enkelte områder, og andelen VoLTE av deres totale taletrafikk utgjorde 30 prosent i fjerde kvartal 2019. Priser for tale er uavhengig av om kunden benytter tale over LTE eller tradisjonell talletjeneste.

85. Etter Nkoms vurdering er tale over LTE i ordinære mobilabonnement substituerbart med tale over 2G/3G for sluttbrukere, gitt at de har håndsett som støtter tjenesten.

86. Datatjenester selges samlet i ordinære mobilabonnement, uavhengig av om tilgangen er basert på LTE eller 2G/3G-nett. Ulikheter i kapasitet for dataoverføring mellom GSM-, UMTS- og LTE-nett gjør at kvaliteten på tjenestene over de ulike mobilnettene kan oppleves forskjellig. Imidlertid er det også andre forhold enn teknologi som kan påvirke den opplevde hastigheten og kvaliteten. For eksempel vil antall brukere knyttet til den aktuelle basestasjonen og de topografiske forhold der vedkommende bruker befinner seg, være av betydning.

87. Sluttbrukere kan også få LTE-tilgang via dedikerte abonnement for mobilt bredbånd. Dedikerte mobile bredbåndsabonnement tilbys med tilgang til GSM, UMTS og LTE, avhengig av hvilken dekning som tilbys i området hvor sluttbrukeren befinner seg. Det vises til avgrensingen i kapittel 2.3.9.

88. Både Telenor og Telia har oppgradert sine LTE-nett til LTE-Advanced (LTE-A), eller 4G+. Overføringskapasiteten for data økte ved denne oppgraderingen, og det ble mulig å utnytte flere blokker på samme frekvens eller blokker på ulike frekvenser samtidig. For sluttbrukere er datatjenester over LTE-A substituerbare med tjenester over plattformene som allerede er nevnt ovenfor. LTE-A er også kompatibelt med eldre teknologier, slik at dersom sluttbruker beveger seg ut av et dekningsområde for LTE-A, vil pågående tjeneste videreføres innenfor rammene av den til enhver tid gjeldende teknologien som har dekning.

89. 5G er den nye generasjonen mobilteknologi. Flere aktører i andre land har lansert kommersielle tjenester i 5G-nett. I midten av mars 2020 gjorde Telenor 5G kommersielt tilgjengelig i ni byer eller tettsteder i Norge.³⁰ Bruk av 5G-nettet forutsetter imidlertid et håndsett som støtter denne teknologien. Større kommersiell utrulling forventes utover i 2020.

²⁸ https://www.telenor.no/privat/dekning/4g-tale.jsp?icid=p-151211_privatforside_4G-Tale_tile

²⁹ <https://www.telia.no/magasinet/4g-tale/>

³⁰ https://www.insidetelecom.no/artikler/telenor-apnet-5g-ni-steder-i-landet/487433?utm_source=newsletter_2020-03-16

Telia har varslet at den kommersielle lanseringen av 5G-nettet skjer senere i 2020, når 5G-telefoner og annet utstyr blir mer tilgjengelig.³¹ Ice tester 5G og vil foreta en myk lansering i løpet av 2020.³²

90. 5G vil innebære en betydelig økt kapasitet i mobilnettene, egnet til å imøtekomme samfunnets generelle krav og forventning om mer mobildata. 5G vil også understøtte utviklingen av tingenes internett (Internett of Things - IoT), herunder nye tjenester innen helseteknologi, smarte biler, samt media og underholdning. 5G innebærer også svært lav forsinkelse, noe som kan være kritisk for enkelte IoT-tjenester.

91. Når det gjelder tjenestene som er omfattet av det relevante markedet, legger Nkom til grunn at det ut fra sluttbrukers perspektiv ikke vil ha betydning om tjenestene går over 5G når denne teknologien er lansert, eller eldre teknologier. 5G vil også være kompatibelt med eldre teknologier.

92. Oppsummert mener Nkom at markedet er teknologinøytralt, og at det derfor ikke er grunnlag for å definere separate produktmarked avhengig av teknologi.

2.3.8 Konklusjon sluttbrukermarkedet

93. Nkom har kommet til at det relevante markedet på sluttbrukernivå omfatter tilgang til mobilnett, samtaleoriginering, originering av SMS, mobile datatjenester og internasjonal gjesting. Både tilgang ved forhåndsbetalt abonnement/kontantkort og etterbetalt abonnement inngår. Sluttbrukermarkedet kan deles i et bedriftsmarked og et privatmarked og omtales heretter som sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester. Sluttbrukermarkedene er teknologinøytrale, dvs. at det er uten betydning for markedsavgrensingen om telefonikoblede mobiltjenester leveres i offentlige GSM-, UMTS- eller LTE-nett. Markedsavgrensingen vil heller ikke påvirkes av om de nevnte tjenestene i fremtiden leveres over 5G.

2.3.9 Mobilt bredbånd

94. Dedikert mobilt bredbånd ble i Nkoms vedtak 1. juli 2016 definert som et separat, tilgrensende sluttbrukermarked.

95. Antall abonnement for mobilt bredbånd økte hvert år frem til 2012. Deretter har det vært en årlig nedgang. Ved utgangen av 2019 var det om lag 342 000 abonnement. Omsetningen for dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjorde i overkant av 1,211 milliarder kroner i 2019.

2.3.9.1 Mobilt bredbånd som et separat marked

96. I vurderingen av om mobilt bredbånd er en del av markedet for telefonikoblede tjenester, er spørsmålet fra et etterspørselsperspektiv om en prisøkning på det telefonikoblede produktet vil medføre at kundene går over til å kjøpe dedikert mobile bredbånd i et omfang som gjør prisøkningen ulønnsom.

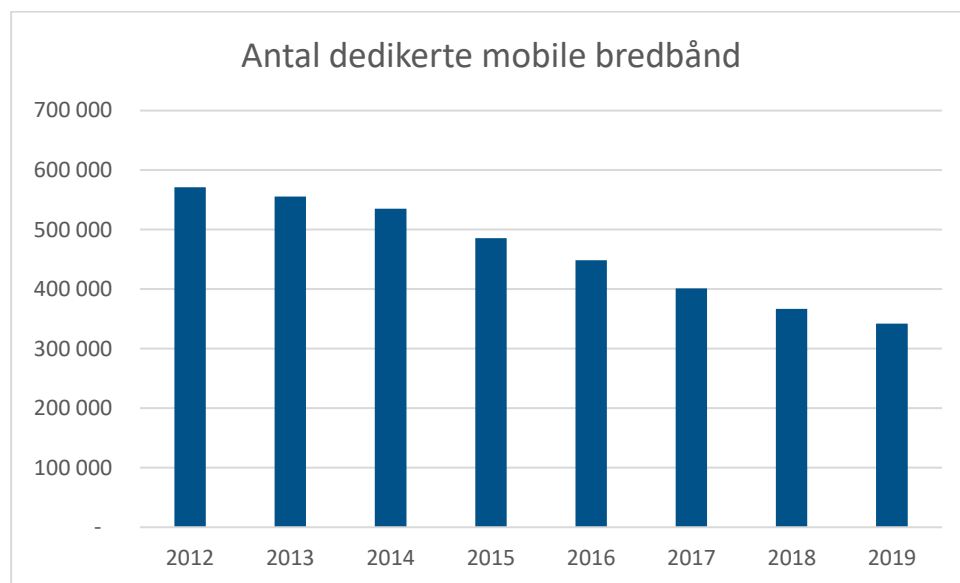
97. Dedikerte mobile bredbånd synes å dekke andre sluttbrukerbehov enn tradisjonelle mobilabonnement. Tradisjonelle mobilabonnement gir sluttbruker tilgang til tjenestene tale, SMS og data samtidig, ref. kapittel 2.3.1 ovenfor. Mobilt bredbånd gir i utgangspunktet kun tilgang til datatjenester og er således ikke et substitutt for alle de koblede tjenestene fra en sluttbrukers ståsted. Videre vil sluttbruker kunne oppleve at et mobilt bredbåndabonnement ikke fullt ut gir samme mobilitet som tradisjonelle mobilabonnement da de benytter rutere, som i noen tilfeller kan være mindre hensiktsmessige å ta med rundt enn tradisjonelle håndsett/mobiltelefoner. Mobilt bredbånd markedsføres gjerne også som et produkt egnet for

³¹ <https://www.insidetelecom.no/artikler/telia-sjefen-apnet-5g-utbyggingen/482796>

³² <https://www.insidetelecom.no/artikler/ice-trenger-ikke-5g-i-norge-i-2020/485369>

å ta med på hytta, altså mobilt i en viss forstand selv om bruken gjerne er tiltenkt mer stasjonært.

98. Antall abonnement for dedikert mobilt bredbånd har hatt en fallende utvikling. Utviklingen underbygger at sluttbrukere antakelig ikke vil anse et dedikert mobilt bredbåndsabonnement som en tilstrekkelig erstatning for et tradisjonelt mobilabonnement. Motsatt tyder utviklingen på at mange sluttbrukere opplever at et tradisjonelt mobilabonnement er et substitutt for mobilt bredbånd. Dette vil i så fall kunne ha en disiplinerende effekt på tilbudet av mobilt bredbånd. Disiplinerende effekter fra tradisjonell mobiltelefoni diskuteres i kapittel 2.3.9.2. Figuren nedenfor viser utviklingen i antall abonnement fra 2012 til 2019.



Figur 1 Utvikling i antall dedikerte mobile bredbånd fra 2012 til 2019.

99. Fra tilbudssiden er spørsmålet om en aktør som kun tilbyr dedikerte abonnement for mobilt bredbånd, kan omstille seg til å tilby tradisjonelle mobilabonnement, raskt og uten at det påløper vesentlige kostnader. I så fall vil en slik omstilling kunne gjøre en prisøkning på tradisjonell mobiltelefoni ulønnsom. Nkom mener imidlertid at en slik omstilling vil kreve omfattende markedsføring og testing, hvilket vil innebære forsinkelser som gjør at virkningen trolig ikke vil være tilstrekkelig umiddelbar og direkte.

100. Nkom mener på denne bakgrunn det ikke er grunnlag for å inkludere dedikerte abonnement for mobilt bredbånd som en del av det samme sluttbrukermarkedet som tradisjonell mobiltelefoni.

101. Produksjonen av dedikerte abonnement for mobilt bredbånd skjer imidlertid på samme måte som datatjenester i ordinære mobilabonnement. Nkom la derfor til grunn i vedtaket 1. juli 2016 at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjør et tilgrensende sluttbrukermarked. Nkom fastholder dette som et utgangspunkt for vurdering av disiplinerende effekter nedenfor.

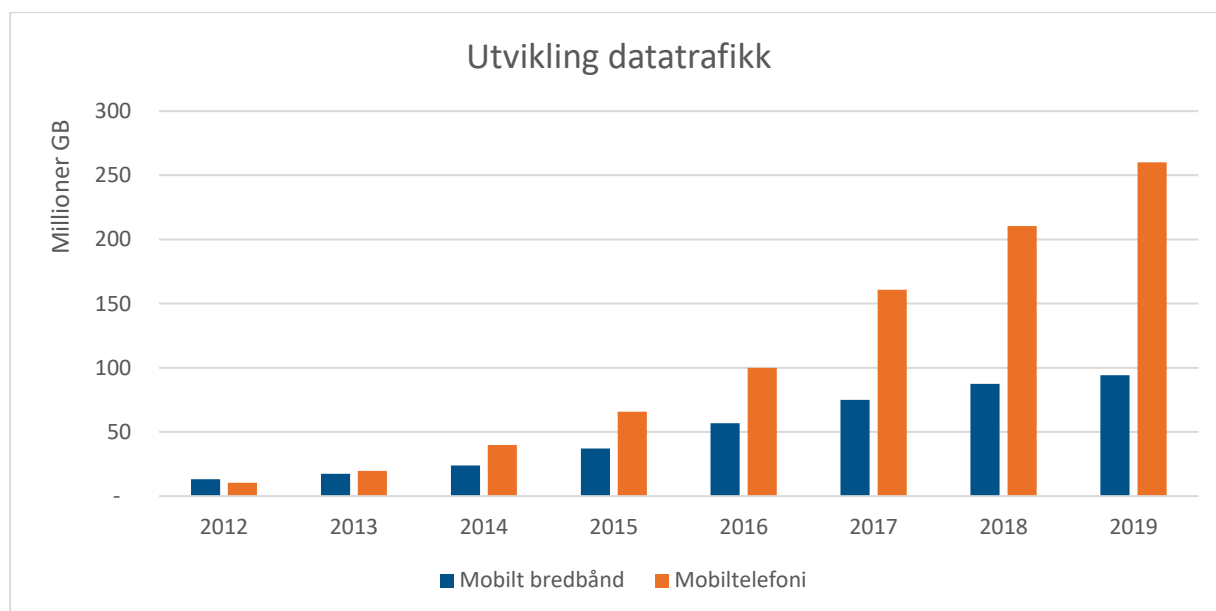
2.3.9.2 Vurdering av disiplinerende effekter på tilbudet av mobilt bredbånd

102. Det vil etter Nkoms syn særlig være datatrafikk i ordinære mobilabonnement og fast bredbånd som kan ha en disiplinerende effekt på mobilt bredbånd. Nedenfor vurderes i hvilken grad sluttbrukermarkedet for mobilt bredbånd er gjenstand for disiplinerende effekter fra disse tjenestene.

Disiplinerende effekter fra ordinære mobilabonnement

103. Datatrafikk over ordinære mobilabonnement utgjør en stadig større del av den totale datatrafikken. Frem til 2013 utgjorde dedikerte abonnement for mobilt bredbånd den største

andelen av datatrafikken, men siden har datatrafikk fra ordinære mobilabonnement utgjort størst andel. Figuren nedenfor viser utviklingen datatrafikk i perioden 2013 til 2019 målt i millioner GB.

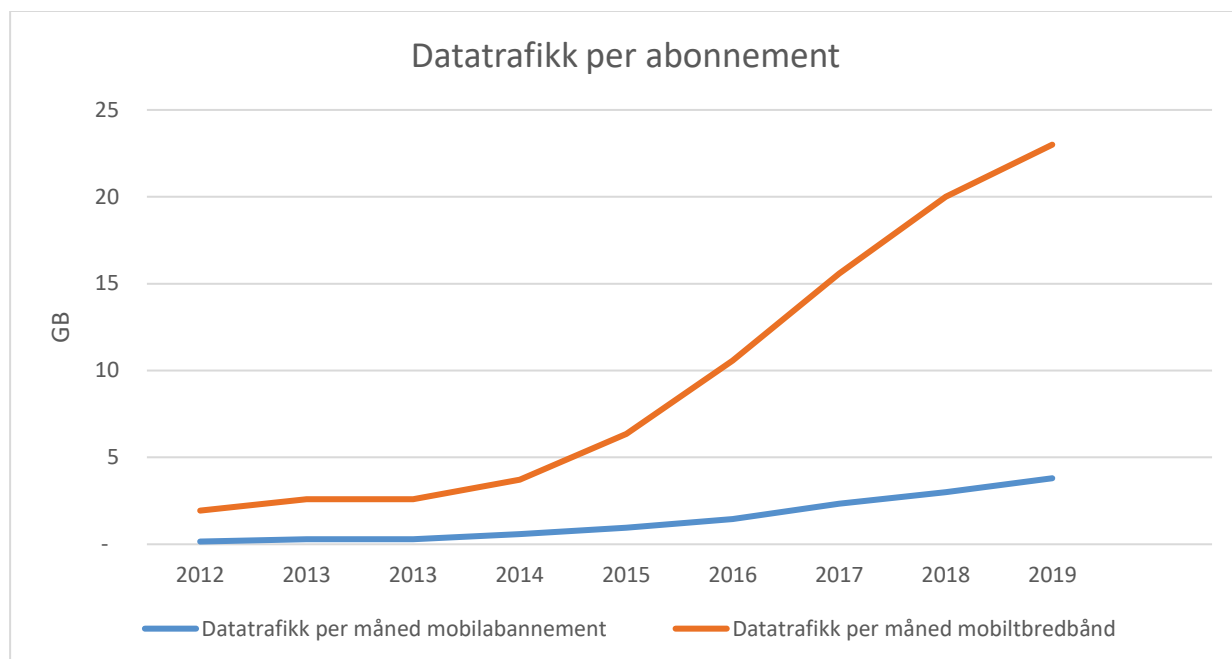


Figur 2 Utvikling i datatrafikk (millioner GB) for ordinære mobilabonnement og dedikerte abonnement for mobilt bredbånd

104. I 2019 ble 73 prosent av total datatrafikk generert fra ordinære mobilabonnement. Utviklingen som er vist i figuren, indikerer en viss grad av substitusjon fra dedikerte abonnement for mobilt bredbånd til datatrafikk over ordinære mobilabonnement. Nedgangen i antall abonnement for mobilt bredbånd som vist i figur 1, kan også underbygge en grad av substitusjon fra mobile bredbånd til ordinære mobilabonnement.

105. Det har imidlertid vært store forskjeller i hvordan mobilabonnement og abonnement for mobilt bredbånd selges. Telenors mobilabonnement inkluderer opp til 60 GB per måned, mens mobilt bredbånd inkluderer opp til 200 GB. Telias mobile bredbånd inkluderer opp til 200 GB. Telia lanserte imidlertid i januar 2019 mobilabonnementet Telia X med fri bruk av data (maksimalt 1000 GB) til kr. 579 per måned. Hastigheten reduseres imidlertid til 3 Mbit/s når 40 GB er brukt. Abonnement som Telia X bidrar likevel til å viske ut grensene mellom mobilt bredbånd og tradisjonelle mobilabonnement og vil antakelig medføre at kundene i stadig større grad vil bruke tradisjonelle mobilabonnement som et substitutt for mobilt bredbånd.

106. Det er imidlertid fremdeles store forskjeller i forbruksmønstre for mobilt bredbånd og datatrafikk over ordinære mobilabonnement. Figuren nedenfor viser gjennomsnittlig forbruk per abonnement per måned for mobilt bredbånd og ordinære mobilabonnement.



Figur 3 Utvikling i datatrafikk for ordinære mobilabonnement og for dedikerte abonnement for mobilt bredbånd

107. Figuren viser at kunder som har mobilt bredbånd, bruker langt mer data per abonnement enn en gjennomsnittlig mobilkunde bruker over ordinære mobilabonnement. Her må det imidlertid tas hensyn til at noen mobilkunder bruker lite eller ingen datatrafikk over ordinære mobilabonnement, og disse trekker dermed ned gjennomsnittet. Dersom man ser bort fra mobilabonnenter som ikke bruker data, er gjennomsnittlig datatrafikk over ordinære mobilabonnement per måned 3,4 GB i 2017, 4,2 GB i 2018 og 4,9 GB i 2019. Fortsatt er dette langt lavere enn gjennomsnittlig forbruk over mobilt bredbånd.

108. Disse utviklingstrendene understøtter at mobilt bredbånd og datatrafikk knyttet til ordinære abonnement dekker ulike sluttbrukerbehov. Det er forskjeller i produktegenskaper og bruk som gjør at produktene ikke kan anses å være substitutter i den perioden som markedsanalysen overskuer. Samtidig synes det å være økende grad av substitusjon fra mobilt bredbånd til ordinære mobilabonnement, slik at tilbudet av datatrafikk i ordinære mobilabonnement antakelig vil ha visse disiplinerende virkninger for mobilt bredbånd i de kommende årene.

109. På tilbudssiden er spørsmålet om tilbydere som kun tilbyr tradisjonell mobiltelefoni, kan omstille seg til å tilby mobilt bredbånd raskt, og uten at det påløper vesentlige kostnader. Disse tilbyderne vil i så fall kunne disiplinere en prisøkning på mobilt bredbånd. Etersom det i all hovedsak er samme innsatsfaktorer som benyttes, bør en slik omstilling kunne være mulig. Imidlertid vil det være kostnader, særlig knyttet til markedsføring, og logistikk knyttet til utsending av rutere for mobilt bredbånd, som kan skape forsinkelser. Videre er det i praksis færre aktører som aktivt markedsfører mobilt bredbånd enn tilfellet er for tradisjonell mobiltelefoni. Det er per i dag i hovedsak netteierne som markedsfører mobilt bredbånd og har de aller fleste kundene. Dette tyder på at det er forhold som begrenser tilgangskjøpernes mulighet til også å tilby dedikerte mobile bredbånd, og som dermed gjør det mindre aktuelt å omstille seg raskt. Det er dermed usikkert om virkningen av tilbudssidesubstitusjon vil være tilstrekkelig umiddelbar og direkte til å ha tilstrekkelig disiplinerende effekt.

Disiplinerende effekter fra fast bredbånd

110. Totalt var det nær 2,3 millioner abonnement for fast bredbånd ved utgangen av 2019. Rundt 87 prosent av norske husholdninger hadde fast bredbånd på samme tidspunkt³³. Til sammenlikning var det rundt 342 000 abonnement for mobilt bredbånd. Det tilsvarer rundt 13 prosent av det totale antall abonnement for bredbånd (fast og mobilt).

111. Mulighet for mobilitet utgjør et vesentlig skille mellom mobilt og fast bredbånd. De fleste sluttbrukere som har mobilt bredbånd, har antakelig skaffet seg dette med tanke på å utnytte muligheten for mobilitet. Mobilt bredbånd har også ofte vært anskaffet til hytter og fritidsboliger hvor det ikke har vært mulighet for fast bredbåndstilknytning eller at det ville bli for dyrt sett i forhold til forventet bruk.

112. Det er også vesentlige forskjeller i forbruksmønster for fast og mobilt bredbånd. Fast bredbånd har normalt ubegrenset datamengde og høyere hastigheter enn mobilt bredbånd, som normalt har begrensninger i månedlig datavolum. Dette innebærer at forbruket normalt vil være langt høyere for fast enn for mobilt bredbånd.

113. På denne bakgrunn er det lite trolig at et tilstrekkelig antall sluttbrukere vil bytte fra mobilt til fast bredbånd ved en marginal, men signifikant prisøkning på mobilt bredbånd. Nkom mener dermed at fast bredbånd i begrenset grad vil ha en disiplinerende effekt på mobilt bredbånd, og tjenestene er ikke substituerbare fra et sluttbrukerperspektiv. Det kan heller ikke legges til grunn at tilbudssidesubstitusjon vil ha en tilstrekkelig disiplinerende effekt, da omstillingen fra å tilby fast bredbånd til mobilt bredbånd vil være forbundet med omfattende kostnader og forsinkelser.

Segmentering mellom privat og bedrift

114. I likhet med ordinære mobilabonnement mener Nkom at det er flere grunner til at privat- og bedriftsabonnement for mobilt bredbånd ikke er substituerbare i en slik grad at de kan anses for å være i samme marked. Privatkunder kan ikke kjøpe bedriftsabonnement, og bedriftskunder vil i mange tilfeller ikke ønske å kjøpe privatabonnement, med tanke på krav til tilgjengelig kundeservice, mulighet til å koble opp flere enheter samtidig og til å fremforhandle tilpassede avtaler etc.

115. Tilstedeværelse av ulike tilbydere i privat- og bedriftssegmentet gjør også at konkurranseforholdene for mobilt bredbånd kan være ulike i de to segmentene. Tabellen nedenfor viser markedsandel basert på abonnement for privat- og bedriftsabonnement for mobilt bredbånd.

Tilbydere mobilt bredbånd 2019		
	Privat	Bedrift
Atea		1,23 %
Chilimobil	0,07 %	
Happybytes	0,34 %	
Hudya data & tele	0,02 %	0,02 %
Ice Norge	33,16 %	13,88 %
Nextgentel	0,22 %	0,44 %
Phonect		0,27 %
Saga mobil	0,01 %	0,14 %
Telenor Norge	30,90 %	55,16 %
Telia Norge	35,28 %	28,85 %

Tabell 2 Markedsandeler for mobilt bredbånd ved utgangen av 2019, målt i antall abonnement

³³ Beregningen inkluderer kun privatabonnement

116. Tabellen viser at de tre netteierne er til stede i begge segmenter. De mindre tilbydere har i all hovedsak valgt å satse innenfor ett av segmentene. Aktører som kun er til stede i ett av segmentene, er merket blå.

117. Ulik tilstedeværelse av tilbydere i de to segmentene indikerer at det stilles ulike krav til satsning i de to markedene og at konkurranseforholdene dermed er forskjellige.

118. Nkom mener således det er grunnlag for å definere to adskilte sluttbrukermarkeder for mobilt bredbånd, henholdsvis for bedrifts- og privatabonnement.

2.3.9.3 Konklusjon

119. Nkom mener at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjør et tilgrensende marked til sluttbrukermarkedet som er avgrenset i kapittel 2.3.8. Markedet er til en viss grad disiplinert av datatrafikk over ordinære mobilabonnement og i mindre grad av fast bredbånd. Den disiplinierende effekten fra ordinære mobilabonnement kan forventes å være økende. Denne effekten vil etter Nkoms vurdering imidlertid ikke være tilstrekkelig disiplinierende til hindre en hypotetisk prisøkning innenfor den perioden analysen overskuer. Nkom mener videre det er grunnlag for å dele sluttbrukermarkedet for mobilt bredbånd i et privatmarked og et bedriftsmarked.

2.3.10 Maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) over mobilnett

120. Maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) over mobilnett ble i Nkoms vedtak 1. juli 2016 definert som et tilgrensende sluttbrukermarked. M2M er automatisert eller delautomatisert utveksling av tale, SMS eller datatjenester mellom maskiner og er en nødvendig kommunikasjonsbærer for en rekke tjenester. M2M-kommunikasjonstjenester over mobilnett er vesentlig forskjellig fra tjenester som tilbys over ordinære mobilabonnement tiltenkt for kommunikasjon mellom mennesker. M2M-kommunikasjon via mobilnettet brukes for eksempel til overføring av informasjon om varebeholdning, automatisk måleravlesning av strømforbruk, systemer for hytteoppvarming, alarmer, nødansvar fra kjøretøy og for å gjennomføre transaksjoner via betalingsterminaler.

121. Det er store forventninger til vekst i M2M/IoT. Ved utgangen av 2019 var det registrert over 1,96 millioner SIM-kort som ble benyttet til M2M-kommunikasjon. Det var en økning på nesten 230 000 SIM-kort sammenliknet med utgangen av 2018.

122. Fra et sluttbrukerperspektiv vil ikke tale, SMS eller datatrafikk for M2M-formål over mobilnettet utgjøre et substitutt for tale, SMS eller data over ordinære mobiltelefoni-abonnement, ettersom M2M ikke brukes til kommunikasjon mellom mennesker. På tilbudssiden er det usikkert hvor raskt og til hvilken kostnad en tilbyder kan omstille seg fra å tilby M2M til tradisjonelle mobilabonnement. Kostnader til markedsføring og tidsbruk taler i retning av at effekten av tilbudssidesubstitusjon ikke vil være tilstrekkelig direkte og umiddelbar til å anse M2M og tradisjonelle mobilabonnement som en del av samme marked. På bakgrunn av dette mener Nkom i likhet med tidligere vurderinger at M2M-kommunikasjon over mobilnettet ikke er en del av sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester.

123. I denne sammenheng er det også relevant å vise til at definisjoner av ekomtjenester utformes på en ny måte i nytt europeisk ekomregelverk, EECC. Ekomtjenester deles i følgende tre kategorier; «*Internet Access Services, Interpersonal Communication Services plus Services consisting wholly or mainly in the conveyance of signals (e.g. M2M or broadcasting)*»³⁴. Tjenestebegrepene dreies dermed mot funksjonalitet og ikke underliggende teknologi som innsatsfaktor.

124. I vedtaket 1. juli 2016 viste Nkom til at M2M-tjenester i mobilnett er nært tilgrenset til sluttbrukermarkedet for telefonikoblede tjenester ettersom produksjonen av M2M-tjenester hovedsakelig benytter samme innsatsfaktorer som ordinære mobiltjenester. M2M ble dermed

³⁴ European Electronic Communications Code artikkel 2 (4)

definert som et tilgrensende sluttbrukermarked og omfattet av tilgangsregulering på samme måte som telefonikoblede tjenester, med unntak av prisregulering.

125. I ettertid av vedtaket har Telenor og Telia lansert nye teknologier i 4G-nettet (NB-IoT og LTE-M) for å tilby tilknytning (konnektivet) mellom fysiske gjenstander (ting) og Internett. Disse teknologiene er ikke et substitutt til teknologier for å tilby tradisjonelle telefonikoblede mobiltjenester og har således ikke den samme nære tilknytningen til ordinære mobiltjenester. På den annen side vil slike teknologier for å tilby konnektivitet for IoT i mange tilfeller kunne være et substitutt til tradisjonelle teknologier for M2M. Nkom legger derfor til grunn at det for fremtidige vurderinger av tilgang for å tilby M2M/IoT-tjenester vil være naturlig å inkludere flere teknologier enn de som benyttes for å tilby tradisjonelle telefonikoblede mobiltjenester. I tillegg til teknologier som bygger på tradisjonelle mobilnett (NB-IoT og LTE-M), vil teknologier i ulisensiert spektrum (for eksempel SigFox) og private nett (for eksempel WiFi, Bluetooth og ZigBee) kunne være aktuelle³⁵. Dette underbygger at en eventuell analyse av disse tjenestene antakelig må ha et bredere nedslagsfelt enn for produktmarkedene som er definert i denne analysen.

126. Teknologiene for å tilby konnektivitet for IoT er imidlertid relativt nylig tatt i bruk kommersielt,³⁶ og sluttbrukertilbudene er i en tidlig fase med hensyn til anvendelsesområder, produktutvikling og prismodeller. Tingenes Internett vil dekke et svært bredt spekter av tjenester, hvor noen tjenester stiller høye krav til for eksempel responstid eller datakapasitet, mens andre stiller krav om for eksempel lavt strømforbruk. Både tjenestetilbudet og prismodellene må i stor grad anses for å være under utprøving. Det er derfor for tidlig å definere et produktmarked med henblikk på å vurdere behovet for regulering. Videre finnes det lite grunnlag for å utforme eventuelle regulatoriske krav om tilgang og prising på en formålstjenlig måte. Denne vurderingen er i tråd med BERECs konklusjoner i sin vurdering av IoT/M2M under gjestingsregelverket.³⁷

127. Nkom viser også til Anbefalingens tilråkning³⁸ om varsomhet i reguleringen for nye markeder og mener at vurderingen av M2M/IoT-tjenester bør gjøres i tråd med dette.

128. Telenor har siden lansering av NB-IoT og LTE-M i oktober 2018 hatt et tilbud om grossisttilgang til teknologien. Flere tilgangskjøpere har i møter med Nkom våren 2019 gitt uttrykk for at det var for tidlig å uttale seg om grossistprisene for de nye teknologiene. I høringen i juni 2019 ga imidlertid flere uttrykk for at grossistprisene som er tilbudt er for høye til å kunne tilby konkurransedyktige produkter og at den tilbudte prisstrukturen heller ikke er egnet. Nkom ser dermed behov for å følge utviklingen i dette markedet.

129. Oppsummert mener Nkom at det er viktig å legge til rette for konkurranse om å tilby tilgang til mobilnett for M2M/IoT-tjenester, men at eventuell regulering krever en egen analyse av markedet og vurdering av eventuelle konkurranseproblemer. Eventuelle virkemidler må også være formålstjenlig for de aktuelle produktene. Ettersom utviklingen av IoT-tjenester er på et tidlig stadium, hvor grunnlaget for en slik analyse er lite, vil Nkom foreløpig kun følge utviklingen i dette markedet. Nkom kan på et senere tidspunkt vurdere grunnlaget for eventuell regulering.

³⁵ BEREC Internet of Things indicators 7 March 2019

³⁶ Telenor lanserte kommersielt i sitt landsdekkende nett for NB-IoT fra oktober 2018, mens Telia offentliggjorde omtrent samtidig at selskapet hadde 75 prosent dekning for NB-IoT

³⁷ BEREC Opinion on the functioning of the roaming market, as input to the Commissions evaluation, 13 June 2019

³⁸ Anbefalingens fortale punkt 28

2.4 Avgrensning av det avledede grossistmarkedet

2.4.1 Tilgang til mobilnett for kjøpere av grossistprodukter

130. Tilgang til mobilnett er en forutsetning for aktører som ønsker å tilby mobiltjenester til sluttbrukere. Mens mobile nettverksoperatører (MNO) selv kontrollerer all infrastruktur som er nødvendig for å tilby tjenester i mobilnett til sluttbrukerne, vil andre aktører være avhengig av å kjøpe tilgang på grossistnivå for å kunne tilby slike tjenester.

131. Det finnes ulike former for tilgang til mobilnett på grossistnivå. Hva slags tilgang en tilgangskjøper ønsker å benytte seg av, vil i hovedsak avhenge av i hvilken grad tilgangskjøperen selv disponerer egen infrastruktur. Det kan i hovedsak skilles mellom 4 ulike tilgangsformer:

- 1) Nasjonal gjesting. Denne tilgangsformen er aktuell for aktører som har egne frekvensressurser og har bygd ut dekning i enkelte områder, men som har behov for å kjøpe tilgang til mobilnett i områder hvor de selv ikke har radiodekning.
- 2) MVNO-tilgang. En kjøper av MVNO-tilgang omtales som en virtuell nettverksoperatør. En MVNO har eget kjernenett og kontrollerer samtrafikk med andre tilbydere av telefonitjenester, men disponerer ikke egne frekvensressurser og har ikke eget radionett.
- 3) Tjenesteleverandørtilgang. Dette har vært en forholdsvis utbredt tilgangsform i Norge og innebærer at tilgangskjøperen ikke disponerer egen infrastruktur.
- 4) Samlokalisering. Denne tilgangsformen innebærer at aktører som tilbyr produkter innenfor det relevante grossistmarkedet og/eller sluttbrukermarkedene, skal få mulighet til å innplassere utstyr i for eksempel master og hytter.

132. Alle nettverksoperatører i det norske markedet tilbyr også tilgang for egen tjenesteleverandørvirksomhet, også betegnet som "self supply".

133. Nkom vil videre vurdere hvilke tilgangsformer som er del av det relevante produktmarkedet på grossistnivå.

134. Som det fremgår ovenfor, har kjøpere av grossisttilgang ulike behov når det gjelder tilgang til infrastruktur, og de etterspør derfor ulike tilgangsprodukter. I motsetning til tjenesteleverandørtilgang, forutsetter for eksempel MVNO-tilgang at kjøperen har egne systemer for blant annet samtrafikk. Tilgang ved nasjonal gjesting krever i motsetning til de to andre tilgangsformene at kjøperen også disponerer frekvensressurser. Det at de ulike formene for tilgang dekker ulike behov og innebærer ulike tekniske løsninger, taler for at de ulike tilgangsformene ikke er fullgode substitutter for hverandre.

135. Produksjon av tjenestene som tilbys på sluttbrukernivå, forutsetter samlet sett likevel de samme innsatsfaktorene. Forskjellene ligger i at tilgangskjøperne i ulik grad kontrollerer disse selv. Tjenestene som tilgangskjøperne tilbyr sluttbrukere, er også de samme (tale, SMS og data) uavhengig av tilgangsform. Dette trekker i retning av å anse de ulike tilgangsformene som del av det samme relevante grossistmarkedet.

136. Nye aktører som vil tilby mobiltjenester på sluttbrukernivå, kan ønske å investere trinn for trinn ("the ladder of investment"). Markedsreguleringen har i tidligere vedtak vært innrettet mot å legge til rette for en slik mulighet til gradvis å klatre oppover på investeringsstigen. Tele2, Phonerio og eRate er eksempler på aktører som har beveget seg mellom ulike tilgangsformer. Dette taler også for at det er en viss grad av substitusjon på etterspørselssiden.

137. På bakgrunn av ovenstående anser Nkom at det relevante produktmarkedet på grossistnivå omfatter både nasjonal gjesting, tilgang for MVNOer og tilgang for tjenesteleverandører, herunder også nettverksoperatørenes eget tjenesteleverandørledd.

Grossistmarkedet omfatter tilgang via de samme teknologiske plattformer som avgrensingen på sluttbrukernivå omfatter, det vil si både GSM-, UMTS- og LTE-nett, herunder også LTE-A, samt 5G når denne teknologien blir tilgjengelig. Når det gjelder hastigheter for dataoverføring, setter ikke markedsdefinisjonen grenser, men omfatter de hastigheter som innenfor vedtaksperioden kan oppnås innenfor de nevnte teknologiene.

138. Nkom mener videre at samlokalisering er en tilgangsform som naturlig hører hjemme i markedet for tilgang og originering i mobilnett³⁹. Muligheten til å innplassere utstyr i eksisterende lokasjoner er særlig viktig for nye aktører som bygger ut mobilnett. Den nære tilknytningen mellom tilgang for nasjonal gjesting og samlokalisering, gjør at Nkom mener samlokalisering også inngår i det relevante grossistmarkedet.

139. Når det gjelder internsalg ("self-supply"), viser Nkom til Kommisjonens Staff Working document⁴⁰ til Retningslinjene fra 27. april 2018 side 16. Kommisjonen viser her til ulike markedsscenarier hvor det er relevant å inkludere internsalg. Det gjelder for eksempel når internt og eksternt salg fremstår som likeverdig fra et sluttbrukerperspektiv, når det finnes alternative tilbydere av grossistsalg og i fravær av et eksisterende grossistmarked. Nkom anser at internt og eksternt salg i mobilmarkedet fremstår som likeverdig fra sluttbrukerperspektiv. Det finnes også flere tilbydere av grossistsalg.

140. Videre viser Nkom til BERECS rapport fra mars 2010⁴¹. BERECS rapport omhandler først og fremst regulatørens behandling av internsalg i grossistmarkedet for bredbåndsaksess (tidligere marked 5), men også behandlingen av internsalg i andre markeder. Rapporten konkluderer med at et flertall av de europeiske regulatørene hensyntar internsalg både ved markedsavgrensingen og ved vurderingen av sterk markedsstilling.

141. Nkom konkluderer med at det er nødvendig å inkludere internsalg eller intern bruk for å gi et riktig bilde av markedet og styrkeforholdene på grossistnivå. Tilgang som leveres til MNOers interne tjenesteleverandørledd, inngår derfor i samme marked som tilgang som kjøpes av eksterne.

2.4.2 Tjenester på grossistnivå

142. For at kjøpere av grossistprodukter skal kunne tilby attraktive tjenester i de relevante sluttbrukermarkedene, må tilgangsproduktet omfatte tale, SMS og mobile datatjenester. Tilgangsproduktene som per i dag tilbys av de etablerte netteierne, både ved kjøp av tjenesteleverandørtilgang, MVNO-tilgang og nasjonal gjesting, omfatter tale, SMS og data i mobilnett.

143. Dersom en tjenesteleverandør skal tilby tilgang til mobile datatjenester ved hjelp av en tilgangsavtale med en annen netteier⁴² enn den som leverer tale og SMS, forutsetter dette at tjenestene tilbys på ulike SIM-kort. En løsning der sluttbruker må bytte SIM-kort for å benytte seg av de ulike gruppene av tjenester, er etter Nkoms vurdering ikke et fullgodt alternativ til mobilabonnement som gir tilgang til alle tjenestene på samme SIM-kort.

144. På sluttbrukernivå tilbys tilgang til Internett over mobilnettene også som dedikerte abonnement for mobilt bredbånd, uavhengig av taletelefoni og SMS, jf. avgrensingen av produktmarkedene i kapittel 2.3.9. På grossistnivå er imidlertid innsatsfaktorene som benyttes for å tilby datatrafikk i tradisjonelle mobilabonnement, de samme som for å tilby dedikerte

³⁹ Explanatory memorandum til Retningslinjene fra 2003 nevnte spesielt samlokalisering som en komplementær forpliktelse

⁴⁰ Commission staff working document accompanying the document communication from the Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services, Explanatory Note

⁴¹ http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/?doc=171

⁴² Erfaringer fra det norske markedet viser at muligheten for å oppnå tilgangsavtale med flere netteiere er svært begrenset. Det finnes imidlertid enkelte eksempler på at tjenesteleverandører har hatt parallelle avtaler om tilgang med flere netteiere.

abonnement for mobilt bredbånd. Mobile bredbåndsprdruker tilbys ikke som et frittstående produkt på grossistnivå. Tilgangsrisen for mobil datatrafikk knyttes heller ikke opp mot hvordan produktet tilbys i sluttbrukermarkedet.

145. At tilgang selges koblet sammen med tale, SMS og andre datatjenester på grossistnivå, taler for at disse tjenestene inngår i samme relevante produktmarked.

146. Nkom har ovenfor kommet til at internasjonal gjesting inngår i de relevante sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester. På grossistnivå vil det være utenlandske nettoperatører som etterspør internasjonal gjesting. I tillegg vil aktører med avtale om tjenesteleverandørtilgang ha behov for tilgang for kunne selge internasjonalt gjesting i sluttbrukermarkedet. Internasjonal gjesting utgjorde et eget marked på grossistnivå i Kommisjonen og ESAs opprinnelige Anbefaling. Erfaringene som ble gjort av nasjonale tilsynsmyndigheter og BEREC i tilknytning til markedsanalyser i dette markedet, viste imidlertid at det ikke var mulig å bøte på konkurranseproblemene i dette markedet effektivt på nasjonalt nivå. Kommisjonen iverksatte derfor en felles forordning for internasjonal gjesting i 2007. Dette regelverket ble videreført og utvidet i nye forordninger i henholdsvis 2009, 2012, 2015 og 2017.⁴³ Regelverket omfatter både direkte internasjonale gjestingsavtaler mellom netteiere og videresalg av internasjonal gjesting til tilgangskjøpere. På denne bakgrunn mener Nkom at internasjonal gjesting ikke utgjør en del av det relevante produktmarkedet på grossistnivå.

147. Nkom har på bakgrunn av substitusjonsvurderinger funnet at M2M-kommunikasjon og IoT-tjenester over mobilnett ikke inngår i de relevante sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester. På grossistnivå benyttes både GSM, UMTS og LTE-nett for å tilby M2M. I tillegg tilbyr Telenor og Telia teknologier for IoT som er spesielt egnet for denne type tjenester (NB-IoT og LTE-M). Nkom mener som nevnt i kapittel 2.3.10 at det er for tidlig å regulere disse markedene og at det eventuelt i fremtiden må gjøres gjennom en egen vurdering av markedet og eventuelle konkurranseproblemer. Tilgang til å tilby M2M/IoT faller således ikke innenfor det relevante grossistmarkedet i denne analysen.

148. For øvrig inngår i utgangspunktet alle tjenester som tilbys sluttbrukere i tilknytning til det telefonikoblede mobilproduktet (tale, SMS og data), og realiseres over GSM-, UMTS-, LTE-nett og 5G, i det relevante grossistmarkedet.

149. Spørsmål i tilknytning til hvorvidt fremtidige tjenester er innenfor det relevante markedet, må avgjøres på bakgrunn av en vurdering av substituerbarhet og øvrige forhold beskrevet i kapittel 2.1.

2.5 Avgrensning av det geografiske markedet

150. Som det fremgår av kapittel 2.1.2, har geografiske markeder innen elektronisk kommunikasjon tradisjonelt sett blitt definert med utgangspunkt i det aktuelle nettets utbredelse, samt det stedlige virkeområdet (jurisdiksjon) for den rettslige reguleringen av markedet. Markedene har således vært ansett som nasjonale.

151. Som nevnt i kapittel 2.1.2, angir «BEREC Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies)» en anbefalt fremgangsmåte ved eventuell geografisk avgrensning av markedet. BEREC anbefaler at den geografiske analysen innledes med en vurdering av den konkurransemessige utviklingen i sluttbrukermarkedet. BEREC har identifisert følgende indikatorer som de mest relevante for å avgjøre om det er behov for å gjennomføre en fullstendig geografisk analyse for å vurdere om det er hensiktsmessig å definere lokale markeder:

- Geografiske forskjeller i ulike tilbyderes nett og dekning

⁴³ For mer informasjon, se www.nkom.no/internasjonalgjesting

- Antall tilbydere i sluttbrukermarkedet, og deres markedsandeler, i ulike geografiske områder
- Geografiske forskjeller i pris- og produkttilbud

152. Både Telenor og Telia har over 99 prosent befolkningsdekning for LTE, mens den geografiske dekningen er noe lavere. Det er likevel ikke vesentlige geografiske forskjeller i tilbydernes dekning som taler for at det er behov for en nærmere analyse med henblikk på å definere lokale markeder. Det forhold at både grossistpriser og sluttbrukerpriser for mobiltelefoni er like i hele landet og at mobilkunder av natur forflytter seg rundt, tilsier også at det relevante markedet ikke bør deles inn i flere lokale eller regionale delmarkeder.

153. Etter Nkoms oppfatning foreligger det ikke ulike konkurransemessige betingelser i stabile og klart avgrensede deler av landet som tilsier en geografisk oppdeling av markedet. Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er nødvendig med en videre analyse av spørsmålet om markedet skal oppdeles geografisk og at en nasjonal tilnærming til markedsdefinisjon og analyse er velbegrunnet.

154. Bruksretten til tildelte frekvenser varierer noe med tanke på om de også omfatter Svalbard i tillegg til fastlandet.⁴⁴ Som nevnt i kapittel 2.1.2, gjelder imidlertid ikke ekomlovens kapittel 3 om sterk markedsstilling, kapittel 4 om tilgang og § 9-3 om konsultasjonsprosedyre, for Svalbard. Svalbard er dermed ikke en del av det geografiske markedet.

155. Nkom holder således fast ved at det geografiske markedet for tilgang og originering i mobilnett er fastlands-Norge.

2.6 Konklusjon markedsavgrensning

156. Det relevante grossistmarkedet er teknologinøytralt og omfatter grossisttilgang for å kunne tilby originering av tale, SMS og datatjenester, for følgende eksterne tilgangsformer:

- Tilgang ved nasjonal gjesting
- MVNO-tilgang
- Tjenesteleverandørtilgang

157. Både tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester og tilgang for å tilby mobilt bredbånd er inkludert.

158. Tilgang som leveres til MNOers interne tjenesteleverandørledd ("self supply"), inngår i samme marked som tilgang som kjøpes av eksterne.

159. Samlokalisering inngår som en egen tilgangsform innenfor det relevante grossistmarkedet.

160. Det geografiske markedet avgrenses til fastlands-Norge.

3 Overblikk over markedsutvikling og markedsaktører

161. I det relevante grossistmarkedet kan det skilles mellom aktører som er tilbydere av grossistprodukter, og aktører som er kjøpere av grossistprodukter.

162. I det totale sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester (privat og bedrift) var det nær 5,8 millioner abonnement ved utgangen av 2019. Antall abonnement har hatt en svak

⁴⁴ I noen tilfeller er det egne tillatelser for Svalbard.

vekst de siste årene. Omsetningen fra mobilabonnement utgjorde 17 milliarder kroner i 2018 og i overkant av 18 milliarder i 2019.

163. Antall abonnement for mobilt bredbånd er synkende, og ved utgangen av 2019 var det rundt 342 000 slike abonnement. Omsetningen utgjorde 1,26 milliarder i 2018 og 1,21 milliarder i 2019.

164. Den totale datatrafikken i mobilnett er økende, og en stadig økende andel av datatrafikken genereres fra mobiltelefoniabonnement. Denne andelen utgjorde 73 prosent av datatrafikken i mobilnett i 2019.

3.1 Aktører på tilbudssiden

165. Telenor og Telia har tilnærmet landsdekkende GSM-nett (2G) i Norge. Videre har begge selskapene UMTS-nett (3G), men med noe lavere dekningsgrad enn for GSM. Begge selskapene har også LTE-nett (4G) med tilnærmet full befolkningsdekning. Både Telenor⁴⁵ og Telia⁴⁶ har varslet at UMTS-nettet vil bli stengt i løpet av 2020, slik at selskapene kan prioritere nyere teknologier, dvs. 4G og 5G. Begge selskapene opererer som nettverksoperatører, tjenesteleverandører og innholdsleverandører og må således betraktes som vertikalt integrerte selskaper. I det relevante grossistmarkedet tilbyr begge aktørene tilgang til nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering.

166. Telenor eier mye av infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon i Norge, både fast aksessnett, transportnett for overføringskapasitet mv. Telenor har eierinteresser i en rekke mobil selskaper i Europa og Asia. I det norske sluttbrukermarkedet har selskapet merkenavnene Talkmore og Dipper i tillegg til eget merkenavn.

167. Telia Norge AS er Telia Company AB sin norske virksomhet. Telia Company AB har også mobilvirksomhet i flere land i Europa og Asia. Virksomheten omfatter de fleste områdene innen sektoren for elektronisk kommunikasjon. I det norske sluttbrukermarkedet opererer selskapet med merkenavnene OneCall, MyCall og Phonero i tillegg til eget merkenavn. Telias oppkjøp av Get TDC ble godkjent av Konkurransetilsynet 5. oktober 2018.⁴⁷

3.2 Aktører på etterspørselssiden

168. På etterspørselssiden finnes det aktører som kjøper tilgang til Telenor eller Telias nett basert på avtale om nasjonal gjesting, MVNO-tilgang eller tjenesteleverandørtilgang.

169. Ice ble opprettet i 2003 og har tilbudt mobilt bredbånd i sluttbrukermarkedet basert på eget nett med CDMA-teknologi i 450 MHz-båndet. Selskapet har mer enn 75 prosent geografisk dekning i dette nettet.⁴⁸ Antall basestasjoner som utnytter disse frekvensene, er begrenset og er innrettet for å produsere mobilt bredbånd i områder som preges av spredt bebyggelse og fritidseiendommer. Ice skiftet i 2015 ut sitt CDMA-nett med LTE og overførte sine mobile bredbåndskunder til dette nettet. Per i dag finnes det ikke mobilhåndsett som støtter dette frekvensbåndet, slik at nettet kun kan benyttes for dedikert mobilt bredbånd.

⁴⁵ <https://www.telenor.no/privat/dekning/hvorfor-stenger-vi-3g-nettet/>

⁴⁶ <https://www.telia.no/magasinet/utfasing-av-3g-nettet/>

⁴⁷ Fra 15. oktober har TDC AS endret foretaksnavn til Telia Telecom Services AS.

⁴⁸ <https://www.ice.no/mobilt-bredband/>

170. Ice eies av det amerikanske selskapet Access Industries. Selskapet fikk tilslag på frekvensressurser både i 800, 900 og 1800 MHz-båndet ved frekvensauksjonen 2. desember 2013.

171. Ved Telias oppkjøp av Tele2 i 2014, fikk Ice overta deler av infrastrukturen til Mobile Norway⁴⁹ som et avhjelpende tiltak for at Konkurransetilsynet skulle godkjenne kjøpet. Selskapet skulle også få tilgang til nasjonal gjesting og tjenestetilbydertilgang hos Telia, tilgang til samlokalisering og mulighet til å kjøpe tre Tele2-butikker.⁵⁰

172. Basert på tilgangsavtale med Telia, lanserte Ice fra 15. juni 2015 tradisjonelle mobilprodukter. All trafikk til og fra mobiltelefoner gikk i Telias nett frem til juni 2016. Frem til da hadde Ice kun mobile bredbåndskunder i eget nett. Selskapet startet imidlertid på dette tidspunktet opp prosessen med å flytte deler av mobilkundenes datatrafikk over i eget nett.

173. Ice hadde ved utgangen av tredje kvartal 2019 bygget ut sitt nett til å dekke 90 prosent av Norges befolkning⁵¹. Dekningen er hovedsakelig basert på LTE i 800 MHz-båndet. Selskapets målsetning er å bygge ut nettet i en utstrekning som gjør dem uavhengig av nasjonal gjesting. Frem til dette er selskapet avhengig av å kjøpe tilgang i det relevante grossistmarkedet. Ice er per i dag ikke tilbyder i grossistmarkedet. Det vises til kapittel 4.3.5 for en nærmere vurdering av selskapets muligheter til å bli en aktør på tilbudssiden i det relevante grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont.

174. En MVNO investerer i egen kjernenettinfrastruktur (for eksempel HLR/HSS, Switch, SMSC, MMSC, GGSN, IMS og EPS) og har alle tekniske systemer som er nødvendige for samtrafikk med andre nettverksoperatører. En MVNO har i motsetning til tilbydere som etterspør nasjonal gjesting, ikke egne frekvensressurser eller eget radionett. Som MVNO vil tilbyderen ha egen IMSI-kode (International Mobile Subscriber Identity Code), egen nettverkskode (MNC) og tilby egne abonnement (SIM-kort) og tjenester til sluttbrukerne. En MVNO kan også bli tilbyder i grossistmarkedet ved å knytte til seg egne tjenesteleverandører.

175. To tilbydere kjøper per i dag MVNO-tilgang og tilbyr tjenester til sluttbrukere basert på slik tilgang. Lycamobile inngikk i desember 2009 MVNO-avtale med Telia og lanserte kommersielle tjenester i det norske sluttbrukermarkedet i april 2010. Com4 AS (Com4) inngikk avtale med Telia i desember 2012. Selskapets kjernevirksomhet er maskin-til maskin-kommunikasjon med utveksling av SMS. Com4 har i tillegg et beskjedent omfang av terminering av tale, men har innrettet virksomheten slik at tale termineres i Telias nett. Ettersom de relevante sluttbrukermarkedene er avgrenset til å ikke omfatte M2M-kommunikasjon, vil Com4 ikke være en aktør på etterspørselssiden i den grad deres grossistkjøp er en innsatsfaktor for å tilby M2M-kommunikasjon.

176. eRate inngikk i august 2018 også avtale om MVNO-tilgang hos Telenor, men har foreløpig ikke lansert tjenester på denne plattformen. eRate er en såkalt MVNE (Mobile Virtual Network Enabler) som tilrettelegger mobile tjenester for andre aktører. Selskapet er dermed også en tilbyder av grossisttilgang, men ettersom selskapet selv er avhengig av å kjøpe tilgang til nett, er de ikke en tilbyder i grossistmarkedet på linje med netteierne. eRate har frem til nå basert sin virksomhet på avtale om tjenesteleverandørtilgang hos Telenor.

177. En tjenesteleverandøravtale gir tilbydere uten eget nettverk en ikke-eksklusiv rett til å tilby, markedsføre og levere tjenester gjennom kontantkort eller abonnement til sluttbrukere. Sluttbrukerne har utelukkende et kontraktsrettslig forhold til tjenesteleverandøren.

⁴⁹ Tele2 Norge AS (Tele2) og Network Norway etablerte i 2007 nettselskapet Mobile Norway AS (Mobile Norway), hvor de eide 50 prosent hver. Høsten 2011 kjøpte det svenske morselskapet til Tele2 (Tele2 AB) Network Norway.

⁵⁰ <https://konkurransetilsynet.no/teliasoner-as-kjop-av-tele2-tillates-pa-vilkar/>

⁵¹ https://icegroup.com/assets/financia-reports/Ice-Group-ASA-Interim-Report-2019-Q3-FINAL_191114_064513.pdf

Tjenesteleverandørens trafikk rutes i henhold til nettoperatørens eller MVNOens samtrafikkavtaler og avtaler om gjesting med andre.

178. Ved forrige markedsanalyse var det 15 tjenesteleverandører i markedet. Siden den gang har det vært oppkjøp og fusjoner, samt at nye tilbydere er etablert. Det totale antallet tjenesteleverandører var 13⁵² i mai 2020.

3.3 Oppsummert om markedsaktører

179. Tabellen nedenfor oppsummerer utviklingen i antall aktører på ulike nivå i det norske markedet.

	2006	2010	2015	2020
Nettverkseiere	Telenor Telia	Telenor Telia Mobile Norway	Telenor Telia Ice	Telenor Telia Ice
Tilbydere med avtale om nasjonal gjesting	Teletopia	Network Norway	Ice	Ice
Tilbydere med MVNO-avtale	Tele2 TDC Ventelo	Tele2 TDC Ventelo	Com4 Lycamobile Phonero TDC	Com 4 ⁵³ Lycamobile eRate
Uavhengige tjenesteleverandører	I underkant av 20	I underkant av 20	15	13

Tabell 3 Utvikling i antall tilbydere.

180. Som ved forrige analyse er det fortsatt bare Telenor og Telia som tilbyr produkter i grossistmarkedet utelukkende basert på egen infrastruktur. Ice har foreløpig ikke inngått avtaler om tilgang i grossistmarkedet. Tabellen nedenfor viser hvilke mobilnett tilgangskjøperne benytter.

⁵² Atea AS, Chilimobil AS, Fjordkraft, Gudbrandsdals Energi, Happybytes, Hudya, Nortel, Phonect AS, Primafon AS, Tise Mobil AS, Saga Mobil AS, Unifon og Xplora Mobil (Pepcall).

⁵³ Com4 er ikke en aktør innenfor det relevante markedet i den grad selskapet kjøper innsatsfaktorer for produksjon av M2M-tjenester

Mai 2020	Telenor	Telia
Nasjonal gjesting		Ice
MVNO	eRate	Com4 Lycamobile
Tjenesteleverandører	Fjordkraft ⁵⁴ Atea Saga Mobil Hudya Phonect Primafon Happybytes Nortel Gudbrandsdals Energi/mobil Unifon Xplora Mobil (PepCall)	Chilimobil Tise Mobile

Tabell 4 Fordeling av tilgangskjøpere i Telenor og Telias mobilnett per mai 2020.

4 Tre-kriterie-test

181. Markedet for tilgang og originering i mobilnett er ikke inkludert i ESAs gjeldende anbefaling om relevante markeder («Anbefalingen»). For at et marked som avviker fra Anbefalingen skal berettige for sektorspesifikk forhåndsregulering, må tre kumulative vilkår være oppfylt (tre-kriterie-test), jf. Anbefalingen artikkel 2. De tre kumulative vilkårene er:

1. Det foreligger høye og varige strukturelle eller regulatoriske etableringshindre i det relevante markedet.
2. Markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.
3. Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynet bak den sektorspesifikke reguleringen.

182. Vurderingen av om de tre kriteriene er oppfylt skal ta utgangspunktet i en såkalt "modified greenfield approach". Det innebærer at kriteriene skal vurderes under en forutsetning om at markedet ikke er underlagt ex-ante regulering. En sentral problemstilling blir dermed i hvilken grad de gjeldende markedsforholdene kan tilskrives gjeldende forpliktelser. Regulering i tilstøtende markeder skal hensyntas.

183. Det følger av Anbefalingens fortale punkt 7 at de mest sentrale indikatorene for vurderingen av det første og andre kriteriet vil være tilsvarende dem som legges til grunn ved en analyse av om det er aktører i markedet med sterk markedsstilling.

184. Dersom det er effektiv konkurranse sluttbrukermarkedet i et fremoverskuende og varig perspektiv uten regulering av grossistmarkedet, skal ikke grossistmarkedet reguleres. En

⁵⁴ Atea, Fjordkraft, Happybytes, Nortel, Saga Mobil, Unifon og Xplora Mobil har felles tilgangsavtale gjennom eRate. eRate har ikke egne sluttkunder.

konklusjon om at de tre kriteriene er oppfylt, samt funn av sterk markedsstilling for én eller flere aktører, innebærer imidlertid at sluttbrukermarkedet ikke vil være preget av effektiv konkurranse i et fremoverskuende og varig perspektiv uten grossistregulering.⁵⁵

185. I det videre gis en vurdering av de tre kriteriene og om det relevante markedet berettiger for sektorspesifikk forhåndsregulering.

4.1 Nærmere om gjennomføring av tre-kriterie-test

186. BEREC publiserte i 2008 anbefalinger om gjennomføring av en tre-kriterie-test. Ett av spørsmålene som behandles i rapporten, er bevisbyrde knyttet til hvorvidt kriteriene er oppfylt.⁵⁶ BEREC slår i rapporten fast at beviskravet i tre-kriterie-testen ikke kan anses å være strengere enn beviskravet for å konstatere sterk markedsstilling i markeder som har vært del av en tidligere anbefaling. BEREC peker videre på at det er en innbyrdes sammenheng mellom de to første kriteriene og analyse av om det finnes tilbydere med sterk markedsstilling, slik at funn av slik tilbyder ofte vil være tilstrekkelig til å konkludere med at det første og det andre kriteriet er oppfylt. BEREC anser også at kravet til sannsynlighet for at tre-kriterie-testen er oppfylt i tidligere anbefalte markeder, samsvarer med kravet til sannsynlighet for å finne, eller ikke finne, tilbyder med sterk markedsstilling i markeder som fortsatt er en del av Anbefalingen.⁵⁷

187. Etter BERECs oppfatning er kravet til bevis lavere for markeder som tidligere har vært en del av anbefalingen, enn for markeder som ikke har vært i anbefalingen. BEREC begrunner synpunktet med at årsakene til å fjerne et marked fra Anbefalingen ikke nødvendigvis gjør seg gjeldende på nasjonalt plan. BEREC antar videre at for å påvise at de tre kriteriene er oppfylt, er det i prinsippet tilstrekkelig å vise at hensynene som begrunnet å fjerne markedet fra Anbefalingen, ikke foreligger på nasjonalt plan.⁵⁸

188. Nkom støtter BERECs forståelse av den innbyrdes sammenhengen mellom de to første kriteriene i tre-kriterie-testen og analysen av sterk markedsstilling. Formålet med en tre-kriterie-test ivaretas imidlertid best ved at Nkom foretar en eksplisitt og fullstendig analyse av de tre kriteriene.

189. Ved gjennomføringen av tre-kriterie-testen tar Nkom utgangspunkt i dagens markedsforhold, med et fremadskuende perspektiv. Med hensyn til beviskrav legger Nkom til grunn at det ved gjennomføring av tre-kriterie-testen ikke er grunnlag for å fravike det alminnelige utgangspunkt om sannsynlighetsovervekt.

4.2 Første kriterium: Høye og varige etableringshindre

4.2.1 Generelt om det første kriteriet

190. Etableringshindre begrenser konkurransen ved å redusere nye tilbyreres muligheter til å etablere seg i markedet. Slike hindre kan være av ulik natur og forekomme av ulike årsaker. Som del av tre-kriterie testen må det gjøres en vurdering av om det foreligger høye og varige etableringshindre og om de er av strukturell eller regulatorisk art.

⁵⁵ Anbefalingens fortale punkt 13-15.

⁵⁶ ERG (08) 21 ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test. Se: https://berec.europa.eu/doc/publications/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf

⁵⁷ Rapporten side 5.

⁵⁸ Rapporten side 5 og side 18.

191. For å vurdere etableringshindre, vil det være nødvendig å angi hvilken type etablering som er relevant. Det vises i den sammenheng til Digital agenda for Norge⁵⁹ hvor ett av de overordnede målene for ekompolitikken er å få etablert minst tre konkurrerende mobilnett.

192. Den aktuelle etableringen må derfor være av en art som kan påvirke markedsdynamikken på en måte som er egnet til å oppnå hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen. Nkom legger til grunn at dette tilsier en etablering som MNO. I en etableringsfase vil avtale om nasjonal gjesting utenfor eget dekningsområde være nødvendig for å kunne tilby attraktive tjenester i sluttbrukermarkedet. Omfanget av egen dekning og andelen trafikk som kan produseres i eget nett, vil i denne sammenheng være sentralt for hvor konkurransedyktig en slik aktør vil være. Det relevante utgangspunktet for vurderingen under det første kriteriet, er dermed de etableringsbarrierer en mobiltilbyder som bygger egen infrastruktur, vil kunne møte.

193. I det følgende vil Nkom først drøfte strukturelle etableringsbarrierer og deretter regulatoriske etableringsbarrierer.

4.2.2 Strukturelle etableringshindre

194. I Anbefalingens fortale punkt 10 omtales strukturelle etableringsbarrierer slik:

”Structural barriers to entry result from original cost or demand conditions that create asymmetric conditions between incumbents and new entrants impeding of preventing market entry of the latter. For instance, high structural barriers may be found to exist when the market is characterised by absolute cost advantages, substantial economies of scale and/or scope, capacity constraints and high sunk cost.”

195. Nkom mener at strukturelle etableringshindre i denne sammenhengen hovedsakelig er knyttet til følgende:⁶⁰

- Kontroll over infrastruktur som er vanskelig dupliserbar, herunder ugjenkallelige kostnader (sunk costs),
- stordrifts- og samproduksjonsfordeler,
- tilgang til finansielle ressurser.

4.2.2.1 Kontroll over infrastruktur som er vanskelig dupliserbar

196. Dersom en aktør kontrollerer infrastruktur som er vanskelig å duplisere, og denne infrastrukturen representerer en viktig innsatsfaktor i det relevante markedet, vil dette kunne utgjøre en vesentlig etableringsbarriere for potensielle konkurrenter.

197. Det er nødvendig enten å eie eller på annen måte kontrollere fysisk infrastruktur i form av mobilnett for å tilby fullverdig, landsdekkende tilgang og originering i mobilnett. Kontroll over slik fysisk infrastruktur vil innebære betydelige investeringer og forutsetter også kontroll over radiospektrum for å aktivere mobilnettet.

198. I dette kapitlet vurderer Nkom forhold knyttet til investeringer, mens forhold knyttet til spektrum omtales i kapittel om regulatoriske etableringshindre.

199. Ugjenkallelige kostnader er én av de mest sentrale inngangsbarrierer og er særlig relevant i ekomsektoren hvor investeringer i infrastruktur er betydelige. Ugjenkallelige kostnader er kostnader som er påløpt og som ikke kan reverseres. For en potensiell tilbyder som ønsker å etablere seg, vil graden av irreversibilitet være avhengig av både hvor mye av investeringene som kan fås tilbake på nedleggelsestidspunktet, og hvor lenge bedriften kan

⁵⁹ Meld.St.27 (2015-2016)

⁶⁰ Kriteriene er basert på kriteriene i Kommissjonens Retningslinjer for markedsanalyser og identifisering av sterk markedsstilling, pkt. 58. (hfile:///D:/ivo/Downloads/SMPguidelinesEnglish-pdfformat.pdf). Ugjenkallelige kostnader er særlig nevnt i retningslinjenes fotnote 59.

forvente å bli i markedet. Ugjenkallelige kostnader gir de etablerte aktørene et konkurransefortrinn som samtidig virker etableringshindrende for nye tilbydere. I ekomsektoren vil ugjenkallelige kostnader eksempelvis være kostnader ved å utvikle, bygge og etablere nett for mobilkommunikasjon.

200. Ugjenkallelige kostnader fremstilles ofte som en motsats til bortfallskostnader, herunder variable kostnader. Variable kostnader kan henføres til selve utnyttelsen av nettet, for eksempel kostnader ved å produsere og transportere mobilkommunikasjon, og vil opphøre dersom bruken av nettet opphører.

201. Særtrekk ved topografi og spredning i bosetting innebærer at utbygging av mobilnett i Norge krever svært høye investeringer. I Europa er det kun Island som har lavere befolkningstetthet enn Norge.

202. Nkom har gjennom LRIC-modellene kalkulert kostnader for terminering av tale og har dermed fått god innsikt i relevante nettverkskostnader. I tidligere perioder ble hver enkelt aktør modellert, mens i de siste reguleringsperiodene⁶¹ har Nkom modellert kostnader for en hypotetisk, effektiv nettverksoperatør. Nkom har i tidligere markedsvedtak lagt til grunn at det koster omlag 2 milliarder⁶² kroner dersom en MVNO investerer for å bli en nasjonal operatør med eget radionettverk som dekker 75 prosent av befolkningen. I perioden etter at Nkom foretok disse beregningene, har det vært utvikling i kostnader og i vurderinger av behovet for egen dekning. Det er grunn til å anta at investeringskostnaden for å få kontroll over egen infrastruktur utgjør mer enn 2 milliarder kroner. Ice har uttalt at utbygging av 4G nettet fra 83 til 95 prosent befolkningsdekning, samt kostnader til gjesting og arbeidskapital mens nettet er under utbygging, beløper seg til 3 milliarder⁶³. Uansett vil investeringskostnader i en slik størrelsesorden representere en vesentlig etableringsbarriere.

203. Størrelsen på ugjenkallelige kostnader vil øke i takt med omfanget av nettutbyggingen, ettersom utbyggingen gjerne starter i byer og tettbefolkede områder, mens mer grisgrendte strøk bygges ut i senere faser. Spektrumtillatelser vil i noen tilfeller stille krav til utbygging og dermed representere en nedre grense for nettverkets omfang. Mobilkundernes forventninger til kvalitet og dekning forventes likevel å ha en større innflytelse på hvordan en nykommer må dimensjonere sitt mobilnett. For å være konkurransedyktige, må nye tilbydere av mobilkommunikasjon kunne tilby en landsdekkende tjeneste fra lanseringstidspunktet.

204. Å etablere eget aksessnett med basestasjoner, master og radioutstyr er svært ressurskrevende. Etablering av basestasjoner vil typisk kunne inndeles i følgende tre kategorier: Egen basestasjon, samlokalisering hos andre operatører og innplassering hos tredjepart, for eksempel på taket av eksisterende bygg. Tilgang til allerede etablerte lokasjoner vil være av stor betydning for å redusere tidsbruk og kostnader ved utbygging av eget nett. Behovet for samlokalisering vil naturlig øke i takt med utrulling av nettverket. Økt behov for samlokalisering medfører at allerede etablerte aktører har innflytelse på etableringstakten for en ny aktør. Etablerte aktører forventes å ha insentiver til å stenge ute nye konkurrenter. Eiere av bygg hvor det ønskes innplassering vil også ha betydning for utbyggingstakten siden disse i stor grad kan avgjøre om det gis tilgang, og hvilke betingelser som gjelder.

205. Kostnader knyttet til etablering av merkevare og markedsføringskostnader kan til en viss grad også anses som irreversible. Å bygge opp en tilstrekkelig kundemasse for et eventuelt nytt mobilnett, må antas å medføre betydelige markedsføringskostnader.

⁶¹ Jf. vedtak i termineringsmarkedene, 27. november 2017: <https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-2-terminering-av-tale-i-mobilnett>

⁶² LRIC modellen v7.1, 2012 (2009 kroneverdi).

⁶³ <https://www.insidetelecom.no/artikler/skal-bruke-1-5-milliarder-pa-nytt-nett/455993>

206. Tilgang til eksisterende infrastruktur kan bidra til at etableringsbarrierer reduseres i noen grad. EUs direktiv om virkemidler for å redusere kostnader ved utrulling av høyhastighetsnett⁶⁴ gir blant annet instruksjoner om tilgang til fysisk infrastruktur, grøfter og innendørs infrastruktur. Sommeren 2016 gjennomførte Samferdselsdepartementet en høring om forslag til ny lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon⁶⁵, og det forventes at loven vil tre i kraft i løpet av 2020. Det kommende europeiske rammeverket, som forventes implementert i norsk lov etter 2020, har blant annet regler om fellesinvesteringer (co-investment) som på sikt kan forenkle tilgang til infrastruktur. Selv om foreslått regelverk i noen grad kan bidra til å redusere kostnader ved duplisering av infrastruktur, er det usikkert i hvilken grad det påvirker de ovennevnte og betydelige etableringshindrene.

207. Telenor etablerte allerede på 1980-tallet NMT-mobilnett. Mye av infrastrukturen i dette nettet kunne gjenbrukes ved etablering av GSM-nettet og ved etterfølgende nettverksutbygging. Selskapet hadde dermed en førstetrekksfordel sammenlignet med Telia som etablerte seg uten eksisterende infrastruktur. Både Telia og Telenor har imidlertid oppnådd tilnærmet landsdekkende mobilnett for modne teknologier og har med det en fordel sammenlignet med nye nettverksoperatører. Aktørene gjennomfører også kontinuerlig pågående dekningsløft og teknologiske forbedringer.

208. Mobile Norway bygget i perioden 2010 til 2013 mobilnett med 2G- og 3G-teknologi og hadde ved utgangen av 2013 oppnådd om lag 75 prosent befolkningsdekning. Utbygging ble i stor grad finansiert av merinntekter fra asymmetriske termineringspriser. Selskapet forlot markedet som følge av mangel på frekvensressurser.

209. Ice startet opprinnelig opp med et nett for mobilt bredbånd basert på CDMA-teknologi i 450 MHz-båndet, se kapittel 3.2. Nettet er senere erstattet med 4G-teknologi. Infrastrukturen i dette nettet kan utnyttes ved selskapets utbygging av mobilnett med bruk av andre frekvensbånd. At selskapet kunne overta eksisterende infrastruktur i etterkant av at Mobile Norway forlot markedet, har også virket positivt på utbyggingstakten. Nkom mener en slik overtakelse må betraktes som en ekstraordinær hendelse som eventuelle andre tilbydere ikke kan påregne å få mulighet til.

210. Redegjørelsen over tilsier at kontroll over infrastruktur er et vesentlig etableringshinder for nye tilbydere. Teoretisk er det mulig å duplisere Telenors og Telias eksisterende infrastruktur, men det er forbundet med ugjenkallelige kostnader. Sluttbrukernes forventninger til dekning og kvalitet er svært høye, og nye tilbydere må derfor fra lanseringstidspunktet kunne tilby tilsvarende nettverkskvaliteter som Telenor og Telia. Ice' overtakelse av infrastruktur er en delvis overtakelse av et tredje mobilnett. Dette er en særegen måte for en ny aktør å sikre seg kontroll over infrastruktur. Andre potensielle aktører vil normalt måtte basere seg på skrittvis investeringer og vil dermed i enda større grad være avhengig av tilgang til eksisterende infrastruktur for å kunne etablere seg som netteier.

211. Konkurransetilsynet har ved behandlingene av Telias oppkjøp av Tele2s norske virksomhet vurdert irreversible investeringer og har blant annet konkludert med at etableringen av basestasjoner i seg selv utgjør en vesentlig etableringsbarriere i grossistmarkedet⁶⁶. Konkurransetilsynets vurderinger av irreversible investeringer som del av etableringsbarrierer sammenfaller i stor grad med Nkoms vurderinger. Nkom mener det er utvilsomt at utbygging

⁶⁴ Directive 2014/61/CE, se f.eks: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.155.01.0001.01.ENG

⁶⁵ «Bredbåndsutbyggingsloven», Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev---utkast-til-lov-om-tilrettelegging-for-utbygging-av-hoyhastighetsnett-for-elektronisk-kommunikasjon/id2502973/>.

⁶⁶ <https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/2014-0289-355-vedtak-v2015-1-offentlig-versjon.pdf>, se punkt 506.

av et tilstrekkelig stort mobilnett er svært ressurskrevende og derfor representerer et betydelig hinder for etablering.

4.2.2.2 Stordrifts- og samproduksjonsfordeler

212. Stordriftsfordeler foreligger når en økning i produksjonen medfører en fallende enhetskostnad. Dette er karakteristisk for produksjon med relativt høye faste kostnader og relativt lave variable kostnader. Stordriftsfordeler er egnet til å styrke markedsstillingen til etablerte aktører og kan dermed virke som et etableringshinder for nye nettverksoperatører. Etablerte nettverksoperatører forventes å dimensjonere nettene for optimal utnyttelse. Nye nettverksoperatører vil over tid bygge kundebase og vil i en startfase ikke oppnå samme grad av stordriftsfordeler som etablerte. Stordriftsfordeler bidrar på denne måten til å skape et asymmetrisk forhold mellom nye og etablerte tilbydere, og dette svekker konkurransekraften til en ny aktør.

213. Stordriftsfordelene for en nettverksoperatør utløses fortrinnsvis i aksessnettet. Aksessnettet består av kostnadskrevende elementer som basestasjoner, master og radioutstyr. Norges lave befolkningstetthet vil kunne gjøre det utfordrende å utnytte stordriftsfordeler fullt ut i alle deler av landet. Dette forholdet gjør seg for øvrig gjeldende også for etablerte tilbydere.

214. Samproduksjonsfordeler er reduksjon i gjennomsnittlig enhetskostnad når mer enn én tjeneste produseres ved hjelp av felles produksjonsmidler, for eksempel felles infrastruktur eller felles administrasjon.

215. Arbeidet med LRIC-modellene har vist at mobilnettene til Telenor og Telia er dimensjonert slik at stordriftsfordeler kan utnyttes i tilnærmet samme grad. Modelleringen viser også at dersom realisert trafikkvolum blir lavere enn estimert, øker enhetskostnadene betraktelig.

216. Nkom har ikke modellert nettverksstrukturen med korresponderende nettverkskostnader for Ice og har dermed ikke detaljert innsikt i de aktuelle forholdene knyttet til Ice' mobilnett. Det generelle aspektet ved mobilnett, med høy grad av faste kostnader og insentiver til å fylle nettet med trafikk, gjelder imidlertid også for mobilnettet til Ice.

217. Betydningen av stordriftsfordeler i mobilnett kan reduseres dersom utbyggingen skjer i tettbygde strøk hvor trafikkgrunnlaget er størst. En aktør som kjøper tilgang til annet nett i områder uten egen dekning, vil gradvis kunne utnytte stordriftsfordeler dersom en stadig økende andel av trafikken produseres i eget nett. Struktur i tilgangsavtalen kan imidlertid ha betydning for tilgangskjøperens muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Betingelser om volumforpliktelser hos vertssoperatørene kan redusere volum i tilgangskjøpers eget nett, og planlagt reduksjon av enhetskostnader forsinkes. Priselementer som avhenger av antall kunder og er uavhengig av trafikkvolum (normalt vil dette være SIM-avgift eller fastpriselementer), vil på tilsvarende måte ikke utløse bortfallskostnader, og dermed skjer det ingen reduksjon i enhetskostnaden.

218. Stordriftsfordeler og samproduksjonsfordeler kan også oppnås i tilknytning til salg og kunderettede aktiviteter og vil formodentlig ha størst betydning for aktører med virksomheter i flere land og/eller innenfor et bredt spekter av tjenester hvor kostnader knyttet til nevnte aktiviteter kan fordeles på flere enheter. Nkom forventer imidlertid at denne typen stordrifts- og/eller samdriftsfordeler har mindre omfang og betydning enn fordeler knyttet til nettverk og nettverkskostnader.

219. Telenor og Telia er horisontalt integrerte, og begge har tilbud både i grossist- og sluttbrukermarkedet. Begge er etablert med en bred produktportefølje som muliggjør samproduksjonsfordeler som en ny aktør ikke kan oppnå på samme måte. Dette vil derfor kunne fungere som et etableringshinder.

4.2.2.3 Tilgang til finansielle ressurser

220. Tilgang til finansielle ressurser vil være av avgjørende betydning for en aktørs mulighet til å etablere seg i et marked som krever både store initielle investeringer og finansiering av tilgang til frekvensressurser.

221. Finansiering av et fullverdig nytt mobilnett er forbundet med en forholdsvis høy risiko. I likhet med andre kommersielle selskap må også en aktør som bygger et landsdekkende mobilnett, normalt konkurrere om risikovillig kapital. Dette kan for eksempel skje gjennom økt innbetaling fra eksisterende eller nye eiere, herunder ved børsnotering eller ved aksjeemisjon.

222. Høsten 2018 mislyktes Ice i sitt forsøk på å tiltrekke seg flere investorer gjennom børsnotering med mål om 3 milliarder kroner⁶⁷. Selskapet lyktes imidlertid i å hente inn 1,5 milliarder i en rettet emisjon ved utgangen av januar 2019⁶⁸. Videre ble selskapet tilført 700 millioner i mars 2019⁶⁹.

223. Det fremgår av vurderingene over at det er svært kapitalkrevende å etablere fullverdige alternativer til Telenor og Telias landsdekkende mobilnett, og de initielle investeringene er store. Avtale om nasjonal gjesting kan i noen grad redusere behovet for initielle investeringer og kan i et noe mer kortsiktig perspektiv redusere betydningen av tilgang til kapital.

224. Nkom mener at god tilgang til kapital er nødvendig for å kunne etablere seg som en reell utfordrer i markedet. Investering i et fullverdig mobilnett har relativ høy risikograd, og dette underbygger at tilgang til finansielle ressurser er en betydelig etableringshindrende faktor i markedet.

4.2.2.4 Konklusjon vedrørende strukturelle etableringshindre

225. Utbygging av og drift av mobilnett i Norge krever betydelige investeringer og kostnader som i stor grad kan anses som faste og ikke trafikkavhengige. Tatt i betraktning den lave befolkningstettheten i Norge og behovet for å bygge et nett med god dekning, vil enhetskostnadene kunne bli svært høye dersom mobilnettet ikke oppnår den kundemassen det er dimensjonert for. En del kostnader vil også kunne være irreversible. Nkom mener derfor at irreversible og høye faste kostnader, begrensninger i tilgang til finansielle ressurser samt stordrifts- og samproduksjonsfordeler utgjør betydelige etableringshindre for nye aktører.

4.2.3 Regulatoriske etableringshindre

226. Regulatoriske etableringshindre eksisterer når markedsadgangen og/eller markedsposisjonene til aktørene begrenses av regulatoriske forhold, for eksempel ressursbegrensninger som gjelder frekvenstillatelser eller ulike former for prisregulering, jf. Anbefalingens fortale punkt 18.

4.2.3.1 Prisregulering

227. I tilknytning til regulering av termineringspriser i mobilnett har myndighetene lagt vekt på at eksisterende infrastruktur skal utnyttes effektivt gjennom blant annet pristaksregulering på terminering av tale basert på ren LRIC. Dersom termineringspriser fastsettes høyere enn underliggende kostnader, vil det generelt ha som virkning at det skjer en overføring fra mindre til større tilbydere, blant annet som følge av ulik andel on-net/off-net trafikk. Den økonomiske effekten for tilbyderne avhenger imidlertid av nivået på termineringspriser, og de stadig fallende termineringsprisene tilsier at virkningen har fallende betydning. I gjeldende vedtak for termineringsmarkedene⁷⁰ fremkommer det at selv om den økonomiske effekten vil være ulik

⁶⁷ <https://www.insidetelecom.no/artikler/ice-gar-pa-bors/451233>

⁶⁸ <https://www.hegnar.no/Nyheter/Boers-finans/2019/02/Ice-Group-hentet-1-5-milliarder-i-emisjon>

⁶⁹ <https://newsweb.oslobors.no/message/471237>

⁷⁰ Nkoms vedtak 27. november 2017 i grossistmarkedene for terminering av tale i individuelle mobilkommunikasjonsnett

for tilbyderne, avhengig av forholdet mellom innkomne og utgående minutter til andre mobilnett, har prisendringene en beskjeden effekt.

228. Tidligere har imidlertid myndighetene lagt vekt på å redusere etableringshindre for nye tilbydere ved at disse har kunnet kreve høye termineringspriser i en oppstartsfasen. Mobile Norway fikk gjennom skjevtermineringsregime støtte til å etablere mobilnettverk. Fra 1. januar 2013 har imidlertid termineringspriser vært regulert symmetrisk for alle aktører, og nye aktører vil ikke kunne forvente asymmetrisk regulering av termineringspriser.

229. Reguleringen av termineringspriser har ledet til stadig lavere og symmetriske priser, og prisregulering anses ikke å være et etableringshinder.

4.2.3.2 Tilgang til frekvensressurser

230. Tilgang til spektrum er en nødvendighet for produksjon av mobiltjenester. Frekvenstillatelser betraktes som en begrenset ressurs, og mangel på tilgang til frekvenser kan være en regulatorisk etableringshindring.

231. Frekvenstillatelser vil ofte være beheftet med betingelser om frekvensavgift, varighet og dekningsforpliktelser. Krav til dekning kan være bestemmende for utbyggingstakt og forutsetter at lisensinnehaver har kapasitet, finansielt og reelt, til å forestå den påkrevde utbyggingen.

232. Frekvensbåndene har ulike egenskaper med hensyn på rekkevidde og gjennomtrengningsevne. Kapasiteten og bruksverdien til frekvensbåndene påvirkes i tillegg av tilgangen til utstyr som kan benytte frekvensbåndet. Det er derfor relevant å undersøke både om frekvenser er tilgjengelige og hvilke frekvenser dette eventuelt er.

233. I dokumentet «Frekvenskompass for mobilkommunikasjon»⁷¹ gir Nkom informasjon om forvaltning og tildeling av frekvensressurser for mobilkommunikasjon og 5G. Dokumentet har til hensikt å gi bransjeaktører innsikt i forhold som har betydning for frekvensforvaltning, slik at aktørene er godt informerte med hensyn på kommende frekvenstillatelser.

234. Frekvenser med lang rekkevidde og god gjennomtrengningsevne vil av dekningshensyn ofte være svært attraktive for tjenesteproduksjon i mobilnett. Frekvenser under 1 GHz er av en slik art, og frekvensbånd under 1 GHz omtales ofte som dekningsbånd. I tillegg er båndene i 1800 MHz, 2100 MHz og 2600 MHz etablert for mobilkommunikasjon i Europa. Disse er spesielt godt egnet for å gi god kapasitet ettersom båndbredden er større enn for frekvensbåndene under 1 GHz, og de omtales gjerne som kapasitetsbånd. I tillegg finnes det frekvensbånd i deler av 700 MHz- og i 1500 MHz-båndene som utelukkende er ment for å øke kapasiteten i én retning⁷² (fra mobilnettet til mobiltelefonen). Når det gjelder 5G, er frekvensbåndene 700 MHz, 3400-3800 MHz og 26 GHz⁷³ identifisert av EU som såkalte pionerbånd for tidlig introduksjon av 5G. Status for disse båndene fremkommer av nedenstående tabell⁷⁴.

⁷¹ <https://www.nkom.no/frekvenser-og-elektronisk-utstyr/frekvensstrategi-og-internasjonalt-arbeid>

⁷² SDL – Supplemental Downlink.

⁷³ Ny kodeks tilsier at minimum 1GHz av 26 GHz-båndet er tildelt innen utgangen av 2020.

⁷⁴ Kilde: «Frekvenskompass for mobilkommunikasjon», utgave september 2019.

Frekvensbånd	Tildelt	Ny tildeling, Forventes	Båndbredde ⁷⁵	Blokker
450 MHz	100%	2040	5 MHz	1*5 MHz
700 MHz	100 %	2039	30 MHz 20 MHz	6*5 MHz 4*5 MHz
800 MHz	100 %	2032	30 MHz	6*5 MHz
900 MHz	100 %	2032	35 MHz	7*5 MHz
1500 MHz	Sendertillatelser	2020	90 MHz	18*5 MHz
1800 MHz	100 %	2027 ⁷⁶	75 MHz	15*5 MHz
2100 MHz	100 %	2032 ⁷⁷	100 MHz	20*5 MHz
2300 MHz	88 %	Avventer	100 MHz	20*5 MHz
2600 MHz	100 %	2021	70 MHz (FDD ⁷⁸) 50 MHz (TDD)	14*5 MHz 10*5 MHz
3400-3800 MHz	100 %	2021	400 MHz	80*5 MHz (TDD)
26 GHz	43 %	Avventer		

Tabell 5 Frekvensbånd for mobile tjenester, oversikt samlede ressurser og tildelinger.

235. En kombinasjon av dekningsbånd og kapasitetsbånd er nødvendig for å kunne levere en landsdekkende tjeneste som tilfredsstill brukernes krav. Av ovenstående tabell fremgår det at dekningsbåndene 800 MHz og 900 MHz ikke er tilgjengelig før i 2033. 450 MHz-båndet ble tildelt Ice i mai 2019. Båndet har imidlertid begrenset utstyrsstøtte, men benyttes av Ice i produksjonen av mobile bredbåndstjenester.

236. 700 MHz-båndet har gode dekningssegenskaper og kan også gi bedret kapasitet⁷⁹. Auksjonen av 700 MHz-båndet ble avsluttet i juni 2019 med varighet på tillatelsene til ut 2039.

237. Fremtidig bruk av 1500 MHz-båndet (SDL) vil antakelig innebære at det kun sendes fra basestasjonen til mobiltelefonen. En slik bruk vil lede til at dekningsområdet øker og at deknningen vil kunne sammenlignes med frekvensbånd under 1 GHz. Resultatet vil være at det blir bedre kapasitet i dekningsbåndene.

238. Når det gjelder kapasitetsfrekvenser, ble en fjerdedel av 2100 MHz-båndet tildelt i juni 2019 samtidig med tildelingen av 700 MHz-båndet. Tillatelsene i 2100 MHz-båndet sammen med øvrige tillatelser i dette båndet løper ut 2032. 2600 MHz-båndet planlegges tildelt sammen med 3400-3800 MHz-båndet i 2021. Begge disse båndene har god utstyrsstøtte og er attraktive kapasitetsressurser for operatører. Det avventes med å tildele 2300 MHz-båndet og 26 GHz-båndet.

239. Frekvenser er en begrenset ressurs. Det fremgår imidlertid av ovenstående redegjørelse at flere nye frekvensbånd planlegges tildelt de nærmeste årene. Særlig gjelder dette for frekvenser velegnet for kapasitet. Tilgang til frekvensressurser forventes derfor å utgjøre en noe mindre uoverstigelig etableringsbarriere i kommende periode. Myndighetene benytter i tillegg ulike virkemidler som frekvenstak og dekningsforpliktelser med tanke på en effektiv fordeling og utnyttelse av ressursene. Gjennom disse virkemidlene søkes det lagt til

⁷⁵ Antall MHz oppgis normalt som det dobbelt av båndbredden (sum av opp- og nedlastingskapasitet).

⁷⁶ Gjelder 26 % 1800 MHz-båndet. Resterende tillatelser har varighet ut 2033.

⁷⁷ Gjelder 25 % av 2100 MHz-båndet. Resterende tillatelser har varighet ut 2032.

⁷⁸ FDD=Frequency Division Duplex (frekvensdelt kommunikasjon) og TDD=Time Division Duplex (tidsdelt kommunikasjon).

⁷⁹ Gjelder spesielt 700 MHz SDL.

rette for at minst tre aktører kan etablere og tilby mobilkommunikasjon på grunnlag av infrastruktur de selv kontrollerer. For aktører utover de som allerede besitter frekvensressurser, vil det imidlertid være utfordrende å få tilgang til tilstrekkelige frekvensressurser både i dekningsbånd og kapasitetsbånd til å kunne levere landsdekkende tjenester som tilfredsstill brukernes krav.

240. Det påløper en ikke ubetydelig kostnad knyttet til årlige frekvensavgifter for aktører som disponerer frekvensressurser. Avhengig av frekvensbånd utgjorde eksempelvis frekvensavgiften for 2018 mellom 1,3 og 1,5 millioner kroner per MHz frekvensdupleks lisensinnehaveren disponerer. Samtidig viser en studie utført av Oslo Economics⁸⁰ at frekvensavgiftene ikke har hatt innvirkning på auksjonsprovenyet, noe som indikerer at frekvensavgifter ikke nødvendigvis er en barriere i seg selv.

241. Myndighetenes saksbehandlingstid for å avgjøre frekvenstillatelser kan i noen grad ha betydning for etablering i markedet. Ekomloven § 9-4 angir en normal på 6 uker, men åpner for opptil 8 måneder i særlige tilfeller, for eksempel dersom auksjon benyttes som tildelingsform. Erfaringsmessig er det ressurs- og tidkrevende å gjennomføre tildelinger av frekvensressurser til mobilkommunikasjon, og tildelinger i form av auksjon kan ta opptil to år å gjennomføre.

242. Tilgang til frekvenser vil ofte utgjøre et etableringshinder ettersom radiospektrum er en begrenset ressurs. Graden av knapphet på frekvensressurser forventes fortsatt å ha betydning for hvilke betingelser myndighetene vil sette ved tildeling. Bruk av frekvenstak, minstepriser, dekningsforpliktelser og auksjonsformat har søkt å legge til rette for at minst tre aktører tildeles spektrum, og en slik tilnærming forventes også videreført. Nevnte tiltak, kombinert med at flere nye frekvensbånd planlegges tildelt de nærmeste årene, gjør at tilgang til frekvenser i et mer begrenset omfang enn tidligere utgjør et etableringshinder.

4.2.3.3 Konklusjon vedrørende regulatoriske etableringshindre

243. Prisregulering, herunder maksimalpriser for terminering, anses ikke i seg selv å være et regulatorisk etableringshinder. Tilgang til frekvenser forventes fortsatt å være et etableringshinder, men i et mer begrenset omfang enn tidligere. For kommende periode forventes dermed regulatoriske forhold å ha forholdsvis liten betydning som etableringshinder.

4.2.4 Konklusjon første kriterium

244. For å kunne etablere seg som reell konkurrent i markedet, er det nødvendig å kontrollere egen nettverksinfrastruktur. Denne må være, landsdekkende og ha høy kvalitet fra lanseringstidspunktet. Landsdekkende radionett er tidkrevende å etablere, innebærer en betydelig investering og medfører irreversible kostnader. Telenor og Telia foretar betydelige og kontinuerlige investeringer i sine mobilnett og utnytter stordriftsfordeler, og disse forholdene bidrar indirekte til å øke etableringsbarrierene for en ny aktør.

245. Knapphet på frekvensressurser forventes til en viss grad redusert i årene fremover, slik at det som normalt kan betraktes som betydelige regulatoriske etableringshindre, forventes å ha noe mindre negativ effekt på etableringer enn tidligere.

246. Basert på det ovenstående konkluderer Nkom at spesielt kontroll av nettverksinfrastruktur, stordriftsfordeler, samdriftsfordeler og tilgang til finansielle ressurser utgjør høye og varige etableringsbarrierer i det relevante markedet. Det første kriteriet er dermed oppfylt.

⁸⁰ [Samfunnsøkonomisk analyse av frekvensavgifter utført av Oslo Economics, 23. november 2015.](#)

4.3 Andre kriterium: Markedet tenderer ikke mot effektiv konkurranse

4.3.1 Innledning

247. Det følger av Anbefalingens fortale punkt 20 at andre strukturelle forhold kan tilsi at markedet beveger seg mot bærekraftig konkurranse selv om markedet er preget av høye og ikke forbigående etableringsbarrierer. Det andre kriteriet er således hvorvidt det aktuelle markedet har egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse.

248. Vurderingen under det andre kriteriet er begrenset fremadskuende. Det følger av Explanatory Note at kriteriet ikke er oppfylt dersom det er tilstrekkelig klare holdepunkter⁸¹ for dynamikk i markedet i løpet av analysens tidshorison som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering.

249. Hvorvidt markedet kan anses å bevege seg mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering innenfor denne analysens tidshorison, vil måtte avgjøres av en bred vurdering av markedsforholdene. Verken ESAs Anbefaling eller BERECs veiledning⁸² er uttømmende når det gjelder hvilke momenter som skal vurderes, og det er derfor opp til den nasjonale regulatøren å vurdere hvilke momenter som best belyser det andre kriteriet, hensyntatt forholdene i det nasjonale markedet.

250. Det relevante markedet er et grossistmarked (oppstrømsmarked). Ettersom konkurranse på sluttbrukernivå til en viss grad vil avspeile konkurransen på grossistnivå/nettverksnivå, vil deler av analysen under det andre kriteriet være knyttet til konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedene (nedstrømsmarkedene) for mobiltjenester.

251. Nkom vil i de følgende kapitlene vurdere om det relevante markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse. Vurderingen omfatter:

- Utvikling i markedsandeler
- Markedskonsentrasjon
- Prisutvikling og bruksmønstre
- Betydningen av et tredje nett
- Potensiell konkurranse

4.3.2 Utvikling i markedsandeler

252. Et naturlig utgangspunkt for vurderingen av hvorvidt markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse, vil være en analyse av markedsandeler og utviklingen i disse.

253. Det norske mobilmarkedet har siden midten av 1990-tallet vært preget av Telenor og Telias tilstedeværelse. De to etablerte aktørene har i sum, og over lang tid, kontrollert en vesentlig del av sluttbrukermarkedet. Etter at Tele2 gikk ut av markedet, har de to etablerte aktørene samlet hatt like i underkant av 90 prosent av antall abonnement og over 90 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet.

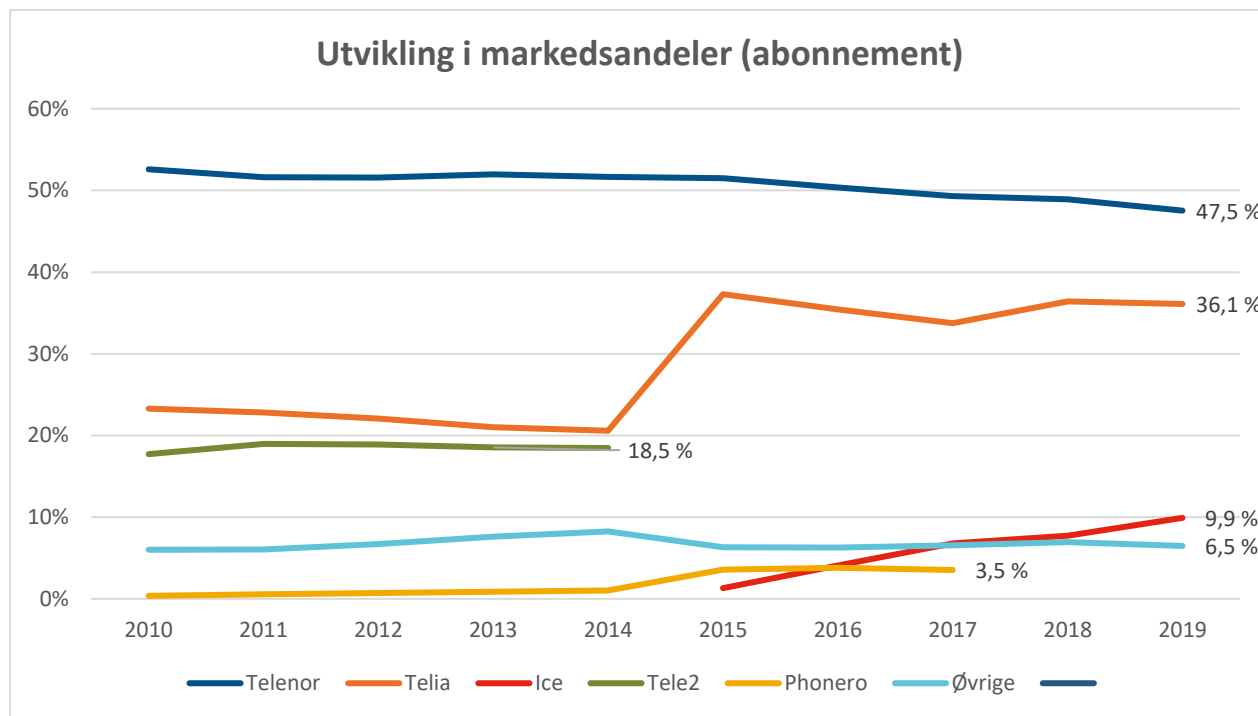
254. I det følgende vurderer Nkom utviklingen i markedsandeler på henholdsvis sluttbruker- og grossistnivå, særlig med henblikk på utviklingen siden forrige markedsanalyse som var basert på statistikk for 2015.

⁸¹ «clear evidence»

⁸² ERGs Report on Guidance on the application of the three criteria test, April 2009

4.3.2.1 Utvikling i markedsandeler på sluttbrukernivå for telefonikoblede mobiltjenester

255. Ved utgangen av 2019 var det nesten 5,8 millioner abonnement for mobiltelefoni. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på antall abonnement i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester i perioden 2010 til 2019.



Figur 4 Markedsandeler basert på antall abonnement i perioden 2010 til 2019. Privat og bedrift samlet.

256. Figuren viser at Telenor har hatt en relativt stabil posisjon i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester målt i antall abonnement, selv om markedsandelen har vært svakt fallende de siste årene. Selskapets markedsandel basert på antall abonnement utgjorde 47,5 prosent ved utgangen av 2019 (privat og bedrift samlet).

257. Telia hadde ved forrige markedsanalyse 37,3 prosent av antall abonnement. Da var Telias andel beregnet etter Telias oppkjøp av Tele2. Selskapets markedsandel falt noe frem til 2017 for så å øke i 2018 som følge av oppkjøpet av Phonerio. Ved utgangen av 2019 hadde Telia en markedsandel basert på antall abonnement på 36,1 prosent, som er 1,2 prosentpoeng lavere enn markedsandelen Telia hadde ved forrige markedsanalyse som lå til grunn for vedtaket av 1. juli 2016.

258. De to største tilbyderne i markedet hadde en samlet markedsandel på 83,6 prosent ved utgangen av 2019. Deres samlede markedsandel er redusert med omtrent fem prosentpoeng siden forrige analyse, hvor andelen utgjorde 88,8 prosent.

259. Samtidig har Ice hatt en relativt sterk vekst i samme periode. Selskapet har vokst fra å ha rundt 1 prosent av antall abonnement ved utgangen av 2015 til 9,9 prosent ved utgangen av 2019.

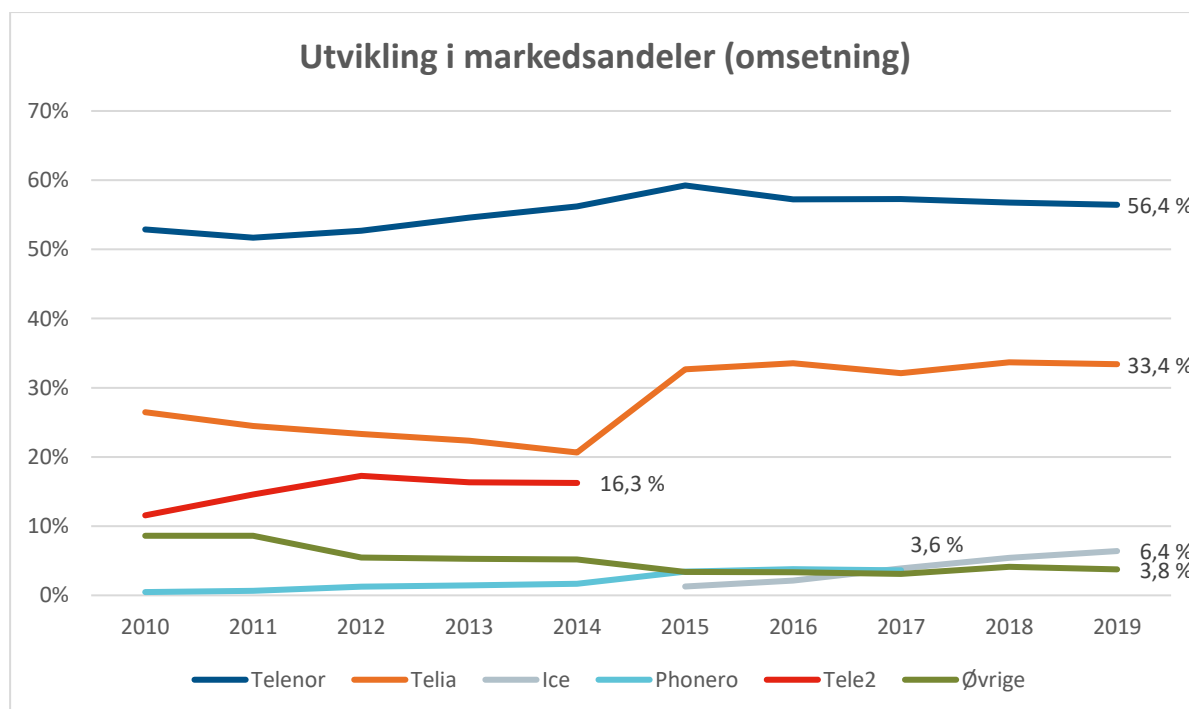
260. Øvrige aktørers samlede kundemasse er imidlertid redusert fra 10 prosent til 6,5 prosent i samme periode. De største tilbyderne i kategorien øvrige er Lycamobile, Fjordkraft og Chilimobil med henholdsvis 1,4, 1,7 og 1,1 prosent ved utgangen av 2019.

261. Tabellen nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på antall abonnement ved utgangen av 2019 og ved de tre foregående analysene av marked 15.

	1.halvår 2005	2009	2015	2019
Telenor	56 %	53 %	52 %	48 %
Telia	27 %	27 %	37 %	36 %
Tele2	5 %	16 %		
Ice			1 %	10 %
Øvrige	12 %	5 %	10 %	6 %

Tabell 6 Markedsandeler på sluttbrukernivå basert på antall abonnement første halvår 2005, helårstall for 2009, 2015 og 2019. Privat og bedrift samlet.

262. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester fra 2010 til utgangen av 2019 (privat og bedrift samlet). I 2019 utgjorde samlet omsetning for telefonikoblede mobiltjenester nesten 18,1 milliarder kroner. Tallene for omsetning omfatter alle tjenester solgt i tilknytning til et abonnement, herunder faste og variable inntekter for tale, SMS og data. Omsetning fra terminering og videresalg er ikke inkludert.⁸³



Figur 5 Utvikling i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester fra 2010 til 2019. Privat og bedrift samlet.

⁸³ Gjelder også for omsetning knyttet til innholdsmeldinger og bulkmeldinger. Fom. 2016 inngår ikke innholdsmeldinger som en del av sluttbrukeromsetningen på mobiltjenester i ekomstatistikken. Bulkmeldinger, som innebærer utsendelse av store mengder SMSer, f.eks. reklame, pinkode til nettbank, informasjon om eventer etc., inngår i grossistomsetningen i ekomstatistikken fom. 2016.

263. Telenors markedsandel basert på omsetning utgjorde 56,8 prosent i 2018 og 56,4 prosent i 2019. Telenors markedsandel basert på omsetning har siden 2015 kun sunket med omtrent tre prosentpoeng.⁸⁴

264. Telia har opprettholdt markedsandelen målt i omsetning etter oppkjøpet av Phonero i 2015. I 2019 utgjorde Telias andel målt i omsetning 33,4 prosent 2019.

265. Samlet står de to etablerte netteierne for 89,8 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester i 2019.

266. Ice har økt sin andel målt i omsetning siden forrige analyse, men har en lavere markedsandel målt i omsetning sammenlignet med markedsandel målt i antall abonnement. Selskapet hadde i 2019 i overkant av 6 prosent av den totale omsetningen.

267. Øvrige aktører står for 4 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester. Tabellen nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester ved utgangen av 2019 og ved de tre foregående analysene av marked 15.

	1.halvår 2005	2009	2015	2019
Telenor	56 %	55 %	59 %	56 %
Telia	27 %	27 %	33 %	33 %
Tele2	5 %	14 %		
Ice			1 %	64 %
Øvrige	12 %	5 %	7 %	4 %

Tabell 7 Markedsandeler på sluttbrukernivå basert på omsetning første halvår 2005, helårstall for 2009, 2015 og 2019. Privat og bedrift samlet.

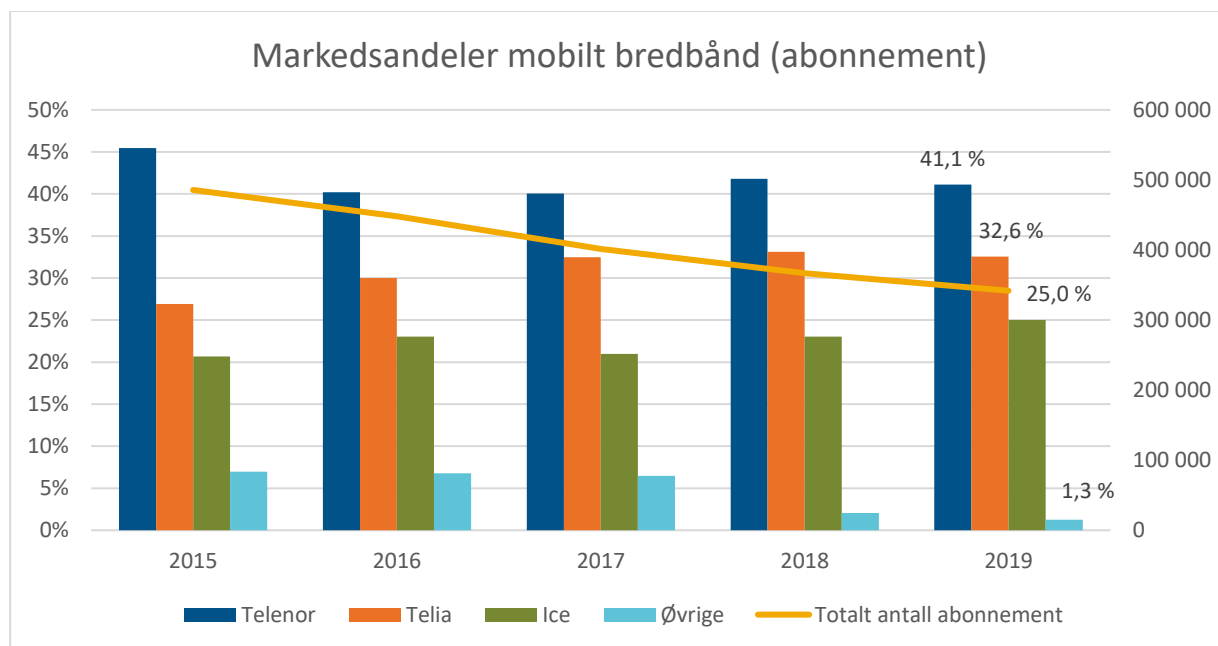
4.3.2.2 Utvikling i markedsandeler for mobilt bredbånd

268. I markedsavgrensingen har Nkom konkludert med at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjør et tilgrensende sluttbrukermarked til markedet for telefonikoblede mobiltjenester. Produksjonen av dedikerte abonnement for mobilt bredbånd skjer på samme måte som datatjenester i ordinære mobilabonnement.

269. Totalt antall abonnement for mobilt bredbånd utgjorde 342 000 ved utgangen av 2019. Antall abonnement økte hvert år frem til 2012. Deretter har det vært en årlig nedgang. Trenden med reduksjon i antall mobile bredbåndsabonnement kan tyde på at mange sluttbrukere foretrekker å benytte sitt ordinære mobilabonnement til datatjenester fremfor å benytte et dedikert abonnement for datatjenester.

270. Figuren nedenfor viser totalt antall abonnement og markedsandeler målt i antall abonnement for mobilt bredbånd.

⁸⁴ Reduksjonen i omsetning fra 2015 til 2016 for Telenor skyldes i hovedsak at omsetningen knyttet til innholdsmeldinger er skilt ut fra sluttbrukeromsetningen over mobil fra 2016.

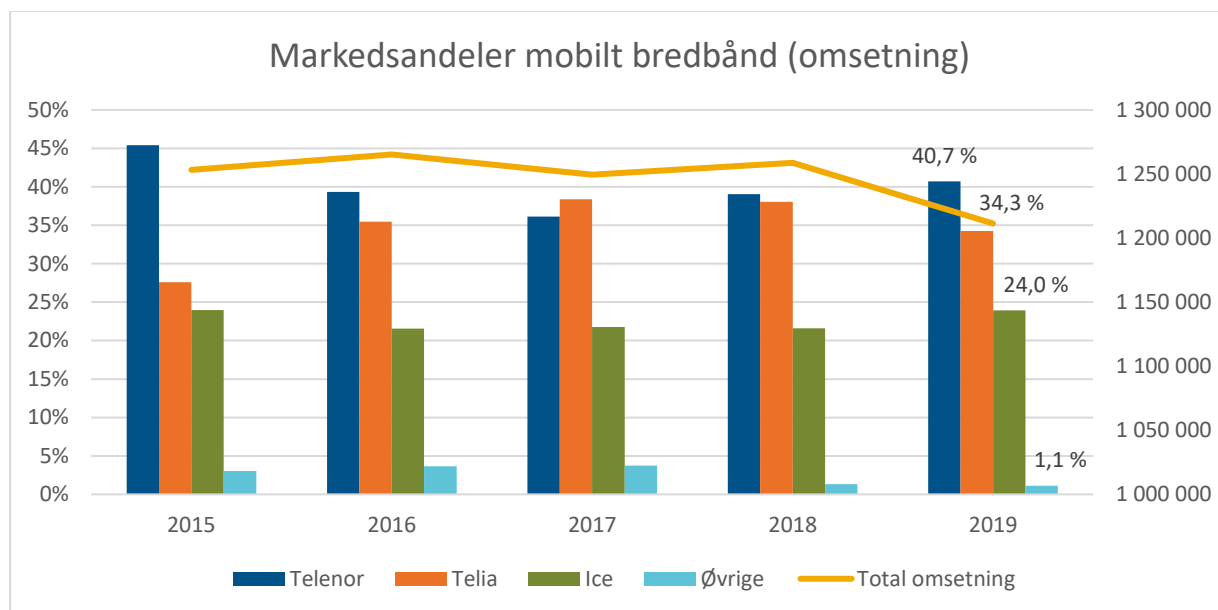


Figur 6 Utvikling i totalt antall abonnemnt og markedsandeler målt i antall abonnemnt for mobilt bredbånd for perioden 2015 til 2019.

271. Ved utgangen av 2019 hadde Telenor 41 prosent av antall abonnemnt for mobilt bredbånd. Telia var nest største aktør med nesten 33 prosent, mens Ice hadde om lag 25 prosent. Både Telenor og Telias andel av antall abonnemnt har vært noenlunde stabil de siste tre årene. Ice har hatt en økning i sin andel i samme periode. Samlet har disse tre aktørene over 98 prosent av antall abonnemnt ved utgangen av 2019. Andre tilbydere har bare i beskjeden grad klart å få innpass i denne delen av markedet.

272. Omsetningen for dedikerte abonnemnt for mobilt bredbånd utgjorde nær 1 211 millioner kroner i 2019. Sammenlignet med omsetningen i markedet for telefonikoblede mobiltjenester, har dette markedet lav omsetning.

273. Omsetningen fra dedikerte abonnemnt for mobilt bredbånd fordeler seg mellom aktørene som vist i figuren nedenfor. Telenors andel utgjorde nesten 41 prosent, mens Telia hadde en andel på 34 prosent i 2019. Telenors andel økte fra 2018 til 2019 med nesten 2 prosentpoeng, mens Telias andel ble redusert med nesten 4 prosentpoeng. Ice' andel har vært noenlunde stabil på i overkant av 21 prosent, men har økt til 24 prosent i 2019.



Figur 7 Utvikling i samlet omsetning og markedsandeler målt i omsetning for mobilt bredbånd for perioden 2015 til 2019

274. Fordelingen av markedsandelene viser at alle de tre netteierne er tilstede i dette markedet. Telenor og Telia har imidlertid også her langt større del av antall abonnement og omsetning enn Ice.

4.3.2.3 Utvikling i markedsandeler på grossistnivå

275. For å vurdere markedsandeler på nettverksnivå, har Nkom tatt utgangspunkt i aktørene med eget mobilnett; Telenor, Telia og Ice.

276. Nkom mener en relevant parameter i vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene på grossistnivå ville vært netteierens andeler målt i omsetning. Nkom har imidlertid ikke omsetningstall på grossistnivå for intern bruk og benytter dermed andeler målt i antall abonnement, som gjenspeiler hele det koblede produktet med tale, SMS og data. Vurderingen av markedsandeler på sluttbrukernivå har imidlertid vist at Telenor har høyere omsetning per kunde enn Telia og Ice, og ettersom hoveddelen av grossistsalget er internsalg, så vil tilsvarende sannsynligvis gjøre seg gjeldende på grossistnivå. Dette innebærer at bruk av abonnement som parameter for markedsandeler på grossistnivå gir et konservativt bilde av styrkeforholdet mellom disse aktørene.

277. Ved å benytte parameteren antall abonnement i de ulike nettene, vil ikke nasjonal gjesting bli hensyntatt. Ice kjøper nasjonal gjesting hos Telia for trafikkstrømmer knyttet til egne kunder som ikke produseres over Ice' eget nett. Dette gjelder både tale, SMS og data. Andelen datatrafikk i Ice' eget nett i 4. kvartal 2019 var på 80 prosent⁸⁵. Siden datatrafikk utgjør en stadig viktigere del av det relevante grossistmarkedet, mener Nkom markedsandeler basert på datatrafikk kan være en relevant parameter for å supplere vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene. Markedsandeler basert på datatrafikk er derfor i tillegg tatt med.

⁸⁵ <https://icegroup.com/investor/reports-and-presentations>

278. Andelene er beregnet for perioden 2015 til 2019, og både egen sluttbrukervirksomhet og kjøpere av tilgang er inkludert.⁸⁶ Intertrafikk inngår som en del av markedet og inkluderes derfor i beregningen. Antall abonnement og datatrafikk fra MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er inkludert i netteierens andeler.⁸⁷

279. Det er kun Telenor og Telia som har eksternt grossistsalg av de tre netteierne. Ice har ingen tilgangskjøpere i sitt nett, slik at deres andeler på nettverksnivå omfatter kun egen sluttbrukervirksomhet.

280. Tabellen nedenfor viser fordelingen av antall mobiltelefoniabonnement i nettene.

Abonnement	2015	2016	2017	2018	2019
Telenor	58 %	58 %	51 %	52,4 %	51,3 %
Telia	42 %	38 %	42 %	39,8 %	38,8 %
Ice		4 %	7 %	7,8 %	9,9 %

Tabell 8 Markedsandeler på grossistnivå basert på mobiltelefoniabonnement for perioden 2015 til 2019.

281. Ved utgangen av 2019 utgjorde andelen mobiltelefoniabonnement i Telenors nett i overkant av 51 prosent. Av dette kan 4 prosentpoeng henføres til 10 tilgangskjøpere⁸⁸ hos Telenor. Flere av disse er i Telenors nett gjennom tilgangsavtalen eRate har med Telenor. Telenors «self supply» svarer til selskapets markedsandel målt i antall abonnement på sluttbrukernivå, som er 47,5 prosent.

282. Telias andel av antall abonnement i nettet viser en økning fra 2016 til 2017. Dette skyldes i hovedsak oppkjøpet av Phonero i 2016, som ble godkjent av Konkurransetilsynet i april 2017. Av Telias andel på i underkant av 40 prosent ved utgangen av 2019, kan 3 prosentpoeng henføres til 4 tilgangskjøpere⁸⁹.

283. Ice' andel av antall abonnement var rundt 10 prosent ved utgangen av 2019. Ice kjøper imidlertid nasjonal gjesting hos Telia for trafikkstrømmer knyttet til egne kunder som ikke produseres over Ice' eget nett. Dette gjelder både tale, SMS og data. Dette vil det ikke være mulig å hensynta i beregning av andeler basert på abonnement.

284. Ved beregning av markedsandeler på nettverksnivå basert på datatrafikk over mobiltelefoniabonnement for 2018 og 2019, er det mulig å ta hensyn til at en del av Ice' datatrafikk var nasjonal gjesting. Denne trafikken er henført til vertsnettet, dvs. Telias nett.⁹⁰ Tabellen nedenfor viser fordelingen av markedsandeler i 2018 og 2019, etter at nasjonal gjesting er hensyntatt.

⁸⁶ Jf. også Samferdselsdepartementets vedtak i klagesak om Nkoms vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett, datert 9. mars 2018, kapittel 6.2.1.5

⁸⁷ For Telenor inkluderer tallene for 2018 abonnement og datatrafikk hos Komplet, Fjordkraft, PepCall, Telipol, Phonect, Atea, Saga mobil, Happybytes, Gudbrandsdal energi og PrimaFon. For Telia er NextGenTel, Get, TDC, Chilimobil og Lycamobile inkludert. Tallene for 2019 for Telenor inkluderer abonnement og datatrafikk hos Fjordkraft, PepCall, hudya, Phonect, Atea, Saga mobil, Happybytes, Gudbrandsdal energi, Sponz og PrimaFon. For Telia er NextGenTel, Chilimobil, Lycamobile og Tise mobil inkludert.

⁸⁸ Tilbyderne Nortel og Unifon etablerte seg i hhv september og oktober 2019 og inngår således ikke i tallene

⁸⁹ Tise Mobile etablerte seg i april 2019. I tillegg kommer Com4, som kun har M2M-abonnement.

⁹⁰ Ifølge ICE var andelen trafikk i eget nett 41 prosent i 1. kvartal 2018, 67 prosent i 4. kvartal 2018 og 80 prosent i 4. kvartal 2019.

Datatrafikk	2015	2016	2017	2018	2019
Telenor	60 %	59 %	55,5 %	57,6 %	53,4 %
Telia	40 %	41 %	43,0 %	39,4 %	40,7 %
Ice			1,5 %	3,1 %	5,9 %

Tabell 9 Markedsandeler på grossistnivå for datatrafikk over mobiltelefoniabonnement for perioden 2015 til 2019.

285. Telenors andel av datatrafikk i nettet er redusert fra 2015 og utgjør 53,4 prosent i 2019. Av dette kan 2 prosentpoeng henføres til tilgangskjøperne. Telias andel av datatrafikk i nettet økte frem til 2017 for deretter å synke i 2018 og øke igjen i 2019. Reduksjonen i 2018 skyldes i hovedsak at Ice har økt sin andel av datatrafikk i eget nett. Ice' totale datatrafikk økte i 2019 også som følge av oppkjøpet av Komplett. Datatrafikken økte såpass mye at andelen som fordeles til Telias nett gjør at Telias andel øker totalt sett i 2019.

286. Tilgang til datatrafikk for å tilby mobilt bredbånd er også en del at det relevante grossistmarkedet. Det er derfor relevant å se hvordan den samlede datatrafikken fordeler seg mellom nettene når datatrafikk over mobile bredbåndabonnement inkluderes. Tabellen nedenfor viser fordelingen av datatrafikk mellom mobilnettene Telenor, Telia og Ice i 2015, 2018 og 2019. Trafikk fra MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er også her inkludert i trafikken til netteierne.

Datatrafikk	2015	2018	2019
Telenor	47 %	45,7 %	45,5 %
Telia	46 %	47,5 %	43,7 %
Ice	7 %	6,8 %	10,7 %

Tabell 10 Markedsandeler på nettverksnivå basert på datatrafikk over tradisjonelle mobiltelefoniabonnement og mobile bredbåndabonnement i 2015 til 2019.

287. Tabellen viser at Telenors andel er redusert med mellom ett og to prosentpoeng fra 2015 til 45,5 prosent i 2019. Telias andel er redusert med om lag to prosentpoeng i samme periode. Ice' andel er økt med over tre prosentpoeng fra 2015 og til 2019.

288. Produksjonen av dedikerte abonnement for mobilt bredbånd skjer på samme måte som datatjenester i ordinære mobilabonnement. Grossistmarkedet omfatter dermed i utgangspunktet både datatrafikk for å tilby tradisjonelle mobilabonnement og mobilt bredbånd. Ice benytter imidlertid i stor grad frekvenser i 450 MHz-båndet til mobilt bredbånd. Disse frekvensene skiller seg fra andre frekvensbånd som brukes til mobile tjenester, da det per i dag ikke eksisterer håndsett for tradisjonelle mobiltjenester som støtter LTE i 450 MHz-båndet. Dette frekvensbåndet er således ikke substituerbart med øvrige frekvensbånd som benyttes for tradisjonell telefoni. Nkom mener derfor at abonnement og datatrafikk for mobilt bredbånd ikke kan legges til grunn ved vurdering av markedsandeler på grossistnivå i det relevante markedet. I den videre vurderingen vil det derfor være markedsandeler for datatrafikk over mobiltelefoniabonnement som legges til grunn for vurdering av styrkeforholdene i det relevante markedet.

4.3.2.4 Samlet vurdering av utvikling i markedsandeler

289. Telenor har over tid hatt høye og forholdsvis stabile markedsandeler i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester. Telias markedsandel har variert mer som følge av oppkjøp og tidvis fall i kundemassen. Til sammen har de to aktørene ved

utgangen av 2019 83,6 prosent av antall abonnement og 89,8 prosent av den samlede omsetningen i det samlede sluttbrukermarkedet (privat og bedrift).

290. Ice har hatt en relativ sterk vekst de siste årene. Selskapet har vokst fra å ha rundt 1 prosent av antall abonnement ved utgangen av 2015 til 9,9 prosent ved utgangen av 2019. Deres andel av total omsetning i markedet utgjorde i overkant av 6 prosent. Øvrige tilgangskjøpere har samtidig blitt mindre i samme periode. Markedsandelen til denne gruppen var ved utgangen av 2019 kun 6,5 prosent basert på antall abonnement og kun 3,8 prosent basert på omsetning.

291. Reduksjonen i markedsandel for eksterne MVNOer og tjenesteleverandører er et forhold som indikerer at grossistmarkedet ikke tenderer mot bærekraftig konkurranse.

292. På nettverksnivå er det fremdeles kun to tilbydere av grossisttilgang til eksterne kjøpere. Fordeling av antall abonnement dem imellom er noe endret siden forrige analyse. Dette skyldes i hovedsak foretakssammenslutningene mellom Telia og Phonero. Telenors markedsandel basert på antall abonnement ved utgangen av 2019 utgjorde 51 prosent, mens Telias markedsandel utgjorde 49 prosent (inkludert Ice).

293. Selv om Ice har vokst i sluttbrukermarkedet, er det kun en liten andel av den totale trafikken i sluttbrukermarkedet som går i det tredje nettet. I 2019 var det kun 5,9 prosent av total datatrafikk i sluttbrukermarkedet som gikk i Ice' nett. Tilnærmet all tale og SMS gikk i de etablerte nettene.

294. Samlet sett mener Nkom at markedsandelene til de to etablerte netteierne, både på sluttbrukernivå og grossistnivå, taler i retning av at markedet ikke tenderer mot effektiv konkurranse. På sluttbrukernivå, med utgangspunkt i omsetning, dekker Telenor og Telia hele 90 prosent av markedet, mens det på grossistnivå bare er disse aktørene som har inngått avtaler om tilgang for grossistkunder innenfor det relevante markedet. Nkom forventer ikke at Ice vil få et vesentlig omfang av eksterne grossistkunder innenfor analysens tidshorisont. Sett i sammenheng med utviklingen i markedsandelene de siste fem år, legger Nkom til grunn at markedsandeler på nettverksnivå antakelig ikke vil endre seg betydelig i løpet av analysens tidshorisont. Dette indikerer at markedet ikke tenderer mot bærekraftig konkurranse innenfor analysens tidshorisont.

4.3.3 Markedskonsentrasjon

295. I vurderingen av de strukturelle markedsforholdene benyttes forskjellige former for konsentrasjonsindeks. Konsentrasjonsindeksene har til hensikt å gi et bilde av konkurranseintensiteten i markedet. Høy markedskonsentrasjon vil ofte være et uttrykk for begrenset konkurranse. Hva som kan anses for å være høy markedskonsentrasjon, vil kunne variere med ulike markeder.

296. Markedskonsentrasjon kan beregnes etter forskjellige metoder, hvor de mest alminnelige er summarisk rateindeks, også kalt konsentrasjonsrate (CR), og Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI).

297. CR brukes vanligvis til å vise omfanget av den delen av markedet som kontrolleres av de største tilbyderne i markedet. CR1 representerer markedsandelen til den største aktøren i markedet, og CR2 representerer markedsandelen til de to største aktørene. Generelt vurderes CR2 ut fra at jo høyere verdien er, desto lavere antas konkurransetrykket i markedet generelt å være.

298. I en beregning av CR2 tas det imidlertid ikke høyde for det samlede antall tilbydere i markedet og den relative størrelsesfordeling mellom de to tilbyderne som inngår i indeksen. Som et utgangspunkt synes det naturlig å anta at konkurransen kan være sterkere i markeder med flere jevnstore aktører. Derfor oppgis konsentrasjonen også ved hjelp av HHI-indeksen.

299. HHI beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelen til hvert selskap som konkurrerer i et marked. Ved å kvadrere markedsandelen gis selskaper med store markedsandeler relativt mer vekt enn selskaper med små markedsandeler. Et marked med HHI høyere enn 0,2 anses å være et svært konsentrert marked.⁹¹ Dersom det er svært mange tilbydere med små markedsandeler, vil indeksen nærme seg 0. Dersom en sammenligner HHI i to markeder med like mange aktører, og markedsandelene i det ene markedet er ujevnt fordelt mellom aktørene mens aktørene i det andre markedet er like store, vil HHI være høyest i det førstnevnte markedet. Dette markedet vil dermed være mest konsentrert. Nedgang i HHI-indeksen kan generelt indikere økt konkurranseintensitet og redusert markedsrett for de største aktørene.

300. Ved bruk av markedsandeler ved beregning av CR og HHI, er det nødvendig å ta stilling til hvilke måleparametere som er mest relevante for formålet. Det er egenskaper ved det relevante markedet som vil være avgjørende for valg av mål for markedsandeler.⁹² Markedsandeler kan måles i omsetning, antall kunder (abonnement) eller volum.

301. Nkom mener aktørenes andeler målt i omsetning er en relevant parameter i vurderingen av markedskonsentrasjon hvor størrelsen på aktørene har betydning.

302. Tabellen nedenfor viser CR2 og HHI i sluttbrukermarkedet for telefonkoblede mobiltjenester, privat og bedrift samlet, i perioden fra forrige analyse, beregnet med utgangspunkt i omsetning. CR2 omfatter Telenors og Telias andeler av omsetningen i sluttbrukermarkedet, mens HHI inkluderer alle aktørene i markedet. Aktører med små andeler påvirker i liten grad verdien på HHI.

	2015	2016	2017	2018	2019
CR2	92 %	91 %	89 %	91 %	90 %
HHI	0,46	0,45	0,44	0,45	0,44

Tabell 11 Konsentrasjonsindeksene CR2 og HHI i sluttbrukermarkedet basert på omsetning.

303. Tabellen viser at konsentrasjonen i markedet 2018 og 2019 er høy ved at to aktører står for 90 prosent av omsetningen i markedet. HHI er henholdsvis 0,45 og 0,44, dvs. langt over grensen på 0,2 nevnt over.

304. Det relevante markedet er imidlertid et grossistmarked. Det vil derfor være relevant å vurdere markedskonsentrasjonen basert på markedsandeler i grossistmarkedet. Markedskonsentrasjon vil i denne sammenheng være et mål på antall aktører på tilbuds- og/eller etterspørselssiden i det relevante markedet og deres relative størrelser. Nkom har imidlertid ikke omsetningstall på grossistnivå for intern bruk, slik at omsetning ikke kan benyttes som måleparameter i vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene i grossistmarkedet.

305. Markedsanalysen som ligger til grunn for vedtaket av 1. juli 2016, viser konsentrasjonsindeksene CR og HHI for grossistmarkedet basert på originerte trafikkminutter. Ice er avhengig av å benytte nasjonal gjesting for å kunne gi et fullverdig tilbud i sluttbrukermarkedet. Ice kjøper hovedsakelig originering av tale og SMS av Telia, men har begynt å produsere tale over LTE i eget nett. I fjerde kvartal 2019 gikk 30 prosent av selskapets taletrafikk i eget nett. Ice kjøper i tillegg tilgang til data i områder der de selv ikke har dekning. Ice har ikke inngått avtaler om salg av grossisttilgang. Beregning av CR2 basert på originerte minutter vil gi verdi tilnærmet lik 100 prosent, siden Telenor og Telia står for tilnærmet all taletrafikk. Originerte minutter fra Ice vil bli tillagt Telias andel. Det anses derfor

⁹¹ Kommissjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger punkt 19-20, EUT C 35 av 5.2.2004 og NOU 2012:7, s 107.

⁹² Retningslinjene punkt 76.

ikke hensiktsmessig per i dag å beregne konsentrasjonsindeksene med utgangspunkt i netteierens andeler basert på originerte minutter.

306. Siden Ice produserer en større del data i eget nettverk,⁹³ kan markedskonsentrasjonen med utgangspunkt i datatrafikk være en relevant måleparameter i vurderingen av konkurranseintensiteten i det relevante markedet.

	2015	2016	2017	2018	2019
CR2	100 %	100 %	98,5 %	95,5 %	94,1 %
HHI	0,52	0,52	0,49	0,47	0,45

Tabell 12 Konsentrasjonsindeksene CR2 og HHI i grossistmarkedet basert på datatrafikk.

307. I 2015 og 2016 gikk all datatrafikk over mobiltelefoniabonnement i Telenors og Telias nett, noe som gir CR2 lik 100 %. I 2017 begynte Ice å overføre datatrafikk til sitt eget nett. Dette reduserer verdien på CR2.

308. HHI reduseres også som følge av at Ice overfører trafikk til sitt eget nett. Verdien på HHI i 2019 på 0,45 tilsier likevel at konsentrasjonen i markedet er høy. Når Ice etter hvert overfører mer og mer datatrafikk til sitt eget nett, vil både CR2 og HHI gradvis bli redusert, noe som vil indikere at konkurranseintensiteten i markedet øker.

309. I Sverige, hvor tilsynet i 2005 konkluderte med at det var effektiv konkurranse i det relevante markedet, var HHI lik drøye 0,35⁹⁴. I Danmark konkluderte tilsynet i 2009 med at det var effektiv konkurranse i det relevante markedet. Da hadde HHI ligget jevnt på 0,35⁹⁵ frem til 2006 og så falt til 0,33 i 2007. På Island konkluderte tilsynet i 2012 med at det var effektiv konkurranse i det relevante markedet. Da hadde HHI sunket jevnt siden 2008 og var 0,35⁹⁶ i 2010.

310. Dersom markedsandelen til tre netteiere hadde vært jevnt fordelt, ville HHI vært 0,33. Nkom legger imidlertid til grunn at Ice i løpet av analysens tidshorisont ikke vil oppnå en markedsandel som vil gjøre at HHI nærmer seg 0,33.

311. Oppsummert registrerer Nkom at konsentrasjonsindeksene målt i CR2 og HHI har falt etter at Ice overførte trafikk til eget nett, noe som tilsier økt konkurranseintensitet. Det relevante markedet er imidlertid fortsatt preget av høy konsentrasjon målt ved begge indikatorene. Samlet er det Nkoms oppfatning at utviklingen i markedskonsentrasjonen i det relevante markedet ikke gir holdepunkter for å anse at markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse.

4.3.4 Prisutvikling og bruksmønstre

312. Priser og prisutviklingen i sluttbrukermarkedet kan si noe om graden av konkurranse i markedet.

313. Tidligere analyser har vist at sluttbrukermarkedet har vært preget av fallende priser. De senere år har imidlertid prisene stabilisert seg. Omsetning per kunde kan gi et estimat på prisutvikling. Nkoms tall viser at tilbyderne har hatt en økning i omsetning per kunde siste tre år. Gjennomsnittlig omsetning per kunde per måned har økt fra kr 243 per måned i 2016 til kr. 261 per måned i 2019. Økningen må imidlertid også sees i lys av at det generelle dataforbruket har økt i perioden.

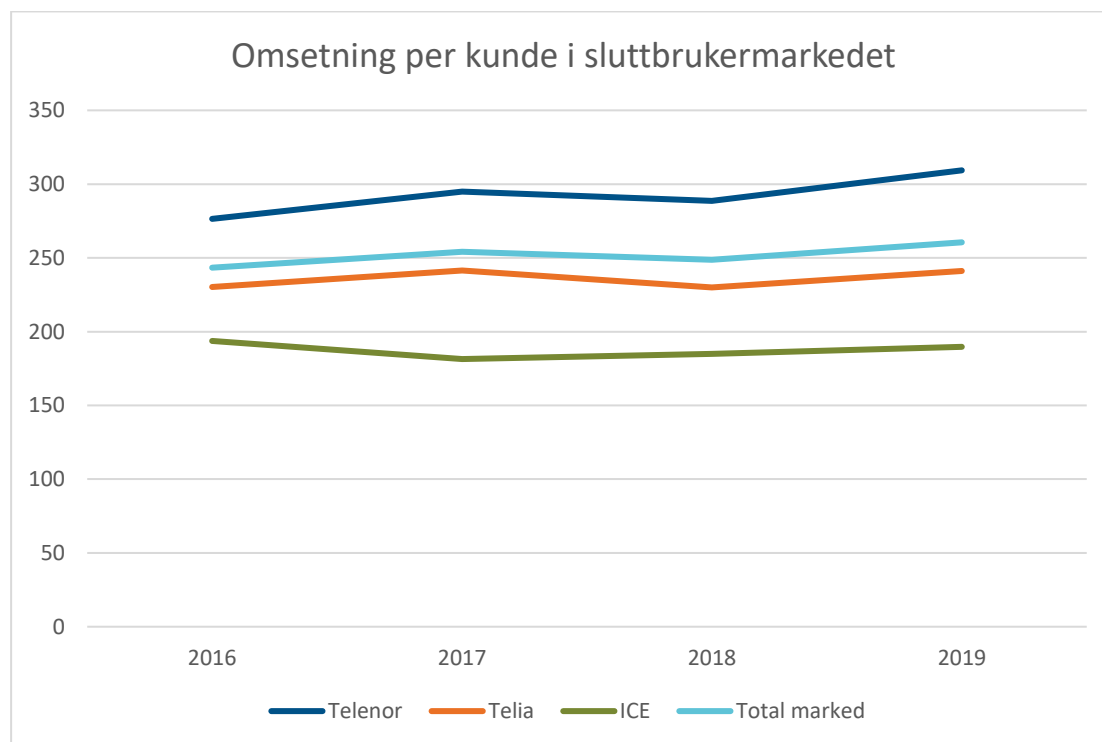
⁹³ On-net datatrafikk utgjør 67 prosent for ICE i 4. kvartal 2018 og 80 prosent i 4. kvartal 2019.

⁹⁴ HHI var omtrent lik uavhengig av om basert på inntekter, abonnement eller originerte minutter hos tre netteiere.

⁹⁵ Basert på antall abonnement på grossistnivå med fire netteiere.

⁹⁶ Basert på antall abonnement på grossistnivå med tre netteiere.

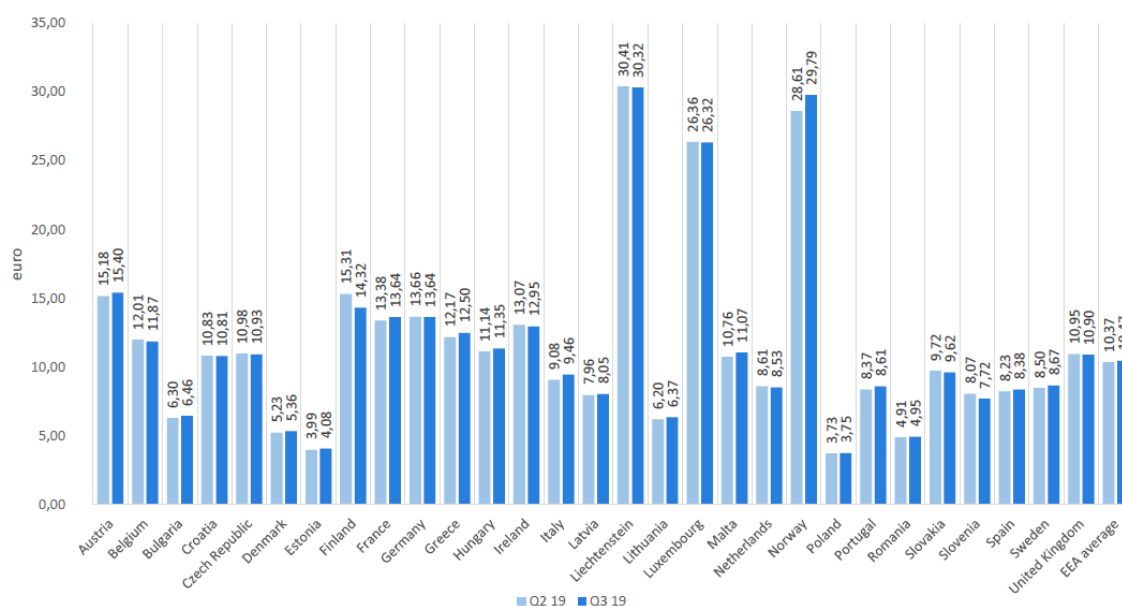
314. Telenor har den høyeste omsetningen per kunde blant de norske tilbyderne. Telias omsetning per kunde ligger like under den gjennomsnittlige omsetningen, mens Ice har den laveste omsetning per kunde av netteierne⁹⁷. Tabellen viser utviklingen fra 2016 til 2019 og inkluderer alle inntekter operatørene har fra sine kunder i sluttbrukermarkedene for mobiltelefoni.



Figur 8 Gjennomsnittlig omsetning i sluttbrukermarkedet per kunde per måned i perioden 2016 til 2019

315. I BEREC Benchmark Data Report sammenliknes gjennomsnittlig inntekt per sluttbruker per måned (ARPU) for alle EØS-land. Det presiseres i rapporten at resultatene må tolkes med varsomhet ettersom det hefter en del usikkerhet ved flere parametere som er egnet til å påvirke tallene, for eksempel subsidiering av håndsett, beregning av antall aktive SIM osv. Figuren nedenfor viser gjennomsnittlige inntekter per sluttbruker per måned i EØS-landene.

⁹⁷ For Ice er gjennomsnittlig antall abonnement gjennom hhv halvår og helår lagt til grunn i beregningen for at ikke veksten i antall abonnement skal få urimelige effekter på beregning av gjennomsnittlig omsetning per abonnement.



Figur 9 Gjennomsnittlig inntekt per sluttbruker per måned. Kilde: BEREC International roaming Benchmark report April 2019 – September 2019

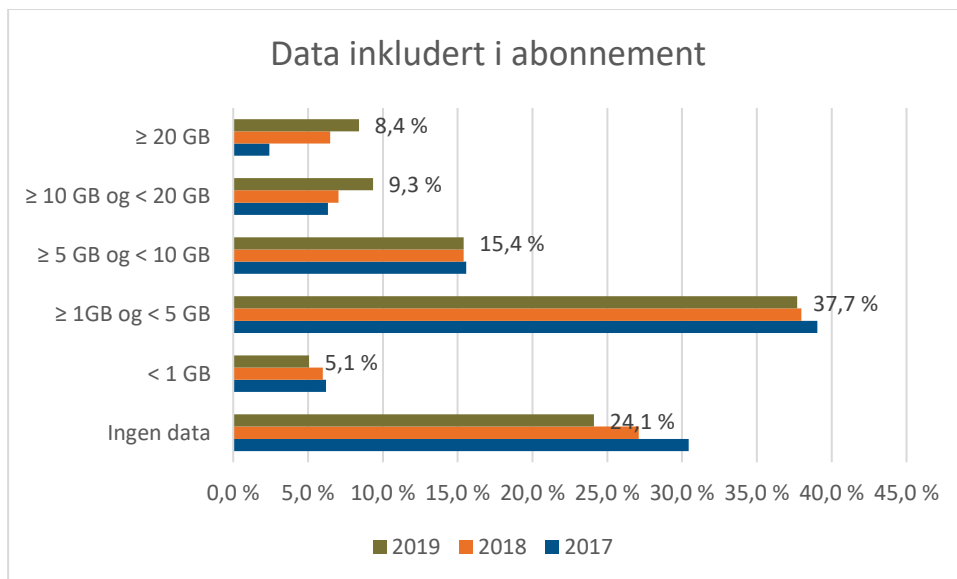
316. Rapporten for perioden april 2019 til september 2019 viser at norske tilbydere har de nest høyeste inntektene per kunde i EØS⁹⁸. Samtidig fremgår det av samme rapport at dataforbruket er lavere i Norge enn i mange av de andre landene⁹⁹. Tallene er basert på data fra de største tilbyderne i hvert land (tilbydere med over 100.000 kunder). Ettersom de største tilbyderne gjerne har høyere priser enn mindre utfordrere, medfører det en risiko for at tallene gir noe overvurdert bilde av hva som er den reelle gjennomsnittlige ARPU dersom alle tilbydere var inkludert. Det kan imidlertid legges til grunn at denne effekten gjelder for alle land.

317. I Norge er det stor variasjon på hvor mye data sluttbrukere har inkludert i sine mobilabonnement¹⁰⁰. Figuren nedenfor viser hvordan antall abonnement fordeler seg på ulike størrelser av datapakker i 2017, 2018 og 2019. Den største gruppen av sluttbrukere har ved utgangen av 2019 mellom én og fem GB tilgjengelig i måneden. Denne gruppen utgjør 37,7 prosent av antall abonnement. Samtidig har over 17 prosent av alle mobilabonnement 10 gigabyte (GB) eller mer inkludert i mobilabonnementet, mens omtrent 24 prosent ikke har mobildata inkludert. Utviklingen går i retning av abonnement med store datapakker inkludert.

⁹⁸ https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9031-international-roaming-berec-benchmark-data-report-april-2019-8211-september-2019 Figur 1

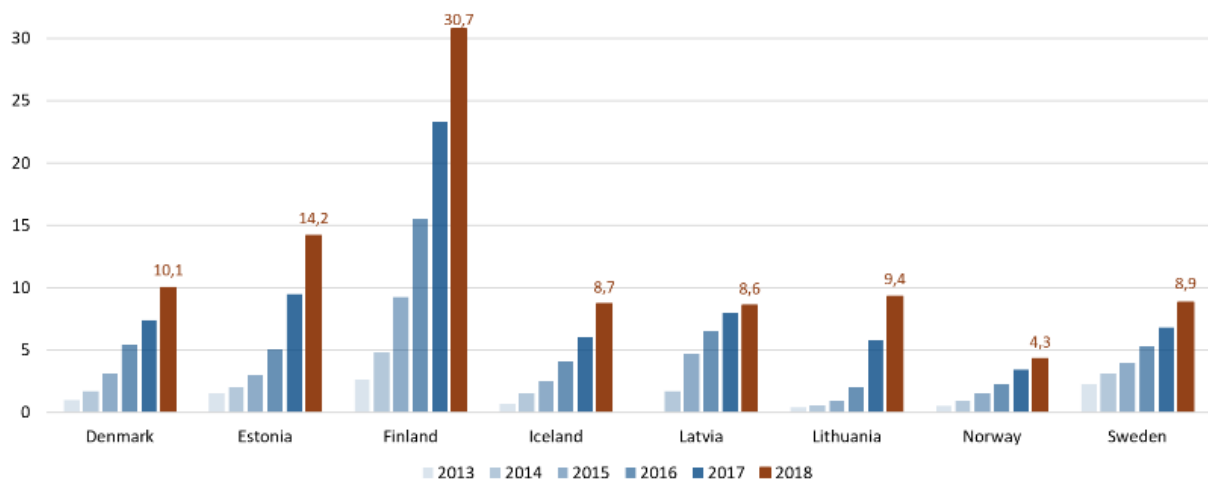
⁹⁹ I samme periode var dataforbruket i Norge lavere enn Østerrike, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Irland, Latvia, Litauen, Polen og Sverige

¹⁰⁰ <https://www.dn.no/telekom/nkom/mobil/telenor/hver-fjerde-nordmann-bruker-null-mobildata/2-1-344074>



Figur 10 Antall GB data inkludert i mobilabonnement ved utgangen av 2017, 2018 og 2019.

318. Ved å sammenligne dataforbruket til befolkningen i våre naboland, er det åpenbart at norske sluttbrukere har det laveste forbruket av mobildata i Norden, jf. oversikten nedenfor.¹⁰¹



Figur 11 Antall GB data overført over mobilnett per innbygger per måned.¹⁰²

319. Figuren viser at i 2018 har Norge lavest overførte datamengde per innbygger sammenlignet med øvrige nordiske og baltiske land. De andre landene har en forholdsvis lik bruksmengde i perioden, med unntak av Finland som ligger betydelig høyere i overført datamengde per innbygger. Årsaken til at Finland ligger høyt er at operatørene i Finland i stor grad tilbyr mobilabonnement med ubegrensede datapakker,¹⁰³ samt lavere utbredelse av fast bredbånd. En forbrukerundersøkelse av kommunikasjonstjenester utført av det finske tilsynet

¹⁰¹ Hentet fra kildematerialet til nordisk baltisk sammenligning: Telecommunications Markets in the Nordic and Baltic Countries 2018, 5. september 2019.

¹⁰² Inkluderer både ned- og opplasting av trafikk, mens internasjonal gjesting ikke er inkludert.

¹⁰³ <https://nrkbeta.no/2018/02/09/i-finland-far-du-ubegrenset-med-mobildata-til-under-250-kroner-i-maneden/>

høsten 2018, viser at kun 60 prosent av finske husholdninger har tilgang til fast bredbånd.¹⁰⁴ I andre land er det også en trend mot ubegrensede datapakker.

320. Chilimobil lanserte i mai 2018 som første norske mobilnett et mobilabonnement med tilnærmet ubegrenset datamengde inkludert i abonnementet (maksgrense på 1000 GB i måneden). Telia lanserte fribruksabonnementet Telia X i januar 2019. Hastigheten begrenses imidlertid til 3 Mbit/s når 40 GB er brukt. Ice lanserte noenlunde samtidig «Data Frihet» som innebærer opptil 1000 GB som en tilleggspakke til eksisterende mobilabonnement, innenfor Ice' eget dekningsområde. Hastigheten er begrenset til 10 Mbit/s. De nye abonnementene viser en trend i retning av større og tilnærmet ubegrensede datapakker i Norge også, men foreløpig er det visse begrensninger ved dem (som hastighet og dekningsområde).

321. Årsaken til at norske sluttbrukere bruker mindre data og betaler mer enn i nabolandene er antakelig sammensatte. Fravær av tilstrekkelig konkurranse er én naturlig årsak. Selv om det i sluttbrukermarkedet er mange tilbydere av mobilabonnement, er flere av merkevarene i markedet eid av Telenor og Telia, se kapittel 3.1. De to etablerte netteierne kontrollerer en vesentlig del av markedet, omtrent 85 prosent av antall abonnement i sluttbrukermarkedet.

322. Samtidig har norske netteierne foretatt store investeringer i mobilnettene i Norge. Det er som beskrevet i kapittel 4.2 dyrt å bygge mobilnett i Norge, med krevende topologi og spredt befolkning. Til tross for dette er de norske mobilnettene blant verdens beste. Kapittel 5.4 viser imidlertid at de to etablerte norske netteierne har svært god lønnsomhet, slik at investeringsnivået kan ikke alene begrunne hvorfor norske mobilkunder betaler mer for produkter og tjenester enn andre land. Høye mobilpriser, små datapakker og lavt forbruk kan tyde på begrenset konkurranse både i sluttbrukermarkedet og i grossistmarkedet.

323. Oppsummert mener Nkom at det norske mobilmarkedet preges av relativt høye sluttbrukerpriser og lav databruk, sammenliknet med de andre nordiske landene. Det kan være flere grunner til dette, og fravær av tilstrekkelig konkurranse er én naturlig årsak.

4.3.5 Betydningen av et tredje mobilnett

4.3.5.1 Bakgrunn

324. Å få etablert et tredje mobilnett som kan bidra til å fremme ekomlovens formål ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, har i lengre tid vært et sentralt mål for norsk mobilregulering. Målsetningen kommer blant annet til uttrykk i Samferdselsdepartementets klagevedtak i marked 7 fra 19. mai 2009 overfor Network Norway, punkt 3.13.1, hvor departementet uttrykker:

"Samferdselsdepartementet viser til det telepolitiske målet om rimelige og fremtidsrettede tjenester [...]. Virkemiddelet for å nå dette målet er bærekraftig konkurranse og det tredje nettet er viktig for å oppnå bærekraftig konkurranse. Samferdselsdepartementet mener derfor det er viktig for utviklingen i det norske mobilmarkedet at det etableres et tredje nett som kan være en fullverdig konkurrent til dagens to nettilbydere."

325. Målsetningen fremgår også i regjeringens nasjonale plan for elektronisk kommunikasjon (ekomplanen) fra 2016, der det fremkommer bl.a. følgende:¹⁰⁵

"Regjeringen vil:

At den sektorspesifikke konkurransereguleringen skal legge til rette for minst tre konkurransedyktige mobilnett."

¹⁰⁴ <https://www.traficom.fi/en/news/100mb-broadband-available-nearly-60-households>

¹⁰⁵ Meld. St. 27 (2015-2016): Digital agenda for Norge, kapittel 25.3.

326. Målsetningen kom senest til uttrykk i Samferdselsdepartementets klagevedtak i marked 15 overfor Telenor datert 9. mars 2018 hvor departementet uttrykker:

«Departementet viser videre til at det overordnede målet med reguleringen av marked 15 er å legge til rette for bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse. Dette gjøres blant annet gjennom å legge til rette for etablering av et tredje konkurransedyktig mobilnett [...]»

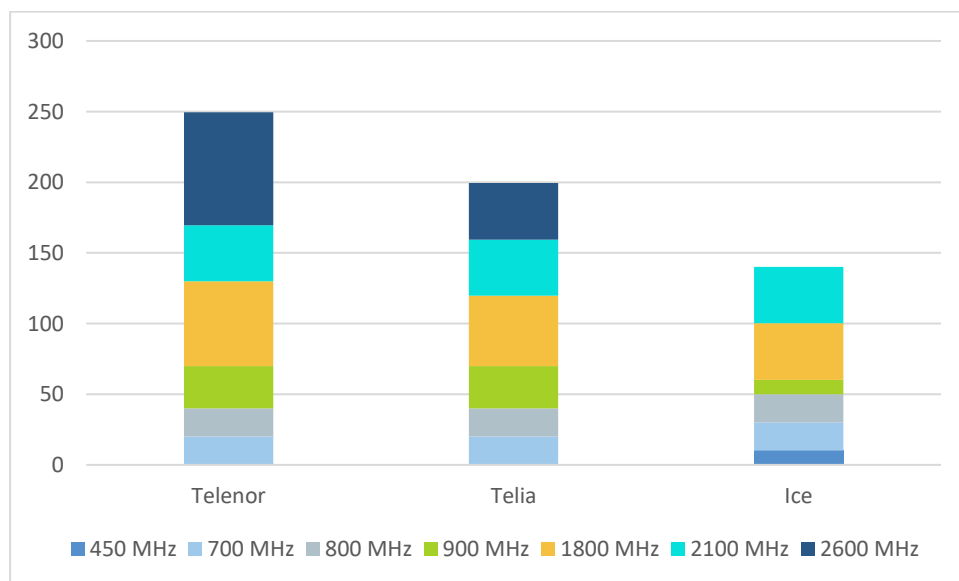
327. Det er som beskrevet i kapittel 4.2, høye hindre for å etablere seg som netteier i Norge. Å bygge et landsdekkende mobilnett er både tid- og ressurskrevende.

328. Mobile Norway hadde ved utgangen av 2013 bygget ut sitt mobilnett til å dekke rundt 75 prosent av befolkningen. Eierne av nettet, Tele2 Norge og Network Norway, hadde på dette tidspunktet en kundemasse i sluttbrukermarkedet som utgjorde rundt 18 prosent av det totale antall abonnement. Rundt 50 prosent av trafikken til disse kundene gikk i Mobile Norways nett, mens resterende trafikk var basert på avtale om nasjonal gjesting. Mobile Norway hadde ikke eksterne grossistkunder. Mangel på frekvensressurser gjorde at selskapet måtte avslutte sin virksomhet i 2014.

329. Ice skaffet seg store frekvensressurser i 2013 og startet deretter utbyggingen av mobilnett i Norge. Det vises til kapittel 3 for nærmere beskrivelse av selskapet. Ice er i ferd med å bygge det tredje landsdekkende mobilnettet i Norge.

4.3.5.2 Status i utbyggingen av det tredje mobilnettet

330. Ice besitter frekvensressurser for mobilutbygging. Frekvensressursene er per i dag fordelt som vist i figuren nedenfor.



Figur 12 Fordeling av frekvensbånd til mobile tjenester hos netteierne, angitt i antall MHz i det enkelte frekvensbånd.

331. Ice besitter frekvenser i 450 MHz, 700 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz og 2,1 GHz-båndet. Telenor og Telia besitter også frekvenser i disse båndene, med unntak av 450 MHz-båndet, og har i tillegg frekvenser i 2,6 GHz-båndet.

332. Ice' opprinnelige tillatelse i 450 MHz-båndet utløp 31. desember 2019. Nkom tildelte Ice disse ressursene på nytt i mai 2019, gjeldende fra 2020. Frekvensene i 700 MHz-båndet på 2

x 30 MHz, som er nye til mobile tjenester¹⁰⁶, ble tildelt i juni 2019 med nye tillatelser gjeldende fra 1. november 2019. Ledig spektrum i 2,1 GHz-båndet på 2 x 15 MHz ble også tildelt i forbindelse med tildelingen av 700 MHz-båndet.¹⁰⁷ Ice ble tildelt 2 x 10 MHz i 700 MHz-båndet og 2 x 15 MHz i 2100 MHz-båndet.

333. Frekvensene i 450 MHz-båndet benytter Ice kun til dedikert mobilt bredbånd ettersom det per i dag ikke eksisterer håndsett for tradisjonelle mobiltjenester som støtter LTE i 450 MHz-båndet, se kapittel 3. Antall mobile bredbåndabonnement hos Ice er synkende og utgjør en stadig mindre andel av total omsetning for selskapet. I 2017 kom 29 prosent av selskapets inntekter fra mobilt bredbånd, mens denne andelen utgjorde rundt 20 prosent i 2019. Omsetningen fra mobilt bredbånd har vært en sikker og god inntekt for Ice i utbyggingsfasen av det tredje mobilnettet. Når Ice i det videre omtales som «det tredje nettet», gjelder omtalen ikke nettet basert på 450 MHz-båndet, men utbyggingen av et nett for tradisjonelle mobiltjenester i de andre frekvensbåndene.

334. Ice hadde ved utgangen av første halvår 2018 etablert rundt 2000¹⁰⁸ siter/basestasjoner. Disse sitene stammer i hovedsak fra opsjonsavtalen selskapet fikk i 2014 på å overta infrastruktur fra Mobile Norway, se kapittel 3. Basert på denne utbyggingen dekket selskapet rundt 80 prosent av befolkningen, mens den geografiske dekningen var lavere. Ice forventet da å etablere ytterligere 2000 basestasjoner.

335. Per oktober 2019 dekket Ice 90 prosent av befolkningen¹⁰⁹. Ice planlegger videre utbygging for å øke befolkningsdekning til minst 95 prosent i løpet av den kommende reguleringsperioden.

[REDAKERT]. Selskapet har i første omgang konsentrert seg om utbygging i de tettest befolkede områdene hvor de gjennom avtalen med Telia hadde fått overta siter/lokasjoner fra Tele2. Utbyggingen som nå er i gang, gjelder mer gravgrendte områder av landet. I disse områdene er trafikkgrunnlaget lavt, mens utbyggingskostnadene er høye. Tilgang til samlokalisering, det vil si innplassering av utstyr i eksisterende anlegg (master, hytter osv.), vil være viktig for å få til en raskest mulig utbygging til lavest mulig kostnad.

336. Avtalen om nasjonal gjesting som ble inngått som et avhjelpende tiltak etter foretakssammenslutningen mellom Telia og Tele2, er nå utløpt. Ice inngikk imidlertid en kommersiell avtale om nasjonal gjesting med Telia i mai 2018. Denne avtalen er basert på den tidligere avtalen, men innebærer noen endringer i vilkårene, herunder nye prisvilkår. Disse omtales nærmere nedenfor. Avtalen hadde to års varighet med opsjon på ett ytterligere år.

[REDAKERT] Ice vil være avhengig av å kjøpe nasjonal gjesting fra Telenor eller Telia i den kommende reguleringsperioden. Nkom legger til grunn at det også kan være aktuelt etter utløpet av gjeldende avtale med Telia.

337. Ice´ taletrafikk går i hovedsak som nasjonal gjesting i Telias nett. Ice har imidlertid startet opp med å produsere taletrafikk i eget nett (VoLTE). I desember 2018 gikk 6 prosent av selskapets taletrafikk i eget nett, mens andelen var økt til 30 prosent i desember 2019. Ved

¹⁰⁶ Frekvensene i 700 MHz-båndet har vært brukt av Norges Televisjon til digital TV-kringkasting. Regjeringen besluttet i 2017 å tildele frekvensene til bakkebaserte mobile tjenester. Frekvensene ble frigitt for bruk til mobile tjenester fra 1. november 2019.

¹⁰⁷ https://www.nkom.no/frekvenser-og-elektronisk-utstyr/frekvensstrategi-og-internasjonalt-arbeid#frekvenskompass_for_mobilkommunikasjon_og_5g

¹⁰⁸ <https://www.insidetelecom.no/artikler/skal-bruke-1-5-milliarder-pa-nytt-nett/455993>

¹⁰⁹ https://icegroup.com/assets/financia-reports/Ice-Group-ASA-Interim-Report-2019-Q3-FINAL_191114_064513.pdf

¹¹⁰ Informasjon i møte med Nkom 6. mars 2020.

utgangen av 2018 gikk 67 prosent av datatrafikken i eget nett. Denne andelen økte til 80 prosent fjerde kvartal 2019.¹¹¹

338. Nedenfor vurderer Nkom i hvilken grad Ice vil kunne disiplinere de etablerte aktørene i henholdsvis sluttbrukermarkedene og grossistmarkedet i løpet av analysens tidshorison.

4.3.5.3 Betydningen av Ice' mobilnett i sluttbrukermarkedene

339. Avtalen om nasjonal gjesting med Telia gjør at Ice dekningsmessig kan tilby et komplett og fullverdig tilbud i sluttbrukermarkedene. Ice skal etter avtalen ha tilgang til alle tjenester som til enhver tid er tilgjengelig i Telias nettverk, på ikke-diskriminerende basis.

340. Mulighetene til å konkurrere aggressivt i sluttbrukermarkedet vil avhenge av forholdet mellom produksjonskostnad og prisnivået i sluttbrukermarkedene. Produksjonskostnader for Ice består både av kostnader for tilgang og egne nettverkskostnader.

341. Ice gir i sitt innspill til Nkom 21. september 2018 uttrykk for at avtalen som ble inngått med Telia i mai 2018, er bedre enn avtalen som selskapet hadde tidligere.

Totaleffektene av disse mekanismene på det fremtidige prisnivået for tilgang og dermed Ice' konkurransevne i sluttbrukermarkedet er vanskelig å forutsi. Produksjonskostnader vurderes nærmere nedenfor (kapittel 4.3.5.4)

342. Ice har siden lansering i 2015 hatt konkurransedyktige priser i privatmarkedet, særlig på mindre datapakker. Dette har medført at selskapet har hatt en relativt sterk vekst i privatmarkedet. Selskapet har i løpet av årene siden lansering nådd en markedsandel på over 12 prosent av antall abonnement i privatmarkedet ved utgangen av 2019.¹¹² Ice' andel av omsetning er imidlertid lavere (7 prosent), og dette skyldes at mange av kundene har små datapakker.

343. I bedriftsmarkedet har Ice derimot en langt lavere andel av abonnement og omsetning, kun 2,6 prosent i begge kategorier. Ice skriver i sitt innspill til Nkom¹¹³:

344. Innlåsningsmekanismer i bedriftsmarkedet, som blant annet høye bruddgebyrer og bindingstid, hindrer bedriftene å bytte mobilnett¹¹⁴. Nkoms markedsundersøkelse i bedriftsmarkedet fra oktober 2018 viste at nær halvparten av de spurte bedriftene hadde bindingstid i sin nåværende avtale for mobiltelefoni. I tillegg var det en gruppe på rundt 20 prosent som ikke visste om de hadde bindingstid i sin avtale. Rundt halvparten av bedriftene som hadde bindingstid, hadde 24 måneder eller lenger bindingstid. Undersøkelsen underbygger at bedriftsmarkedet er preget av innelåste kunder og dermed at vekst i denne delen av markedet er svært krevende.

345. Bedriftsmarkedet preges også av at kundene ønsker å kjøpe totalpakker bestående av flere ekomtjenester, se kapittel 2.3.6. Ice skriver i sitt høringssvar at de med Telias oppkjøp av

¹¹¹ <https://icegroup.com/assets/financia-reports/Ice-Group-ASA-Interim-Report-2019-Q4.pdf>

¹¹² Oppkjøpet av Komplet i mars 2019 økte selskapets andel av antall abonnement med i overkant av 1 prosentpoeng, basert på Kompletts markedsandel ved utgangen av 2018.

¹¹³ Høringsinnspill til Nkoms vurdering av ny marked 15-regulering, 21. september 2018

¹¹⁴ <https://e24.no/teknologi/i/gP2Oek/ice-vil-ha-slutt-paa-gebyrpraksis-i-mobilmarkedet-det-verste-vi-har-sett-er-8000-kroner-per-abonment>

Get TDC frykter konkurransekraften til mindre operatører i mobilmarkedet kommer til å bli betraktelig svakere, da det vil være de to store operatørene som kan levere ende-til-ende leveranser av fast bredbånd, mobil og innhold.

346. Per i dag er det likevel klart at Ice har en sentral utfordrerrolle i sluttbrukermarkedet og utøver konkurransepress på øvrige aktører. Samferdselsdepartementet skrev også i sitt vedtak¹¹⁵ til Telenors klage på marked 15-vedtaket at Ice utøver et visst konkurransepress i sluttbrukermarkedet:

«Departementet anerkjenner at Ice har etablert seg i det norske mobilmarkedet som nettverksoperatør og at selskapet utøver et visst konkurransepress på de øvrige aktørene i sluttbrukermarkedet for mobil og mobilt bredbånd. Det sentrale vurderingstema er imidlertid som nevnt over hvorvidt det relevante grossistmarkedet tenderer mot bærekraftig konkurranse [...]».

347. Konkurransepresset Ice utøver i dag og i de nærmeste årene, avhenger imidlertid av at selskapet har avtale om tilgang til eksisterende mobilnett og av vilkårene selskapet kan oppnå for slik tilgang.

4.3.5.4 Betydningen av Ice' mobilnett i grossistmarkedet

348. Grossistmarkedet består både av trafikk til egen tjenesteleverandør og eksternt videresalg, se markedsavgrensingen i kapittel 2.6. I det følgende belyser Nkom i hvilken grad det kan forventes at Ice vil kunne disiplinere de to etablerte netteiernes eksternsalg av grossisttilgang. Dette kapitlet fokuserer dermed på Ice' muligheter til tilby konkurransedyktig eksternt grossistsalg innenfor analysens tidshorisont.

349. Ice har per i dag ikke eksterne grossistkunder i sitt nett. Ice viser i sitt innspill til Nkom at dette skyldes forhold i tilgangsavtalen med Telia. [Redacted]

350. Ice kan imidlertid teoretisk sett tilby videresalg basert på tilgangsavtalen med Telia [Redacted]

351. [Redacted]

352. [Redacted]

[Redacted] Ice hadde en kostnad for nasjonal gjesting på 394 millioner kroner i 2017, 434 millioner kroner i 2018 og 440

¹¹⁵ Samferdselsdepartementet: Vedtak i klagesak om Nkoms vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg i offentlige mobilkommunikasjonsnett, 9. mars 2018.

¹¹⁶ Det vises til innspill fra Ice 21. september 2018, side 1 og 7.

millioner i 2019. Økt egen dekning synes således ikke å ha bidratt til lavere kostnader for gjesting. Snarere har kundeveksten også medført økte gjestingskostnader.

353. [REDACTED]

354. Sluttkundenes høye krav til dekning gjør at Ice ikke kan frigjøre seg fra avtale om nasjonal gjesting før nettet har tilnærmet samme dekningsgrad som de etablerte netteierne. Nkom forventer at selskapet vil være avhengig av tilgang til nasjonal gjesting innenfor denne analysens tidshorisont.

355. Ice kan imidlertid tre ut av avtalen med Telia innenfor analysens tidshorisont. Selskapet vil på dette tidspunkt kunne forhandle om tilgang både med Telenor og Telia. Hvilken forhandlingsmakt Ice vil ha på dette tidspunktet, er usikkert. Basert på kundemassen selskapet har i dag, og antakelig noe årlig vekst i denne, vil Ice ha et volum som tilsier en viss grad av forhandlingsmakt overfor de nevnte tilbyderne. Ice vil som kjøper av tilgang dermed kunne ha en viss mulighet til å disiplinere deres tilbud. På den annen side vil Ice forsøke å beholde mest mulig trafikk i eget nett, og det kan dermed forventes at trafikkandelen i gjestenettet vil avta i løpet av den kommende perioden. Dette reduserer den forventede inntekten til gjestenettet og dermed deres insentiv til å tilby tilgang.

356. Ice skriver i sitt innspill til Nkom at selskapet har som mål å kunne bli en effektiv konkurrent i grossistmarkedet [REDACTED]

357. For å bli en effektiv konkurrent i grossistmarkedet, må Ice ha et nett som kan konkurrere med de etablerte netteierne. Som beskrevet i denne analysens kapittel 4.2 om etableringshindre, er det svært krevende å bygge mobilnett i Norge. Ice vil i de neste årene være avhengig av å kunne innplassere utstyr hos andre operatører (samlokalisering) og innplassering hos tredjepart, for eksempel på taket av eksisterende bygg. I begge tilfeller kan det være tidkrevende å få tilgang til innplassering.

358. Trafikkandelen i eget nett vil antakelig også være lavere enn dekningen tilsier frem til selskapet kan frigjøre seg helt fra avtale om nasjonal gjesting. Per i dag dekker som nevnt nettverket rundt 90 prosent av befolkningen, mens rundt 80 prosent av selskapets datatrafikk går i dette nettet. Når det gjelder tale, gikk rundt 30 prosent av selskapets totale taletrafikk som VoLTE i eget nett ved utgangen av 2019. For å få ned enhetskostnaden for trafikk i eget nett, er det viktig å øke trafikkandelen i nettet.

359. Tilgangskjøpere har overfor Nkom også vist til at ettersom de to eksisterende nettene i Norge er blant verdens beste og mest solide nett, gjør dette utfordrerrollen til Ice ekstra vanskelig og at det dermed vil ta mange år før Ice vil være i posisjon til å kunne spille en aktiv rolle i grossistmarkedet.

360. Kundenes preferanser for mobilnett vil også spille en sentral rolle for muligheten til å fylle nettet med trafikk. Oppfatning av dekning og preferanser for nett kan ta lenger tid å endre enn den faktiske utbyggingen. En oppfatning om at Telenor har det beste nettet, har vært godt befestet hos mange kundegrupper, særlig i bedriftsmarkedet. Med tanke på hvor lang tid det har tatt for Telia å utfordre denne oppfatningen, må det forventes at også Ice vil ha utfordringer med å etablere seg som et konkurransedyktig nettverk, særlig for bedriftskunder. Dette gjelder antakelig selv etter at selskapet har oppnådd et landsdekkende nett.

361. Å bygge ut landsdekkende nett krever som nevnt god tilgang til kapital. Ice hadde i utgangspunktet en plan om børsnotering i 2018 og derigjennom skaffe tre milliarder kroner gjennom nytegning av aksjer. Turbulens i det globale finansmarkedet gjorde imidlertid til at styret besluttet å utsette børsnoteringen.¹¹⁷ Selskapet lykkes imidlertid i å hente inn 1,5 milliarder i en rettet emisjon ved utgangen av januar 2019 og har i mars 2019 fått tilført ytterligere 700 millioner¹¹⁸. Kjøpet av Komplett mobil kundemasse forventes å ha en kostnad på rundt 105 millioner¹¹⁹. Utdfordringer omkring finansiering bidrar også til usikkerhet knyttet til når Ice vil kunne ha bygget ut et landsdekkende nett og være en fullverdig konkurrent i grossistmarkedet.

4.3.5.5 Konklusjon vedrørende betydningen av et tredje mobilnett

362. Ice utgjør per i dag en konkurrent i det totale sluttbrukermarkedet, hovedsakelig i privatmarkedet. I dette markedet vil antakelig Ice kunne vokse ytterligere i de nærmeste årene. På kort sikt kan det imidlertid være utfordrende å vokse vesentlig i bedriftsmarkedet. Ice' konkurransekraft i sluttbrukermarkedet er uansett betinget av tilgang til landsdekkende nett og vilkårene for slik tilgang. Behovet for tilgang til landsdekkende nett forventes å vedvare innenfor analysens tidshorisont.

363. Å etablere seg som en konkurransedyktig aktør i grossistmarkedet, tar imidlertid lenger tid enn i sluttbrukermarkedet. Andel egen dekning og trafikkandel i eget nett, samt fremtidige tilgangsvilkår, vil være avgjørende for selskapets mulighet for å konkurrere i grossistmarkedet utover i perioden. En rekke usikkerhetsmomenter er imidlertid knyttet til disse elementene, herunder mulighet for innplassering av utstyr og finansiering av nettverksutbyggingen. Erfaring tilsier videre at kundenes preferanser for mobilnett tar tid å endre. Dette vil ha betydning for hvor raskt Ice' mobilnett vil oppfattes som et konkurransedyktig vertsnett for ekstern grossisttilgang.

364. De rådende markedsforholdene gir etter Nkoms vurdering ikke tilstrekkelig klare holdepunkter for at det tredje nettet, innenfor denne analysens tidshorisont, vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden.

4.3.6 Potensiell konkurranse

365. Potensiell konkurranse knytter seg i denne sammenheng til hvorvidt aktører som per i dag ikke er i det aktuelle markedet, kan bidra til økt markedsdynamikk innenfor den relevante tidshorisonten.

366. Høye priser og god lønnsomhet i et marked vil gjøre nyetablering mer attraktivt. Trussel om økt konkurranse fra nye aktører vil dermed kunne ha en disiplinerende effekt på prissettingen hos etablerte aktører. Nkom legger til grunn at potensielle konkurrenter i denne sammenheng er aktører som kan tilby tilgang til mobilnett eller alternativer til tilgang til mobilnett. Tilgang til mobilnett kan i prinsippet tilbys av netteiere med landsdekkende nett, aktører med avtale om nasjonal gjesting eller MVNO-tilbydere.

367. På MNO-nivå er det per i dag kun Ice som er potensiell konkurrent til Telenor og Telia om å tilby tilgang til mobilnett. Betydningen av selskapets mobilnett for dynamikken i dette markedet er behandlet i kapittel 4.3.5. Nkom konkluderer der med at det ikke er tilstrekkelig klare holdepunkter for at det tredje nettet, innenfor denne analysens tidshorisont, vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden.

368. Etter dette blir spørsmålet om hvorvidt andre aktører enn disse tre kan komme inn i markedet eller på annen måte utfordre eksisterende konkurrenter. Som beskrevet i kapittel 4.2.3.2, legges det i frekvensforvaltningen til rette for at minst tre aktører får tilgang til spektrum

¹¹⁷ <https://www.insidetelecom.no/artikler/ice-gar-pa-bors/451233>

¹¹⁸ <https://newsweb.oslobors.no/message/471237>

¹¹⁹ <https://newsweb.oslobors.no/message/472342>

i de aktuelle frekvensbåndene. For aktører utover de som allerede besitter frekvensressurser, vil det være utfordrende å få tilgang til tilstrekkelige frekvensressurser både i dekningsbånd og kapasitetsbånd til å kunne levere landsdekkende tjenester som tilfredsstillende brukernes krav.

369. Aktører som ikke innehar egne frekvenser, vil fullt ut måtte basere et tilbud om tilgang på leid infrastruktur. Nkom mener at en tilbyder som i stor grad er avhengig av å kjøpe tilgang, har begrenset mulighet for selv å tilby et attraktivt tilgangsprodukt.

370. Aktører som baserer seg på leid infrastruktur, må gjerne differensiere seg eller tilby noe ekstra på andre måter enn kun tilgang til nett. eRate er et eksempel på en tilrettelegger for mobile tjenester, såkalt «enabler». I tillegg til tilgang til mobilnett, tilrettelegger selskapet andre tjenester for sine kunder, som fakturering, webtjenester, håndtering av regulatoriske endringer etc. Dette gjør at selskapet kan tilby et attraktivt grossisttilbud basert på leid infrastruktur. Selskaper som eRate er imidlertid på samme måte som andre tilgangskjøpere, selv avhengig av tilgangsavtale med Telenor eller Telia. Selv om eRate samler kjøp fra flere tjenesteleverandører og slik sett kan gjøre «storinnkjøp», har ikke Nkom holdepunkter for at eRate har kunnet disiplinere grossisttilbudet fra de etablerte tilbyderne i vesentlig grad.

371. Potensiell konkurranse kan også komme fra ny teknologi, for eksempel fra OTT-tjenester. Tale- og meldingstjenester kan med slike tjenester leveres nettuavhengig og av andre aktører enn de tradisjonelle mobiloperatørene. OTT-aktørene har gjerne andre forretningsmodeller enn de tradisjonelle teleselskapene, noe som blant annet er av betydning for hvordan de priser sine tjenester. Typisk vil det ikke være løpende avgifter knyttet til deres tale- og meldingstjenester. Globale aktører som Google, Apple og Microsoft kan dermed overta tjenester som tidligere har vært viktige inntektskilder for mobiltilbydere. Det forventes at omfanget av OTT-tjenester vil fortsette å vokse. Denne trusselen har utvilsomt lagt press på mobiloperatørene med tanke på fremtidig prising og inntekter.

372. Nkom har ikke tilgjengelig datagrunnlag som viser hvor mange taleminutter og meldinger som realiseres gjennom OTT-tjenester. Fastprispakker synes imidlertid å ha vært en vellykket strategi fra netteierens side for å opprettholde ARPU i et marked hvor veksten i trafikk for tradisjonelle tjenester avtar. Fastprispakker sikrer tilbyderne en minsteinntekt per abonnement samtidig som kundene kan oppnå større forutsigbarhet for kostnadene knyttet til abonnementet. Ettersom sluttbrukere flest ikke bruker all trafikken som er inkludert i fastprisprogrammene, og de fleste av programmene har ubegrenset antall ringeminutter og SMS (innenlands), vil sluttbrukerne bare i begrenset grad kunne oppnå lavere kostnader ved å realisere deler av sin trafikk i form av OTT-tjenester, f.eks. samtaler til utlandet. Fastprisproduktene har dermed i stor grad kunnet redusere sluttbrukerens insentiver til å benytte seg av OTT-tjenester.

373. Oppsummert forventer ikke Nkom at nye aktører vil kunne etablere et konkurransedyktig tilbud i det relevante grossistmarkedet basert på egen infrastruktur. Erfaring tilsier videre at tilbydere som må basere sitt tilbud utelukkende på leid infrastruktur, i liten grad kan disiplinere de etablerte netteierens egne grossisttilbud.

374. Når det gjelder potensiell konkurranse fra ny teknologi i form av OTT-tjenester, mener Nkom slike tjenester først og fremst har bidratt til en dreining mot salg av fastprisprodukter. OTT-tjenester kan således sies å ha en disiplinerende effekt i sluttbrukermarkedet, Nkom har imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at konkurranse fra OTT-tilbydere vil disiplinere de etablerte aktørene i grossistmarkedet.

375. Etter Nkoms oppfatning er det ikke grunnlag for å konkludere med at potensiell konkurranse vil disiplinere de etablerte aktørene i grossistmarkedet i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorisont.

4.3.7 Konklusjon andre kriterium

376. Nkom har under det andre kriteriet undersøkt om markedet har egenskaper som gjør at det ikke tenderer mot bærekraftig konkurranse. Ved vurderingen har Nkom analysert markedsforhold med særlig vekt på endringer i perioden etter forrige markedsanalyse og med henblikk på hvilke indikasjoner dette gir for utviklingen i markedet fremover.

377. Telenors samlede markedsandel i sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester har over mange år vært relativt stabil. Ved utgangen av 2019 hadde selskapet 48 prosent av antall abonnement. Telia hadde på samme tidspunkt 36 prosent av antall abonnement. De to etablerte netteierne hadde således en samlet andel på 84 prosent av abonnementene. Samtidig sto de to netteierne for 90 prosent av omsetningen.

378. Ice har hatt en relativt sterk vekst i de siste par årene og etablert seg som en utfordrer i sluttbrukermarkedet, spesielt i privatmarkedet. Selskapet nådde en markedsandel på 10 prosent av antall abonnement ved utgangen av 2019. Andel av omsetningen er imidlertid lavere og utgjorde 6,4 prosent på samme tidspunkt. Ice er således fremdeles langt fra de etablerte netteierne når det gjelder størrelse. Videre er selskapets tilstedeværelse og konkurransekraft i sluttbrukermarkedet betinget av tilgang til landsdekkende nett, og dette forventes å vedvare innenfor analysens tidshorizont. Selskapets avtale om nasjonal gjesting med Telia vil løpe ut innenfor denne perioden, og selskapet vil da være avhengig av å få forhandlet frem en ny tilgangsavtale for å kunne tilby landsdekkende tjenester i sluttbrukermarkedet.

379. Øvrige aktører i sluttbrukermarkedet består av 14 tilgangskjøpere¹²⁰. De øvrige aktørene står til sammen for 6 prosent av antall abonnement og 4 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet ved utgangen av 2019. Aktører med MVNO- eller tjenesteleverandøravtale har således i svært liten grad lyktes i å bygge opp en kundemasse. Phonero var imidlertid en aktør med kundemasse av en viss størrelse, og selskapet hadde ved utgangen av første halvår 2016 en markedsandel på 4,5 prosent (privat og bedrift) da selskapet ble kjøpt opp av Telia. Oppkjøpet av Phonero har medført at gruppen av eksterne tilgangskjøpere er blitt sterkt redusert i gjeldende vedtaksperiode.

380. For mobilt bredbånd er markedsandeler noe mer jevnt fordelt mellom de tre netteierne. Telenor og Telia sto ved utgangen av 2019 for til sammen 74 prosent av antall abonnement og 75 prosent av omsetningen. Ice hadde 25 prosent av antall abonnement og 24 prosent av omsetningen, mens øvrige tilbydere hadde til sammen rundt 1 prosent av abonnementene og tilsvarende andel av omsetningen.

381. På nettverksnivå har det lenge vært et sentralt mål for mobilreguleringen å få etablert et tredje nettverk som kan konkurrere med de etablerte netteierne om å tilby tilgang. Det er imidlertid fremdeles kun to leverandører av tilgang til infrastruktur til eksterne aktører i det relevante grossistmarkedet, Telenor og Telia. Ice tilbyr datatrafikk i eget nett til egen sluttbrukervirksomhet, og rundt 80 prosent av selskapets totale datatrafikk produseres i eget nett. Tale og SMS produseres i all hovedsak i Telias nett, selv om andelen tale i eget nett er økende. Av den totale datatrafikken i markedet, gikk rundt 53 prosent i Telenors nett, 41 prosent i Telias nett og kun seks prosent i Ice' nett. Ice bærer således en svært liten andel av den totale mobiloriginerte trafikken i sitt nett.

382. Det norske mobilmarkedet er således fremdeles svært konsentrert, selv om HHI har falt noe siden forrige analyse som følge av at Ice nå bærer en andel av datatrafikken i eget nett. Konsentrasjonsnivået i Norge er langt over nivåene som ble målt i Danmark, Sverige og Island da tilsvarende markeder ble friskmeldt i disse landene.

383. Prisene i det norske sluttbrukermarkedet har over tid vært fallende. De siste par årene har prisene imidlertid stabilisert seg, og aktørenes omsetning per kunde har økt de siste to

¹²⁰ 13 tjenesteleverandører og 1 MVNO, se kapittel 3.2

årene. Telenor har den høyeste omsetningen per kunde og trekker således opp gjennomsnittet i markedet. Samtidig er databruken blant norske sluttbrukere lavere enn i de øvrige nordiske landene. Dette har antakelig sammensatte årsaker, men relativ høy pris for datapakker må kunne legges til grunn som én forklaringsfaktor.

384. Å etablere seg som en konkurransedyktig aktør for å tilby grossisttilgang til eksterne aktører, tar lenger tid enn etablering i sluttbrukermarkedet. Hvorvidt selskapet vil kunne etablere seg som en tilbyder til eksterne kjøpere i grossistmarkedet mot slutten av analysens tidshorison, avhenger blant annet av vilkårene for tilgang de eventuelt da kan oppnå, graden av egen dekning og trafikkandel i eget nett, samt kundenes preferanser for valg av nett. Det er således en rekke usikkerhetsmomenter i tilknytning til det tredje nettets rolle i det relevante markedet innenfor analysens tidshorison. Nkom kan ikke legge til grunn at Ice i tilstrekkelig grad vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden i det relevante grossistmarkedet innenfor analysens tidshorison.

385. Nkom kan heller ikke se at potensiell konkurranse fra andre aktører eller ny teknologi vil kunne disiplinere de etablerte aktørene i grossistmarkedet i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorison.

386. Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er tilstrekkelige klare holdepunkter for dynamikk i markedet innenfor analysens tidsperspektiv som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering. Det andre kriteriet er derfor oppfylt.

4.4 Tredje kriterium: Alminnelig konkurranserett alene er ikke tilstrekkelig

4.4.1 Generelt om det tredje kriteriet

387. Det tredje og siste kriteriet som må vurderes, er om alminnelig konkurranserett alene er tilstrekkelig for å avhjelpe markedssvikt i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Vurderingen tar utgangspunkt i eksisterende og potensielle konkurranseproblemer. Sektorspesifikk regulering kan kun anvendes når alminnelig konkurranserett alene ikke er tilstrekkelig for å bøte på konkurranseproblemene i markedet.¹²¹ Det må således gjøres en vurdering av den relative effektiviteten mellom to regimer, henholdsvis sektorspesifikk forhåndsregulering i medhold av ekomloven og oppfølging av brudd på bestemmelsene i konkurranselovgivningen i etterkant av den eventuelle overtredelsen.

388. Det følger av Explanatory Note til Anbefalingen at ex-ante regulering vil være nødvendig dersom den alminnelige konkurranseretten ikke har virkemidler for å oppnå bærekraftig konkurranse, eller tilgjengelige virkemidler etter konkurranseretten ikke er tilstrekkelig effektive.¹²² Explanatory Note og ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test¹²³ peker på momenter som taler for at konkurranselovgivningen ikke vil være tilstrekkelig effektiv til å bøte på konkurranseproblemene, herunder om:

- det er behov for hyppig eller rask regulatorisk intervensjon,
- det er behov for omfattende/detaljert regulering,
- konkurransebegrensende adferd kan gi irreversible skader i markedet, og
- det er særlig viktig å skape regulatorisk forutsigbarhet i markedet.

¹²¹ Jf. Anbefalingen nr 2 (c).

¹²² s. 10.

¹²³ ERG (08) 21, side 12-15. Se

https://berec.europa.eu/doc/publications/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf

389. Vurderingen av om tilgjengelige virkemidler etter konkurranselovgivningen er tilstrekkelig effektive, skal ifølge Anbefalingen og Explanatory Note baseres på en hensiktsmessighetsvurdering. Det avgjørende blir således hvorvidt den alminnelige konkurranseretten på en tilstrekkelig effektiv, hensiktsmessig og forutberegnelig måte vil kunne bøte på de strukturelle problemene i markedet.

390. Det forhold at ex-ante regulering kan være mindre ressurskrevende å gjennomføre enn inngripen etter konkurranselovgivningen, er ikke et relevant moment i vurderingen av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv til å adressere konkurranseproblemene.¹²⁴

4.4.2 Forholdet mellom sektorspesifikk regulering og konkurranselovgivningen

391. Den sektorspesifikke reguleringen tar utgangspunkt i eventuelle funn av tilbyder(e) med sterk markedsstilling i det relevante markedet. Vurderingen av sterk markedsstilling bygger på konkurranserettslig metode og det konkurranserettslige begrepet dominerende stilling. Kjernen i begrepet dominerende stilling er at aktøren har en markedsposisjon i det relevante markedet som gjør at denne i betydelig grad kan opptre uavhengig av øvrige aktører.

392. Konkurranseloven § 11 oppstiller forbud mot at ett eller flere foretak utilbørlig utnytter sin dominerende stilling. De to hovedkategoriene av utilbørlig adferd som rammes av forbudet, er henholdsvis utnyttende og ekskluderende adferd. Nkom mener at det i markedet for tilgang og originering i mobilnett er mest relevant å se hen til forbudet mot ekskluderende adferd i form av tilgangsnekt, eller adferd som kan likestilles med tilgangsnekt. En dominerende aktørs nektelse av å gi konkurrenter tilgang til eget mobilnett, er en type adferd som vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. Urimelige priser eller urimelige vilkår knyttet til tilgang kan også være å anse som tilgangsnekt som rammes av konkurranseloven § 11.

393. Etter konkurranseloven § 12 kan Konkurransetilsynet pålegge ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelse av § 11 til opphør. Bestemmelsene i konkurranseloven vil derfor også kunne benyttes til å løse konkurranseproblemer i det relevante markedet.

394. Av Anbefalingens Explanatory Note¹²⁵ fremgår det at sektorspesifikk forhåndsregulering og alminnelig konkurranselovgivning er komplementære verktøy for å nå målsettingen om bærekraftig konkurranse i det relevante markedet.

395. Inngripen etter konkurranselovgivningen forutsetter at det foreligger misbruk av dominerende stilling.¹²⁶ Påbud etter konkurranselovgivningen er således betinget av at en adferd i strid med § 11 har inntruffet i markedet. Forbudet mot misbruk av dominerende stilling må imidlertid antas å ha en preventiv effekt som kan være egnet til å disiplinere dominerende aktører fra å utøve lovstridig adferd.

396. Ex ante-reguleringen tar utgangspunkt i forhåndsdefinerte markeder med mulighet for å definere avvikende markeder på nasjonalt grunnlag. Konkurranselovgivningens forbudsbestemmelser vil gjelde i ekomsektoren som sådan og vil kunne komme til anvendelse i alle markeder for elektronisk kommunikasjon. I vurderingen av behovet for forhåndsregulering vil det ikke være tilstrekkelig at konkurranselovgivningen kan bøte på ett eller flere konkrete konkurranseproblem i markedet. Det avgjørende for vurderingen er om konkurranselovgivningen i analysens tidshorisont er egnet til å løse de konkurranseproblemer som kan oppstå i det relevante markedet, i en slik grad at målsettingen med den sektorspesifikke reguleringen oppnås.

397. Effektiv håndtering av de faktiske og potensielle konkurranseproblemene i markedet forutsetter at myndighetene raskt og effektivt kan gripe inn. For å gripe inn mot et

¹²⁴ Jf. Anbefalingens Explanatory Note s. 11.

¹²⁵ Explanatory Note s. 7.

¹²⁶ I konkurranseloven § 14 er det i tillegg en adgang knyttet til konkurransefremmende tiltak, som imidlertid er lite brukt i praksis.

konkurransesproblem innenfor konkurranseretten, er det nødvendig å definere det relevante markedet og konstatere at ett eller flere foretak har dominerende stilling. Videre må det fastslås at den dominerende aktøren har misbrukt sin stilling. Konstatering av om en bestemt adferd faktisk innebærer misbruk av dominerende stilling, vil således kunne være omfattende og tidkrevende. Under den sektorspesifikke reguleringen er markedet definert, og eventuell utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling er gjort på forhånd. Forutsetningene for raske og dermed effektive inngrep for å bøte på konkurranseproblemer i markedet for tilgang og originering i mobilnett, er derfor langt større i medhold av ekomlovgivningen enn etter konkurranselovgivningen. Nkom mener at muligheten for å kunne gripe inn raskt vil kunne være av stor betydning i den perioden som overskues i denne analysen, for å oppnå målsetningen om bærekraftig konkurranse.

4.4.3 Vurdering av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv i markedet

398. Analysen av det første og andre kriteriet viser at det er strukturelle problemer i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Som et generelt utgangspunkt vil konkurranselovgivningen være mindre egnet enn sektorspesifikk regulering til å oppnå konkurranse i markeder som er preget av strukturelle problemer som krever rask og hyppig intervensjon, fordi forpliktelser som nevnt kun kan ilegges ex-post.

399. Som nevnt over, vil tilgangsnekt og adferd med tilsvarende virkning kunne rammes av konkurranselovens § 11. Ved vurderingen av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv, vil det være relevant å vurdere om det er nødvendig med omfattende og detaljert regulering, om det er behov for rask inngripen, om utilstrekkelig regulering kan gi irreversible skader og om forutberegnelighet er av stor betydning.¹²⁷

400. Tilgangsnekt i det relevante markedet vil etter Nkoms oppfatning være egnet til å skade muligheten for å oppnå bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse i markedet. Dette tilsier etter Nkoms vurdering at det er viktig å sikre kjøpere av tilgang rimelige og forutsigbare vilkår for å oppnå målene bak reguleringen. Nkom anser at tilgangsnekt eller annet misbruk med tilsvarende virkning som tilgangsnekt vil kunne føre til irreversible skader i markedet. Dersom en tilbyder i et uregulert marked blir nektet tilgang til infrastruktur, vil det potensielt gå lang tid før det etter konkurranseretten vil kunne konstateres brudd. Ved ex-ante regulering kan det pålegges tydelige forpliktelser i forkant som er egnet til å effektivt forhindre tilgangsnekt. Dersom det likevel skulle oppstå brudd på pliktene, vil det raskt kunne gripes inn slik at reguleringen blir effektiv.

401. For at nye aktører skal kunne etablere seg som nettverksoperatører, er det sentralt å få forutsigbar tilgang til nasjonal gjesting og samlokalisering. Ice har inngått avtale om nasjonal gjesting med Telia, se kapittel 4.3.5, men denne vil løpe ut innenfor analysens tidshorison. Når avtalen løper ut, er det avgjørende for Ice at selskapet har trygghet for å kunne videreføre sine tjenester i et landsdekkende nett. Et slikt behov og forutsigbarhet for dette vil i større grad kunne avhjelpes ved ex-ante regulering enn etter konkurranserett alene. Dette vil også gi Ice økt forhandlingsstyrke overfor Telia. På denne bakgrunn mener Nkom at forhåndsregulert tilgang til nasjonal gjesting er sentralt for at det tredje nettet skal kunne fortsette sin nettverksutbygging.

402. Nasjonal gjesting må videre tilbys til vilkår som gir mulighet til å konkurrere effektivt i sluttbrukermarkedet. Dersom vertikalt integrerte tilbydere setter kjøper av tilgang i marginskvis, vil dette kunne ha svært negativ innvirkning på markedet og innebære en form for tilgangsnekt¹²⁸. Nkom mener at ex-ante regulering, i motsetning til konkurranseretten, på forhånd kan stille opp forpliktelser som begrenser risikoen for at marginskvis oppstår. Dette skaper forutberegnelighet for både kjøper og selger av tilgang ved at forpliktelsen er utformet på forhånd. Videre vil reguleringen gjøre det mulig å konstatere marginskvis på et tidlig

¹²⁷ Jf. Anbefalingens Explanatory Note s.10-11.

¹²⁸ Kommisjonen gir i sitt Guidance paper uttrykk for at marginskvis kan være en form for tilgangsnekt.

tidspunkt og reagere raskt slik at de negative konsekvensene begrenses mest mulig. Nkom vil også ha større fleksibilitet ved utformingen av marginskvistester enn tilfellet vil være ved alminnelig konkurranserett hvor konkurransemyndighetene normalt må forholde seg til prinsippet om "equally efficient operator". Ovennevnte tilsier etter Nkoms vurdering at en eventuell konstatering av marginskvis i markedet for tilgang og originering i mobilnett vil kunne behandles mer effektivt under et ex-ante regime enn ved oppfølging ex-post.

403. I løpet av gjeldende reguleringsperiode har Nkom gjentatte ganger konstatert at Telenor har satt tilgangskjøpere i marginskvis. Det vises til omtalen i kapittel 5.9. Nkom ser dette som et uttrykk for at det er behov for tett oppfølging av markedet med mulighet for hyppige inngrep. Nkom mener at den alminnelige konkurranseretten i mindre grad vil være egnet til å følge opp vilkårene for tilgang effektivt, herunder hindre at kjøpere av tilgang settes i marginskvis.

404. Når det gjelder samlokalisering, anmoder en nettverksoperatør normalt om samlokalisering hos flere tilbydere, avhengig av hvilke lokasjoner det er behov for sett i sammenheng med den totale radioplanleggingen. I analysens tidshorisont forventes antall innplasseringssøknader å være økende som følge av at Ice i tiden fremover skal bygge ut sitt nett i områder hvor de ikke i utgangspunktet har tilgang til lokasjoner for innplassering. Dette underbygger at det kan være behov for å ha klare forhåndsdefinerte krav, fremfor en ex-post vurdering.

405. Vurderingen av om alminnelige konkurranserett vil være tilstrekkelig til å bøte på konsekvenser av tilgangsnekt, må etter Nkoms mening sees i lys av en slik adferds skadepotensial. Mangel på tilgang og marginskvis som omtalt ovenfor, samt annen adferd med virkning som tilgangsnekt, vil kunne føre til irreversible skader, i verste fall at kjøpere av tilgang forsvinner fra markedet. Tilgangsnekt i markedet vil således etter Nkoms oppfatning være egnet til å skade muligheten for å oppnå bærekraftig, infrastrukturbasert konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Nkom mener derfor det er viktig å sikre kjøpere av tilgang rimelige og forutsigbare vilkår for å oppnå målene bak reguleringen. Dersom en tilbyder i et uregulert marked blir nektet tilgang til infrastruktur, vil det potensielt gå lang tid før det etter konkurranseretten vil kunne konstateres brudd. Ved ex-ante regulering kan det pålegges tydelige forpliktelser i forkant som er egnet til å effektivt forhindre tilgangsnekt. Dersom det likevel skulle oppstå brudd på pliktene, vil det raskt kunne gripes inn slik at reguleringen blir effektiv. I lys av ovennevnte mener Nkom det er avgjørende at markedsaktørene gis den regulatoriske forutsigbarheten som muliggjøres gjennom ex-ante regulering. Etter Nkoms oppfatning kan dette særlige behovet for forutberegnelighet ikke dekkes av den alminnelige konkurranseretten alene.

406. Konkurranseloven § 12 femte ledd gir hjemmel til å treffe midlertidig vedtak om å bringe antatt overtredelse av lovens § 11 til opphør, og kan således bøte på noen av problemene med ex-post regulering beskrevet ovenfor. Bestemmelsen har imidlertid et snevert anvendelsesområde og er lite brukt både i fellesskapsretten og i Norge. Selv om vedtak etter § 12 femte ledd kan fattes før det konstateres brudd, mener Nkom at forholdene ligger bedre til rette for en hurtig oppfølging ved bruk av ex-ante regulering med på forhånd oppstilte plikter. Nkom anser derfor konkurransemyndighetens mulighet til å fatte midlertidig vedtak i medhold av bestemmelsen som begrenset.

4.4.4 Konklusjon tredje kriterium

407. Nkom legger til grunn at det for å oppnå bærekraftig konkurranse er svært viktig å sikre forutsigbar tilgang til infrastruktur for tilbydere i markedet for tilgang og originering i mobilnett. På bakgrunn av ovennevnte finner Nkom at alminnelig konkurranserett alene ikke er tilstrekkelig for å skape bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Det tredje kriteriet er således oppfylt.

4.5 Konklusjon tre-kriterie-test

408. Nkom har i kapittel 4 vist at det er høye og varige etableringshindringer i markedet for tilgang og originering i mobilnett, at markedet ikke tenderer mot varig konkurranse uten regulering og at alminnelig konkurranserett alene ikke er tilstrekkelig for å skape bærekraftig konkurranse i markedet. De tre kriteriene for forhåndsregulering er derfor oppfylt.

5 Analyse av markedet - dominansvurdering

5.1 Rettslig grunnlag

409. Det følger av ekomloven § 3-3 at myndigheten jevnlig¹²⁹ skal foreta markedsanalyser av relevante produkt- og tjenestemarkeder med henblikk på om markedene er preget av effektiv konkurranse. Dersom markedene ikke er preget av effektiv konkurranse, skal Nkom identifisere tilbydere som alene eller sammen med andre tilbydere har sterk markedsstilling.

410. ESA skriver i Retningslinjene punkt 19:

"In respect of each of these relevant markets, NRAs will assess whether the competition is effective. A finding that effective competition exists on a relevant market is equivalent to a finding that no operator enjoys a single or joint dominant position on that market. When NRAs conclude that a relevant market is not effectively competitive, they will designate undertakings with SMP on that market"

411. I forarbeidene til ekomloven er det videre uttalt:

"Med bærekraftig konkurranse menes at ingen aktører har sterk markedsstilling, og/eller kan utnytte sin posisjon til skade for konkurransen."

412. I henhold til det regulatoriske rammeverket er det således en nødvendig sammenheng mellom fravær av effektiv konkurranse i et relevant marked og eksistensen av sterk markedsstilling.

413. Begrepet sterk markedsstilling er definert i ekomloven § 3-1 første ledd, som lyder:

"En tilbyder har sterk markedsstilling når tilbyder alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbyder i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Sterk markedsstilling i ett marked kan føre til at en tilbyder har sterk markedsstilling i et tilgrensende marked."

414. Et selskap med stor grad av markedsrett karakteriseres ifølge konkurranseteori¹³⁰ av at det ikke utsettes for effektivt konkurransepress. Markedsrett er definert som mulighet til å påvirke priser, innovasjon, utvalg av varer og tjenester eller andre konkurranseparametere under en relevant tidsperiode.

415. Nkom har ovenfor definert et relevant grossistmarked og konkludert med at det relevante markedet berettiger for forhåndsregulering¹³¹. Nkom vil i det følgende vurdere om det er grunnlag for å utpeke én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling.

¹²⁹ Jf. også ekomloven § 9-3 andre ledd

¹³⁰ DG Competition, Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses, side 23.

¹³¹ Kapittel 2 om avgrensning av det relevante markedet og kapittel 4 om tre-kriterie-test.

5.2 Metode og indikatorer på sterk markedsstilling

416. Det følger av ekomloven § 3-1 at en tilbyder «alene eller sammen med andre» kan ha sterk markedsstilling. At en tilbyder har sterk markedsstilling alene, er gjerne omtalt som enkeldominans, mens dersom flere tilbydere sammen i stor grad kan opptre uavhengig av kunder, konkurrenter og forbrukere, omtales dette som kollektiv SMP¹³².

417. Telenor har i Nkoms vedtak både 23. januar 2006, 5. august 2010 og 1. juli 2016 blitt utpekt som tilbyder med enkeldominans.

418. Nkom har i tre-kriterie-testen konkludert med at det ikke er grunnlag for å anse at det relevante markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse i fravær av forhåndsregulering. Ved vurderingen har Nkom blant annet analysert markedsandeler på sluttbrukernivå og grossistnivå. Det fremgår at Telenor har hatt en stabil markedsandel på rundt 50 prosent i sluttbrukermarkedet og over 50 prosent i grossistmarkedet. En slik høy markedsandel, det vil si over 50 prosent, er en sterk indikator på enkeldominans, jf. ESAs retningslinjer punkt 76, jf. kapittel 4.3.2.

419. Ved vurderingen av sterk markedsstilling vil Nkom på denne bakgrunn ta utgangspunkt i Retningslinjenes kriterier for enkeldominans og Nkoms metodokument og vurdere om Telenor fortsatt har sterk markedsstilling alene. På bakgrunn av oppdaterte Retningslinjer og markedsutviklingen har Nkom også vurdert om Telenor og Telia i fellesskap har sterk markedsstilling (kollektiv SMP). Denne vurderingen fremgår av kapittel 5.13.

420. I analysen av enkel dominans har Nkom vurdert følgende indikatorer:

- Markedsandeler
- Lønnsomhet
- Tilgang til salgskanaler
- Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsingeffekter
- Vertikal integrasjon
- Samdriftsfordeler
- Saker under gjeldende regulering
- Kjøperkraft / forhandlingsstyrke på etterspørselssiden
- Etableringshindre og potensiell konkurranse

421. Flere av momentene for vurdering av enkeldominans samsvarer med momentene som er behandlet under kriteriene 1 og 2 i tre-kriterie-testen. Momentene som også er behandlet under tre-kriterie-testen, blir i denne analysen vurdert med henblikk på å avdekke om noen tilbyder har sterk markedsstilling.

422. Det relevante markedet er et grossistmarked, jf. markedsdefinisjonen i kapittel 2. Konkurransen på sluttbrukernivå vil imidlertid i betydelig grad kunne avspeile konkurransen på grossistnivå. Hoveddelen av grossistsalget hos både Telenor og Telia er internsalg til egen sluttbrukervirksomhet, jf. kapittel 2.4.1. Dermed vil forhold som er tilknyttet sluttbrukermarkedene, også påvirke konkurransen i grossistmarkedet. Et eksempel på et slikt forhold på sluttbrukernivå er byttekostnader for sluttbrukerne, for eksempel i form av endring i dekning.

423. Nkoms analyse har som det fremgår ovenfor, et tidsperspektiv på to til tre år.

¹³² I alminnelig konkurranserett benyttes joint dominance eller dominerende stilling. Retningslinjene benytter imidlertid begrepet joint SMP (Significant Market Power) innenfor sektorspesifikk regulering. Nkom vil derfor i det videre benytte betegnelsen kollektiv SMP i denne analysen.

5.3 Markedsandeler

424. Det følger av Retningslinjene at markedsandeler er utgangspunktet for vurderingen av markedsrett.¹³³ Nkoms analyse av sterk markedsstilling tar utgangspunkt i tilbyderens markedsandeler.

425. Høye og stabile markedsandeler over tid kan indikere sterk markedsstilling. Det følger av Retningslinjene punkt 55 at det er presumpsjon for sterk markedsstilling dersom en tilbyder har en stabil markedsandel på over 50 prosent:

«According to established case-law, very large market share held by an undertaking for some time - in excess of 50 % - is in itself, save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position. Experience suggest that the higher the market share and the longer the period of time over which it is held, the more likely it is that it constitutes an important preliminary indication of SMP.»

426. Retningslinjene punkt 56 gir ytterligere veiledning angående utvikling og svingninger i markedsandeler:

“[...] the fact that an undertaking with a strong position in the market is gradually losing market share may well indicate that the market is becoming more competitive, but does not preclude a finding of SMP. Significant fluctuation of market share over time may be indicative of a lack of market power in the relevant market. The ability of a new entrant to increase its market share quickly may also reflect that the relevant market in question is more competitive and that entry barriers can be overcome within a reasonable timeframe.”

427. Videre følger det av Retningslinjene punkt 57 at dersom markedsandeler er under 50 prosent, må en vurdering av sterk markedsstilling også basere seg på andre relevante kriterier i tillegg til markedsandeler:

«If the market share is high but below the 50 % threshold, NRAs should rely on other key structural market features to assess SMP. They should carry out a thorough structural evaluation of the characteristics of the relevant market before drawing any conclusions on the existence of SMP.»

428. Ved bruk av markedsandeler som indikator for sterk markedsstilling, er det nødvendig å ta stilling til hvilke måleparametere som er mest relevante for formålet. Både volum og omsetning er relevante måleparametere. Ved koblede produkter i markedet vil markedsandel basert på omsetning bedre reflektere aktørenes markedsposisjon og -styrke enn markedsandel basert på volum, dvs. abonnement eller en type trafikk. Kommisjonen viser i tillegg til at flere måleparametere kan inkluderes i vurderingen, enten hver for seg eller i kombinasjon med hverandre.¹³⁴

5.3.1 Markedsandeler på sluttbrukernivå for telefonikoblede mobiltjenester

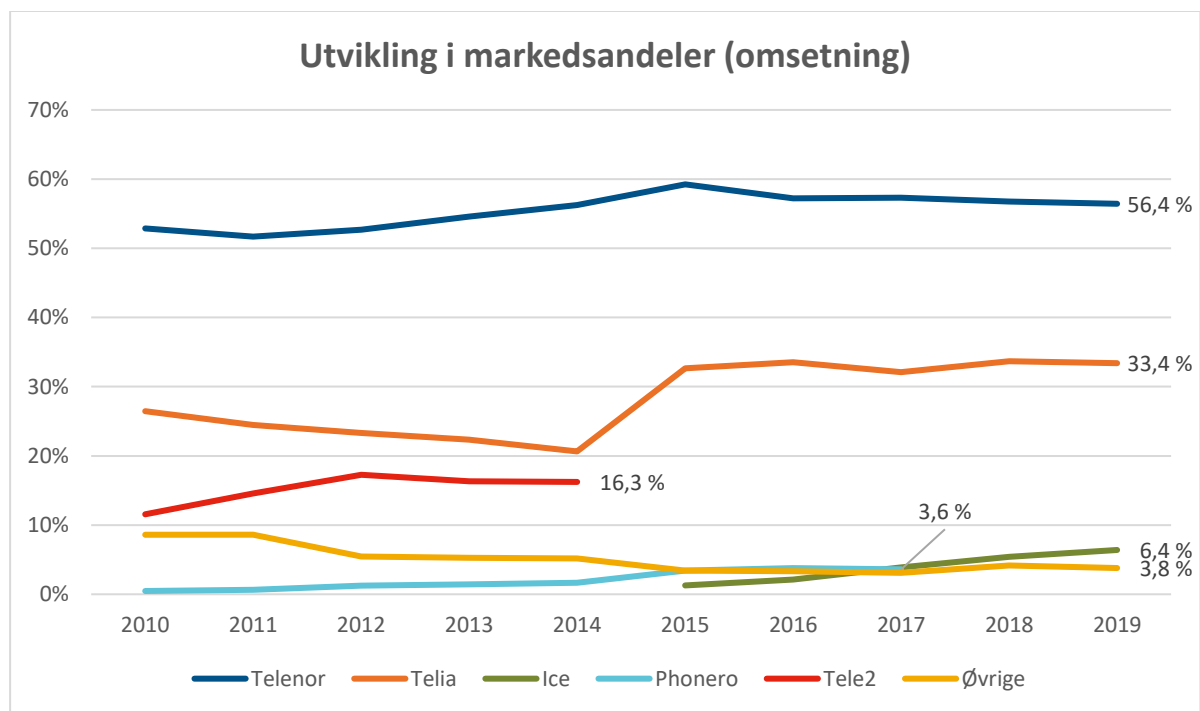
429. I 2019 utgjorde samlet omsetning for telefonikoblede mobiltjenester nesten 18,1 milliarder kroner. Dette inkluderer alle tjenester solgt i tilknytning til et abonnement, herunder faste og variable inntekter for tale, SMS og data. Omsetning fra terminering og videresalg er ikke inkludert.¹³⁵

430. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester fra 2010 til 2019 (privat og bedrift samlet).

¹³³ Retningslinjene punkt 54. Commission Staff Working Document side 23.

¹³⁴ Commission Staff Working Document side 25.

¹³⁵ Omsetning knyttet til innholdsmeldinger er holdt utenfor fom. 2016. Omsetning fra bulkmeldinger inngår i grossistsalget fom. 2016.



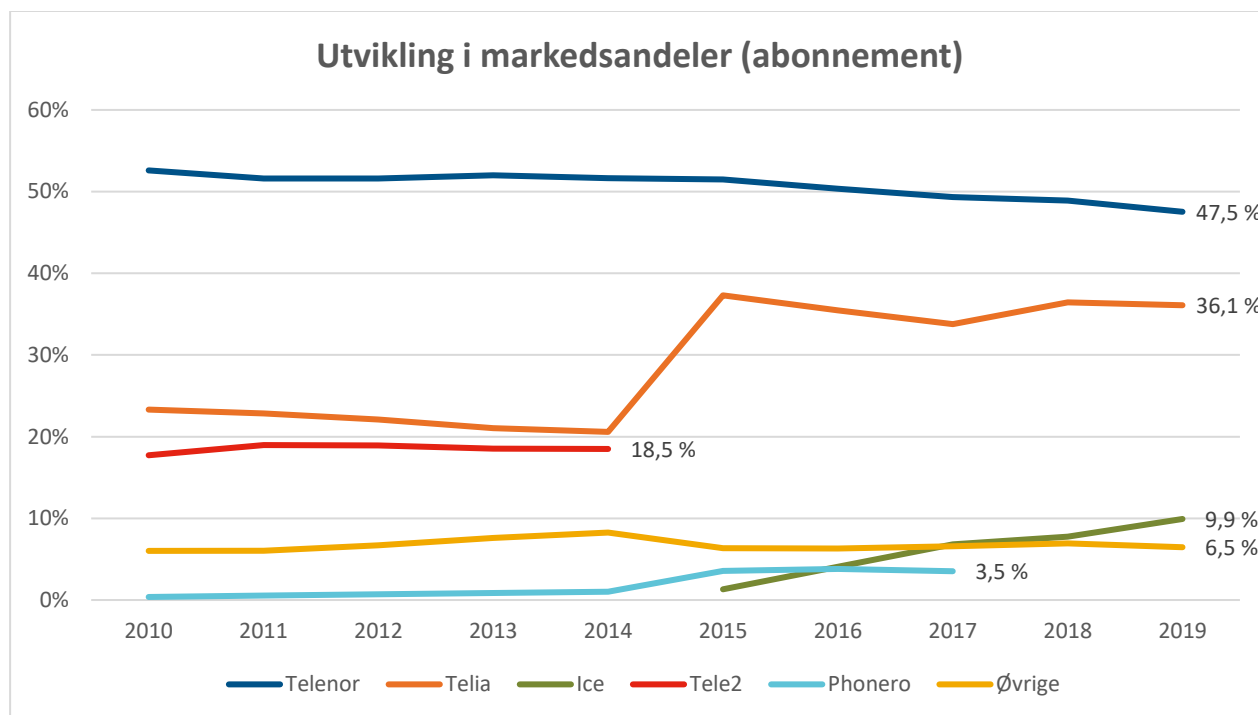
Figur 13 Utvikling i markedsandeler for telefonikoblede mobiltjenester målt i omsetning. Privat og bedrift samlet.

431. Telenors markedsandel målt i omsetning har i hele perioden vært stabil og over 50 prosent. Tall for 2019 viser en andel på 56,4 prosent. Siden forrige markedsanalyse i 2016 har Telenors markedsandel basert på omsetning blitt redusert med omtrent to prosentpoeng.

432. Telias markedsandel hadde en jevn nedgang frem til 2014 for så å øke i 2015 som følge av oppkjøpet av Tele2. I 2017 hadde Telia en liten nedgang i markedsandelen målt i omsetning, men denne økte igjen etter oppkjøpet av Phonero i 2017. Markedsandelen utgjorde 33,4 prosent i 2019.

433. Ice har økt sin andel målt i omsetning siden lanseringen av mobilabonnement i 2015, til 6,4 prosent i 2019. Ice har imidlertid vesentlig mindre andel av omsetningen enn de to etablerte netteierne.

434. Ved utgangen av 2019 var det nesten 5,8 millioner abonnement for mobiltelefoni. Abonnementene var fordelt mellom tilbyderne slik figuren under viser.



Figur 14 Markedsandeler basert på antall abonnement for telefonikoblede mobiltjenester i perioden 2010 til 2019. Privat og bedrift samlet.

435. Når det gjelder antall abonnement for mobiltelefoni på sluttbrukernivå, er forskjellen mellom de etablerte netteierne noe mindre enn markedsandeler basert på omsetning. Figuren over viser at Telenors andel av antall abonnement viser en jevn, svak reduksjon og utgjorde 47,5 prosent ved utgangen av 2019 (privat og bedrift samlet). Markedsandelen var 51,5 prosent ved forrige markedsanalyse¹³⁶ og er dermed redusert med 4 prosentpoeng.

436. Telia hadde ved forrige markedsanalyse 37,3 prosent av antall abonnement. Da var Telias andel beregnet etter Telias oppkjøp av Tele2. Selskapets markedsandel falt noe frem til 2017 for så å øke første halvår 2018, som følge av oppkjøpet av Phonero. Ved utgangen av 2019 har Telia en markedsandel på 36,1 prosent, som er ett prosentpoeng lavere enn markedsandelen Telia hadde ved forrige markedsanalyse som lå til grunn for vedtaket av 1. juli 2016. Utviklingen viser at Telia øker sin kundemasse ved oppkjøp og ikke organisk vekst.

437. Ice har hatt en økende markedsandel basert på antall abonnement fra 2015 til 9,9 prosent ved utgangen av 2019.

438. Et karakteristisk trekk ved fordelingen av markedsandeler på sluttbrukernivå er at Telenor har vesentlig større markedsandel basert på omsetning enn målt i abonnement. Det viser at Telenor oppnår en større inntjening per abonnement enn de øvrige aktørene, noe som også understøttes i vurderingen av prisutvikling og bruksmønstre kapittel 4.3.4. Dette indikerer at Telenor har en kundegruppe med større betalingsvillighet enn tilfellet er for Telia og de øvrige aktørene. Markedsandeler målt i omsetning gir etter Nkoms syn et bedre bilde av styrkeforholdet mellom tilbyderne i mobilmarkedet enn markedsandeler målt i abonnement.

439. Tabellen nedenfor viser markedsandeler for telefonikoblede mobiltjenester for henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet, målt i antall abonnement og omsetning ved utgangen av 2019. Privatmarkedet er størst med omtrent 75 prosent av alle abonnement og 71 prosent av omsetningen i totalmarkedet.

¹³⁶ Analysen til vedtaket 1. juli 2016 var basert på helårstall for 2015

		Telenor	Telia	Ice	Andre
Privat	Abonnement	43,4 %	36,8 %	12,4 %	7,4 %
	Omsetning	51,8 %	36,5 %	8,0 %	3,8 %
Bedrift	Abonnement	59,6 %	34,1 %	2,6 %	3,7 %
	Omsetning	67,3 %	26,0 %	2,6 %	4,2 %

Tabell 13 Markedsandeler for telefonikoblede mobiltjenester målt i antall abonnement og omsetning ved utgangen av 2019, fordelt på privat og bedrift.

440. Tabellen viser at Telenor besitter en svært høy andel av bedriftsmarkedet både målt i abonnement og omsetning.¹³⁷ Dette markedet er preget av mindre mobilitet og høyere inntjening per abonnement enn privatmarkedet. Telenor er mer enn dobbelt så stor som Telia i bedriftsmarkedet, målt i omsetning.

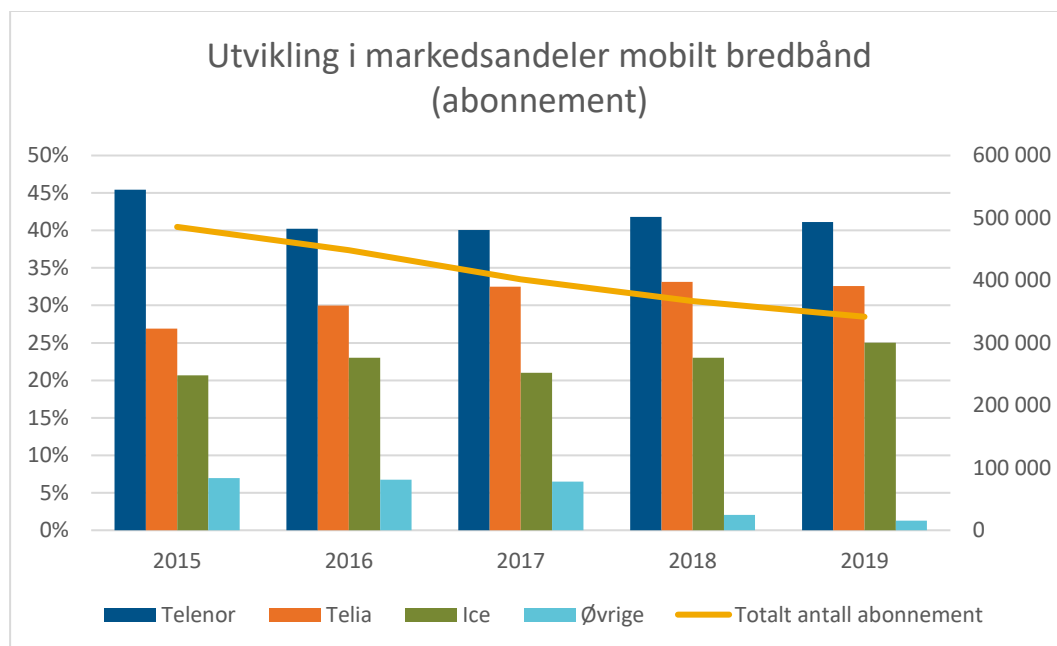
441. Sammenlignet med forrige analyse har Telenors andel av antall abonnement i bedriftsmarkedet vært stabil, henholdsvis 60,3 prosent i 2015 og 59,6 prosent ved utgangen av 2019. I privatmarkedet har derimot Telenors andel av antall abonnement blitt redusert med 5,4 prosentpoeng fra 48,8 prosent i 2015 til 43,4 prosent ved utgangen av 2019. Telenors andel av omsetningen har imidlertid vært stabil siden forrige analyse, både i privat- og bedriftsmarkedet, henholdsvis 52,2 og 67,7 prosent i 2015.

442. Telia har hovedsakelig vokst ved oppkjøp. Siden forrige analyse har Telias andel av antall abonnement i bedriftsmarkedet doblet seg til 34,1 prosent ved utgangen av 2019. Herunder er andelen økt med i overkant av 4 prosentpoeng det siste året. Andelen målt i omsetning var 15 prosent i 2015 og har dermed ikke økt like mye. I privatmarkedet er Telias andel redusert, målt både i omsetning og i antall abonnement, fra henholdsvis 44,0 og 43,5 prosent i 2015. Ved utgangen av 2019 var Telias andel av antall abonnement i privatmarkedet 36,8 prosent.

5.3.2 Markedsandeler for mobilt bredbånd

443. Nkom har kommet til at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjør et tilgrensende, separat sluttbrukermarked, jf. kapittel 2.3.9.3. I vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene er det derfor også relevant å se hvordan markedsandelene for mobilt bredbånd fordeler seg. Ved utgangen av 2019 var det totalt nesten 342.000 abonnement for mobilt bredbånd.

¹³⁷ Bedriftsmarkedet utgjør 25 prosent av antall abonnement og 29 prosent av omsetningen.



Figur 15 Utvikling i markedsandeler målt i antall abonnement for mobilt bredbånd for perioden 2015 til 2019.

444. Figuren over viser at Telenors andel har stabilisert seg rundt 40 prosent av antall abonnement for mobilt bredbånd. Telias andel har økt jevnt siden 2015 og utgjør 32,6 prosent ved utgangen av 2019. Ice hadde da om lag 25 prosent markedsandel. I tillegg til alminnelige frekvenser for mobile tjenester benytter Ice frekvenser i 450 MHz-båndet til dedikert mobilt bredbånd.¹³⁸

445. Når det gjelder markedsandeler målt etter omsetning fra mobilt bredbånd, er Telenor noe større enn Telia, se kapittel 4.3.2.2. I 2019 var Telias markedsandel målt etter omsetning 34,3 prosent mens Telenor hadde en andel på 40,7 prosent. Fra 2018 til 2019 ble Telias andel av omsetningen fra mobilt bredbånd redusert med nesten fire prosentpoeng selv om andelen abonnement var omtrent uendret. Telenor økte sin andel av omsetningen med nesten to prosentpoeng. Ice' andel har vært noenlunde stabil på 24 prosent.

446. Tabellen nedenfor viser markedsandeler basert på abonnement og omsetning for henholdsvis privat- og bedriftsabonnement for mobilt bredbånd i 2019.

		Telenor	Telia	Ice	Andre
Privat	Abonnement	30,9 %	35,3 %	33,2 %	0,6 %
	Omsetning	31,5 %	41,9 %	26,4 %	0,2 %
Bedrift	Abonnement	55,2 %	28,9 %	13,9 %	2,0 %
	Omsetning	57,6 %	20,4 %	19,5 %	2,5 %

Tabell 14 Markedsandeler for mobilt bredbånd målt i abonnement og omsetning ved utgangen av 2019, fordelt på privat og bedrift.

¹³⁸ Per i dag eksisterer det ikke håndsett for tradisjonelle mobiltjenester som støtter LTE i 450 MHz-båndet.

447. De tre netteierne er til stede både i privat- og bedriftsmarkedet, dog i ulik grad. Over halvparten av alle mobile bredbåndsabonnementer i bedriftsmarkedet ved utgangen av 2019 er hos Telenor, mens Telia har størst andel av privatabonnementer. Ice er netteieren med lavest andel, men har en betydelig andel privatabonnementer. Nkom forventer at Ice' posisjon i privatmarkedet for mobilt bredbånd vil være relativt stabil ettersom selskapet i mai 2019 på nytt fikk tildelt frekvensene i 450 MHz båndet.

448. Tabellen viser at Telenor har en sterk tilstedeværelse i den delen av markedet hvor inntjeningen per abonnement er høyest.

5.3.3 Markedsandeler på grossistnivå

449. For å vurdere markedsandeler på nettverksnivå, har Nkom tatt utgangspunkt i aktørene med eget mobilnett; Telenor, Telia og Ice. I vurderingen av hvilke parametere som bør legges til grunn for vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene på grossistnivå, vises det til kapittel 4.3.2.3.

450. Tabellen nedenfor viser markedsandeler på grossistnivå for 2015, som lå til grunn for vedtaket i 2016, og for 2019. Detaljert informasjon om utviklingen innenfor perioden fremgår av tabell 8 og 9 i kapittel 4.3. Både egen sluttbrukervirksomhet og kjøpere av tilgang er inkludert. Intertrafikk inngår som en del av markedet og inkluderes derfor i beregningen. Antall abonnementer og datatrafikk fra MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er inkludert i netteierens andeler. Ice har ingen tilgangskjøpere i sitt nett, slik at deres andeler kun omfatter egen sluttbrukervirksomhet.

	Abonnement, mobiltelefoni		Datatrafikk, mobiltelefoni		Datatrafikk, mobiltelefoni og mobilt bredbånd	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Telenor	58 %	51,3 %	60 %	53,4 %	47 %	45,5 %
Telia	42 %	38,8 %	41 %	40,7 %	46 %	43,7 %
Ice		9,9 %		5,9 %	7 %	10,7 %

Tabell 15 Markedsandeler på grossistnivå basert på abonnement og datatrafikk for mobiltelefoni og mobilt bredbånd for 2015 og 2019.

451. Tabellen viser at Telenor er største tilbyder på grossistnivå med over 50 prosent markedsandel, beregnet med utgangspunkt både i antall abonnementer og i datatrafikk fra telefonikoblede mobiltjenester. Også i 2015 var Telenor største tilbyder i grossistmarkedet. Derimot er Telenors andel under 50 prosent når datatrafikk fra mobilt bredbånd inkluderes. Markedsandelen for Telenor målt i antall abonnementer er redusert med 7 prosentpoeng i perioden. Ved utgangen av 2019 utgjør denne andelen 51 prosent. Reduksjonen skyldes først og fremst Telias oppkjøp av Phoner og TDC Get, som tidligere benyttet Telenors nett, men også noe nedgang i antall egne sluttkunder.

452. De kommende årene forventes det at Ice vil produsere mer trafikk i eget nett. Telia forventes dermed fremover å bære en mindre del av Ice' trafikk.

5.3.4 Oppsummert om markedsandeler

453. Telenor er største tilbyder i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester målt i antall abonnementer og har hatt en stabil andel over tid. Telenor har høyere markedsandel målt i omsetning (56 prosent) enn målt i antall abonnementer (48 prosent), og markedsandelen for omsetning overstiger terskelverdien for sterk markedsstilling.

454. Telia har økt sin markedsandel ved oppkjøp og ikke som følge av organisk vekst. Telia har mistet kunder etter oppkjøp og har vokst igjen som følge av nye oppkjøp. Selskapets andel målt i abonnement utgjør 36 prosent, som er ett prosentpoeng lavere enn i 2015. Selskapets andel målt i omsetning utgjør 33 prosent, som er nesten ett prosentpoeng høyere enn i 2015. I tiden fremover er det begrensede muligheter for nye oppkjøp. Telenor er særlig stor innenfor bedriftsmarkedet og har der en vesentlig større andel enn Telia. Telenors andel av telefonkoblede mobiltjenester i bedriftsmarkedet målt i omsetning er 67 prosent, sammenlignet med Telias andel som er 26 prosent.

455. I det tilgrensede sluttbrukermarkedet for mobilt bredbånd er Telenors andel av antall abonnement større enn Telias, henholdsvis 41 og 33 prosent (privat og bedrift samlet). Målt i omsetning er Telenors og Telias andeler henholdsvis 41 og 34 prosent. Det er særlig i bedriftsmarkedet Telenor har en sterk posisjon. I privatmarkedet er andel abonnement og omsetning for mobilt bredbånd relativt jevnt fordelt for de tre netteierne.

456. På nettverksnivå har imidlertid Telia en større andel eksterne grossistkunder enn Telenor. På nettverksnivå (både internsalg og eksternt salg inkludert) er markedsandelene til Telia basert på antall mobiltelefonabonnement 49 prosent. Av dette er 10 prosentpoeng slutt kunder hos Ice. Trafikkandelen som går i Telias nett, forventes imidlertid å reduseres ettersom Ice øker utbyggingen av eget nett.

457. Dersom datatrafikk fra mobiltelefonabonnement legges til grunn for beregning av markedsandeler på nettverksnivå, utgjorde Telenors markedsandel 53 prosent, mens Telias markedsandel utgjorde 41 prosent i 2019. Inkluderes datatrafikken fra mobilt bredbånd, utgjør Telias andel 44 prosent, mens Telenors andel utgjør 46 prosent.

458. Telias foretakssammenslutninger med påfølgende overføring av trafikk fra Telenors til Telias nett har medført at Telenors markedsandel på grossistnivå er blitt redusert siden forrige vedtak. Telenors markedsandel er imidlertid fremdeles større enn Telias, som følge av den høye andelen egne slutt kunder. Det kan også synes som Telenor har lagt mer vekt på å beholde egne slutt kunder enn å tilegne seg grossistkunder ettersom lønnsomheten i større grad ligger i sluttbrukermarkedet. Telenor hadde ved utgangen av 2019 51 prosent markedsandel på grossistnivå basert på antall abonnement, altså over terskelen for sterk markedsstilling.

459. Forskyvningen av markedsandeler for de etablerte netteierne er i stor grad en følge av oppkjøp og ikke organisk vekst gjennom konkurranse om sluttbrukere i markedet. Dette indikerer at Telenors markeds makt vis-a-vis Telia nødvendigvis ikke har blitt redusert siden forrige markedsanalyse.

460. Den relativt jevne fordelingen av abonnement og omsetning i privatmarkedet for mobilt bredbånd, skyldes i stor grad Ice' tilgang til 450 MHz-frekvenser. Salg av mobilt bredbånd i privatmarkedet utgjør imidlertid en svært liten del av det totale antall abonnement og omsetning som genereres på bakgrunn av grossisttilgangen i det relevante markedet.

461. Telenors markedsandeler totalt sett, både på sluttbrukernivå og på grossistnivå, er fortsatt svært høye. Evnen Telenor viser til å opprettholde markedsandeler, taler for at selskapet i betydelig grad vil kunne beholde sine posisjoner, både på sluttbrukernivå og grossistnivå, innenfor analysens tidsperspektiv. Vurderingen av markedsandeler gir således holdepunkter for en presumpsjon om at Telenor har sterk markedsstilling. En konklusjon om sterk markedsstilling vil imidlertid måtte bero på en helhetlig vurdering av flere kriterier enn markedsandeler.

5.4 Lønnsomhet

462. Høy lønnsomhet over tid kan være en indikator på sterk markedsstilling ved at aktørene har kunnet beholde priser som er høyere enn hva de ville vært i et marked med effektiv konkurranse. Høy lønnsomhet kan imidlertid også knyttes til andre faktorer, for eksempel effektivitetsgevinster eller innovasjon.

463. Tabellen nedenfor gir en oversikt over utviklingen i omsetning, driftsresultat før avskrivninger (EBITDA) og EBITDA-margin i perioden 2013 til 2019 for Telenors totale norske virksomhet.¹³⁹ Både mobilvirksomheten og fastnettvirksomheten inngår i tallene. Siste linje i tabellen viser mobilvirksomheten isolert. [REDACTED]

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Telenor (MNOK)	Mobilomsetning			15 082	15 021	15 072		
	Totalomsetning	25 071	26 186	26 542	26 035	25 965	25 909	25 612
	EBITDA	10 758	11 255	11 088	10 967	11 117	11 004	11 212
	EBITDA-margin	42,90 %	43,00 %	41,80 %	42,10 %	42,82 %	42,47 %	43,80 %
	EBITDA-margin mobil			[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Tabell 16 Omsetning og EBITDA i millioner kroner, samt EBITDA-margin for Telenors totale norske virksomhet og mobilvirksomheten isolert.

464. EBITDA-margin for Telenors totale norske virksomhet, mobil- og fastnettvirksomhet samlet, har vært forholdsvis stabil i perioden 2013 til 2018, rundt 42-43 prosent. Tallene for 2019 viser en forbedret EBITDA-margin på nær 44 prosent. Tall for første kvartal 2020 viser EBITDA på hele 48 prosent.

465. Nkom har i tillegg hentet inn EBITDA-margin fra Telenor for mobilvirksomheten isolert for perioden 2015 til 2018. Tallene viser at EBITDA-margin for mobilvirksomheten har vært forholdsvis stabil og høyere enn for Telenors totale virksomhet. [REDACTED]

466. Tabell 14 gir en oversikt over utviklingen i omsetning, EBITDA og EBITDA-margin i perioden 2013 til 2019 for Telias norske mobilvirksomhet.¹⁴⁰ Tallene er hentet fra Telias interimrapporter uten valutaomregning til norske kroner. [REDACTED]

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Telia (MSEK)	Omsetning	7 056	6 864	9 165	9 057	10 087	11 898	14 666
	EBITDA	2 144	2 130	2 761	3 125	3 531	4 492	6 394
	EBITDA-margin	30,40 %	31,00 %	30,10 %	34,50 %	35,01 %	37,75 %	43,60 %
	EBITDA-margin mobil			[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Tabell 17 Omsetning og EBITDA i millioner kroner, samt EBITDA-margin for Telias norske virksomhet.

467. Telias EBITDA-margin var i perioden 2013 til 2015 stabil rundt 31 prosent. Etter oppkjøpet av Tele2 økte selskapets EBITDA-margin til i overkant av 34 prosent i 2016 og

¹³⁹ <http://www.telenor.com/no/investor-relations/rapporter/>

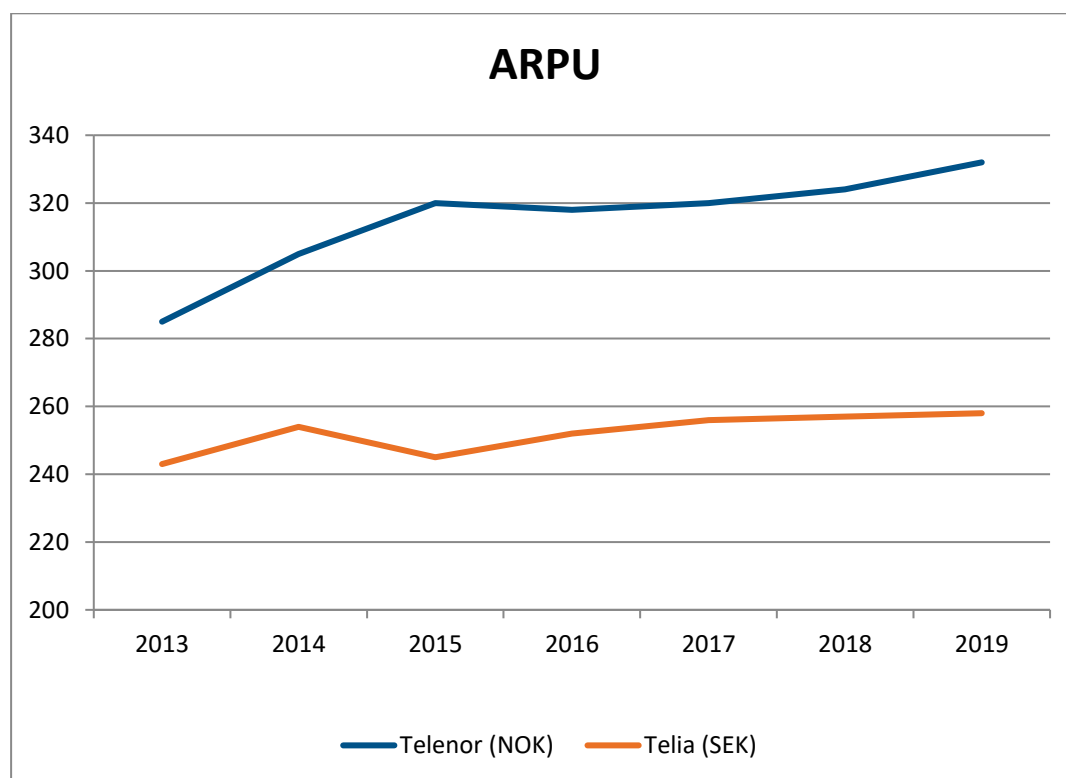
¹⁴⁰ <http://www.teliasonera.com/en/investors/reports-and-presentations/>

deretter 35 prosent i 2017. Oppkjøpet av Phonero i 2016 har ifølge selskapets rapportering også bidratt positivt på EBITDA-margin fra og med 2017. EBITDA-margin på nær 38 prosent i 2018 tilskrives god kostnadskontroll og synergier fra oppkjøpet av Phonero.

468. Get TDC ble formelt slått sammen med Telia i første kvartal 2019. EBITDA-marginen for den totale virksomheten ble forbedret til over 43 prosent i 2019 og var dermed tilnærmet på nivå med Telenor. EBITDA for første kvartal 2020 utgjorde 40,5 prosent.

469. ICE Group har rapportert negativ EBITDA for sin norske virksomhet både i 2016, 2017, 2018 og 2019¹⁴¹.

470. Figuren nedenfor viser utviklingen i ARPU¹⁴² for Telenors og Telias norske mobilvirksomhet. Telenor har siden 2013 jevnt over hatt vekst i ARPU. Telia hadde svingninger i ARPU frem til 2015, men har deretter hatt en jevn årlig forbedring. Tabellen viser at Telenor over tid har hatt langt høyere ARPU enn Telia. De siste tre årene har Telenors ARPU vært rundt 25-29 prosent høyere enn Telias. Ved utgangen av første kvartal 2020 rapporterte Telenor ARPU på 322 NOK, mens Telia rapporterte 256 NOK. Telenors kunder synes dermed å generere mer inntekter per abonnement enn Telias kunder, noe som gjenspeiles i Telenors lønnsomhet. Ice rapporterte ARPU¹⁴³ på 234 NOK for fjerde kvartal 2019.



Figur 16 Utvikling i ARPU for Telenor og Telia i perioden 2013 til 2019.

Oppsummering og konklusjon

¹⁴¹ <https://icegroup.com/investor/reports-and-presentations>

¹⁴² ARPU – average revenue per user. Beregnet som et gjennomsnitt av kvartals ARPU gjennom året.

¹⁴³ Smartphone ARPU

471. Telenor har gjennom en årrekke rapportert svært solid lønnsomhet for sin virksomhet i Norge. Over tid har Telenor hatt vesentlig bedre lønnsomhet enn Telia. Tall for Telenors mobilvirksomhet isolert forsterker dette bildet. Telia har hatt en positiv utvikling i EBITDA-margin i etterkant av oppkjøpene av Tele2, Phonero og Get TDC. Det såkalte «dekningsløftet», hvor Telia i 2015 investerte stort i å utbedre dekning, kan også ha bidratt til den positive utviklingen. I 2019 oppnådde Telia tilnærmet lik EBITDA-margin som Telenor for den totale virksomheten. EBITDA for mobilvirksomheten for 2019 var ikke tilgjengelig for begge selskap per May 2020, men det må forventes at disse også nærmer seg hverandre. Telenor rapporterer imidlertid fremdeles langt høyere inntekter per kunde enn Telia.

472. Vurderingen av lønnsomhet over tid støtter opp under en presumpsjon om at Telenor har sterk markedsstilling. Dette er imidlertid et område hvor aktørene har blitt mer likeverdige de siste par årene.

5.5 Tilgang til salgskanaler

473. Tilbydere av grossisttilgang i mobilnett er normalt vertikalt integrert slik at den mest betydelige delen av virksomheten er knyttet til sluttbrukermarkedet. Tilgang til distribusjons- og salgskanaler er nødvendig for å vinne kunder og har derfor avgjørende betydning for virksomheten. Det er derfor relevant å vurdere hvordan tilgangen til slike salgskanaler påvirker markedsrett.

474. Relevante salgskanaler for mobile tjenester kan være både fysiske og nettbaserte, og ofte vil sluttbrukerne kombinere bruk av ulike salgskanaler før kjøpet fortas. Etablering og drift av nettbaserte salgskanaler har relativt lave kostnader og kan fullt ut kontrolleres av tilbyder selv. Selskapenes egne nettsider er eksempler på dette. Etablering og drift av fysiske utsalgssteder vil derimot krever høyere kostnader, formodentlig større andel faste kostnader, og butikkene kontrolleres ikke nødvendigvis av tilbyderen.

475. Kundene i sluttbrukermarkedet er ikke homogene, og det forventes at private sluttbrukere har kjøpspreferanser som skiller seg fra bedriftskunder. Mens nettbaserte salgskanaler og formidling gjennom elektronikk-kjeder er velegnet for privatmarkedet, vil bedriftskunder ha behov for mer skreddersydde tilbud. Generelt gjelder imidlertid at telefonene blir stadig mer komplekse, og smarttelefoner utgjør størstedelen av salget. Det er derfor rimelig å legge til grunn at mange kunder etterspør kjøps hjelp og tjenester fra et fysisk utsalgssted.

476. De store elektronikk-kjedene, herunder Elkjøp¹⁴⁴ og Power, selger telefoner hvor kunden kan velge abonnement fra enten Ice, Telenor eller Telia. I tillegg kontrollerer de to største mobiloperatørene egne butikker. Telenorbutikken¹⁴⁵ har 85 egne utsalgssteder, mens Telia¹⁴⁶ oppgir å ha 58 butikker og 5 bedriftssenter. I tillegg selges mobile tjenester gjennom forhandlere, blant annet gjennom den landsdekkende kjeden Mobit¹⁴⁷, som selger bedriftsløsninger på vegne av både Telenor og Telia. Ice har etablert egen butikk på Sandvika Storsenter og på Strømmen Storsenter.

477. Ut fra det ovenstående synes det ikke å være betydelige ulikheter i tilgang til nettbaserte salgskanaler. Heller ikke synes det å være ulikheter når det gjelder tilgang til de store elektronikk-kjedene. Telenor og Telia skiller seg fra Ice ved å ha et godt utbygd nettverk av egne butikker og forhandles i tillegg av andre landsdekkende kjeder. Telenor er sterkest på

¹⁴⁴ Elkjøp og Lefdal slo seg sammen 18. januar 2018

¹⁴⁵ <https://www.telenor.no/telenorbutikken/>

¹⁴⁶

https://www.telia.no/butikk/?gclid=EAlaIqobChMlnOOKt_TT3wIVSomyCh1W6AXWEAAYASAAEgIc5fD_BwE&gclid=c=aw.ds

¹⁴⁷ Mobit er en sammenslåing av Telering og flere IT- og mobilkjeder som Telehuset, Mobildata, Comunit og Nordialog. Se: <https://mobit.no/om-oss/>

tilstedeværelse blant fysiske utsalgssteder, men Telia har også et betydelig avtrykk. Tilgang til salgskanaler synes dermed ikke å være et selvstendig forhold som styrker en presumpsjon om sterk markedsstilling for Telenor.

5.6 Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer

478. Konkurransenintensiteten på sluttbruker- og grossistnivå reduseres dersom det etableres eller foreligger ulike former for begrensninger eller kostnader forbundet med retten til å bytte tilbyder. Tilgang til informasjon, byttekostnader, og innlåsningsmekanismer er sentrale momenter i vurderingen av om det foreligger slike mobilitetsbegrensninger i markedene og vil kunne ha betydning for en tilbyders mulighet til å opprettholde sin markedsposisjon. I det følgende drøftes disse momentene opp imot privatmarkedet og bedriftsmarkedet, og det pekes på hvilken konkret relevans de har for vurderingen av konkurransesituasjonen i markedet, herunder vurderingen av Telenors stilling som dominerende aktør.

479. I sluttbrukermarkedet foreligger det en rekke kommersielle prissammenlignings-tjenester som sluttbrukere kan benytte for å sammenligne tilbydere og produkter.¹⁴⁸ Generelt mener Nkom at sluttbrukere i privatmarkedet har god tilgang på informasjon. Imidlertid kan subsidiering av håndsett, kobling av mobilabonnement med andre tjenester (for eksempel BankID og nulltakseringstjenester), samt tilbydernes markedsføring av dekning og kapasitet, bidra til å komplisere sluttbrukerens mulighet til å sammenligne produkter. Telenors lansering av en rekke tilleggstjenester for yngre mobilkunder i mars 2019 bidrar også til å komplisere en slik sammenligning.¹⁴⁹

480. Mindre aktører har ikke nødvendigvis samme muligheter til å kunne tilby tilleggstjenester som en del av mobilabonnementene. Slike tilleggstjenester kan være kostbare, samtidig som det krever en viss kundebase for å komme i posisjon til å inngå avtaler med eksterne samarbeidspartnere. Nkom mener at slike tilleggstjenester kan både ha innelåsende effekter på sluttbrukere og bidra til å heve terskelen for videre vekst for mindre aktører.

481. Nkom mener videre at det ikke foreligger noen direkte byttekostnader som er vesentlig til hinder for mobilitet for sluttbrukere i privatmarkedet. Kostnadene forbundet med å bytte tilbyder er lave, og prosedyrene for nummerportering er ikke kompliserte eller særlig tidskrevende.¹⁵⁰ Adgangen til å fastsette en bindingstid i avtaler mellom tilbyder og sluttbruker i privatmarkedet er også begrenset til 12 måneders varighet, jf. ekomloven § 2-4. Til tross for dette er omfanget av privatkunder som bytter tilbyder relativt begrenset. Data Nkom har innhentet, viser at 63 prosent av privatkundene har ikke byttet tilbyder siste to år¹⁵¹.

482. I bedriftsmarkedet kan det imidlertid avtales lenger bindingstid enn 12 måneder i medhold av ekomloven § 2-4, noe som innebærer en større innelåsende effekt på sluttbrukeren. Nkoms markedsundersøkelse i bedriftsmarkedet fra oktober 2018 viste at nær halvparten av de spurte bedriftene hadde bindingstid i sin nåværende avtale for mobiltelefoni. I tillegg var det en gruppe på rundt 20 prosent som ikke visste om de hadde bindingstid i sin avtale. Rundt halvparten av bedriftene som hadde bindingstid, hadde en bindingstid på 24 måneder eller mer.

¹⁴⁸ Nkom lanserte en godkjenningssordning for sammenligning av abonnementspriser den 10. mai 2016, <https://www.nkom.no/ekom-markedet/godkjentordning-for-prissammenlikningstjenester>

¹⁴⁹ https://www.insidetelecom.no/artikler/telenor-lanserer-godbiter/460127?utm_source=newsletter_2019-03-12

¹⁵⁰ Den videre utbredelsen av eSIM forventes å forenkle portering ytterligere.

¹⁵¹ Markedsundersøkelse gjennomført av Respons Analyse oktober 2018

483. Samtidig opererer de fleste tilbyderne med bruddgebyr ved prematur avvikling av abonnementsforholdet. Hos Telenor har bruddgebyr i størrelsesorden 2000-4000 kroner per abonnement vært vanlig¹⁵². Bruddgebyret er uavhengig av hvor lang tid som er gått av bindingstiden. Lengre bindingstid og bruddgebyr innebærer mindre mobilitet for kunden og en mer innelåsende effekt sammenlignet med privatmarkedet.

484. Bedriftsmarkedet preges også av at kundene ofte ønsker å kjøpe totalpakker bestående av flere ekomtjenester, se kapittel 2.3.6. Dersom en bedrift har en totalpakke som innebærer flere ekomtjenester, vil det ofte kunne være ressurskrevende og mindre attraktivt å bytte tilbyder for én eller flere av tjenestene.

485. På denne bakgrunn mener Nkom at bedriftsmarkedet preges av til dels høye innlåsningsmekanismer.

486. I grossistmarkedet er kjøperens tilgang til informasjon mer begrenset enn i sluttbrukermarkedet. Telenor har i henhold til Nkoms vedtak i marked 15 vært pålagt å offentliggjøre standardavtaler for MVNO-tilgang og nasjonal gjesting, men plikten til offentliggjøring har ikke omfattet informasjon om priser. Det forhold at det er få tilbydere i grossistmarkedet, gjør markedet likevel relativt oversiktlig.

487. Dekning er av de viktigste parameterne ved valg av tilbyder i privatmarkedet og det aller viktigste for bedriftskundene. Et bytte av vertsnett i en grossistavtale vil dermed være et forhold som vil kunne få store konsekvenser for tilgangskjøpere, og dermed skape usikkerhet rundt et mulig bytte og gjøre dette mindre attraktivt. Nkom viser ellers til drøftelsen av opplevd kvalitet og dekning i nettverket i analysen kapittel 5.7.1.

488. På anmodning fra en tilgangskjøper kan nettoperatøren dessuten ha utbedret dekningen i enkelte spesifikke deler av nettet. Dette gjelder typisk for MVNO-tilbydere i bedriftsmarkedet som har behov for dekning i gitte områder for å tilfredsstille kravene til sine kunder. For å gjennomføre endringene, kan vertsnettet stille krav om kompensasjon og bindingstid.

489. Vertsoperatører har potensielt også ulike tekniske profiler på grunn av ulike utstyrsleverandører, hvilket skaper et behov for tilpasninger ved et eventuelt bytte. Dette øker byttekostnadene for tilgangskjøper. For tjenesteleverandører vil et slikt bytte også innebære at sluttbrukerne må bytte SIM-kort. Dette kan være en omfattende prosess som også fører til kundetap.

Oppsummering og konklusjon

490. Nkom mener at flere forhold i drøftelsen ovenfor taler for at Telenor vil kunne opprettholde sin posisjon, særlig i bedriftsmarkedet. Bruk av bindingstid og bruddgebyr gjør det mindre aktuelt å bytte tilbyder. I tillegg er kundenes oppfatning av kvalitet og dekning et forhold som bidrar til at Telenor kan opprettholde sin sterke posisjon i bedriftsmarkedet og i sluttbrukermarkedet generelt.

491. På grossistnivå eksisterer det også ulike former for byttekostnader. Selv om utviklingen her har gått i positiv retning med tanke på redusert bruk av bindingstid, er det fremdeles forhold knyttet til dekning og kundenes oppfatning av dekning, samt tekniske forhold, som kan hindre en aktør i å bytte vertsnett.

492. For Telenor, som har størstedelen av sin kundemasse i sluttbrukermarkedet, taler dette for at selskapet vil kunne opprettholde sin sterke posisjon totalt sett og støtter opp om en presumpsjon om sterk markedsstilling for Telenor.

¹⁵² Jf. Telenors vilkår for bedriftskunder, <https://bedriftsbutikk.telenor.no/nettbutikk/vilkaar>

5.7 Vertikal integrasjon

493. Et vertikalt integrert foretak kjennetegnes av at det innenfor sin virksomhet har samlet flere produksjonsnivåer som kunne vært kontrollert av ulike virksomheter. Foretaket kan dermed gjennom sin posisjon i ulike markeder for innsatsfaktorer eller i sluttbrukermarkedet holde konkurrenter ute eller opptre konkurransebegrensende overfor eksisterende konkurrenter og på denne måten styrke sin markedsstilling. Oppnådd markedsrett kan overføres både fra grossistmarkedet til sluttbrukermarkedet og motsatt.

494. Et vertikalt integrert foretak kan i utgangspunktet gjøre det vanskelig for nye aktører på sluttbrukernivå å få nødvendig nettverkstilgang til en konkurransedyktig pris i fravær av regulering. Det kan derfor være utfordrende for en ny aktør i sluttbrukermarkedet å konkurrere effektivt med et integrert foretak, med mindre den har sitt eget utbygde radionett.

495. I analysen av sterk markedsstilling er spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, tilbydere kan trekke særskilte fordeler av å være vertikalt integrert som kan styrke deres markedsrett i det relevante grossistmarkedet.

496. Begge de etablerte nettverksoperatørene i det norske markedet er vertikalt integrerte tilbydere. Det innebærer at selskapenes grossistvirksomhet gjennom internsalg tilbyr grossisttjenester til egen sluttbrukervirksomhet. Deres sluttbrukervirksomhet har således en helt annen tilgang på innsatsfaktorer enn andre konkurrenter i sluttbrukermarkedene som ikke er vertikalt integrerte. Det tredje nettverket er også vertikalt integrert, men selskapet har en litt annen posisjon enn de to etablerte netteierne ettersom de ikke utelukkende kan basere seg på intern grossisttilgang, men også er avhengig av ekstern tilgang til innsatsfaktorer.

5.7.1 Betydningen av kvalitet og dekning i mobilnett som innsatsfaktor

497. Det har tradisjonelt vært en oppfatning i markedet om at Telenor har det best utbygde nettverket. Telia ga ved oppkjøpet av Tele2 også uttrykk for at det er «en vesentlig asymmetri mellom Telenor og TSN»¹⁵³:

«Det er i dag en vesentlig asymmetri mellom Telenor og TSN når det kommer til dekning, kapasitet og hastighet - "kvalitet" i nettene. Dette er sannsynligvis en del av forklaringen på hvorfor Telenor synes å ha de mest lojale kundene - de mest kvalitetsbevisste kundene er lojale til Telenor.»

498. Telia argumenterte imidlertid for at oppkjøpet ville gjøre selskapet mer jevnbyrdig med Telenor og gi økte insentiver til å utvikle et nettverk som er jevnbyrdig med Telenors nett med hensyn til kapasitet, dekning og hastighet.

499. Telia investerte langt mer i sitt mobilnett i 2015 og 2016 enn selskapet hadde gjort de foregående årene¹⁵⁴. For 2017, 2018 og 2019 sank imidlertid Telias investeringsnivå igjen. Telenor har siden 2012 holdt et jevnt høyt investeringsnivå, og har samlet sett gjennom disse årene investert langt mer i sitt mobilnett enn Telia. Tabellen nedenfor viser investeringer i mobilnett i perioden 2012 til 2019. I 2018 og 2019 er investeringene redusert også for Telenor sammenliknet med tidligere år. Dette skyldes trolig at hoveddelen av 4G-oppgraderinger var gjennomført innen utgangen av 2017. For Telenor inkluderer tallene også investeringer i såkalt backhaul, og dette kan forklare noe av differansen mellom selskapene.



¹⁵³ Melding av foretakssammenslutning TeliaSonera AB/publ/Tele2 Norge AS og Network Norway AS fra 18. juli 2014

¹⁵⁴ Tall innhentet til ekomstatistikken

Tabell 18 Telenor og Telias investeringer i mobilnett perioden 2012 til 2019

500. Telia vant i 2016 og 2017 Tek.no sin test av 4G-dekning i norske mobilnett.¹⁵⁵ Testen omfattet 4000 tester på 566 målepunkter rundt om i landet. Telenor på sin side kan vise til å ha vunnet Ookla Speedtest i 2018, som innebærer raskest nedlastingshastighet i 4G-nettet, sammenliknet med operatører fra hele verden¹⁵⁶.

501. At begge tilbydere investerer tungt i sine nettverk, kan sees på som et uttrykk for at ingen av dem kan opptre uavhengig av hverandre, heller ikke Telenor. Det sentrale i relasjon til markedsrett er imidlertid hvordan kundene opplever og vektlegger kvalitet og dekning.

502. Nkoms markedsundersøkelser fra høsten 2018 viser at dekning er viktig ved valg av tilbyder både for privat- og bedriftskunder. For privatkunder er pris det viktigste og rangeres foran dekning, mens for bedriftskunder er dekning det aller viktigste i valg av tilbyder¹⁵⁷.

503. På spørsmål om hvilken operatør som har best dekning og datahastighet, svarer 35 prosent av kundene i privatmarkedet at det er Telenor. Ti prosent svarer at Telia har det beste nettet. Samtidig er det en gruppe på hele 53 prosent som svarer de ikke vet. Det kan legges til grunn at en viss andel av denne gruppen oppfatter de to nettene som like når det gjelder kvalitet og dekning.

504. I bedriftsmarkedet er preferansene for Telenors nett enda sterkere. Hele 51 prosent av de spurte oppgir at de mener Telenor har best dekning. 19 prosent av de spurte mener Telenor og Telia har omtrent lik dekning, mens kun 5 prosent mener Telia har best dekning. Resultatene støttes av Epsis måling av kundetilfredshet fra oktober 2019 hvor kundene opplever Telenors dekning som best.¹⁵⁸ Dipper/Telenor scorer desidert høyest på kundetilfredshet i bedriftsmarkedet, mens både Telia og Ice følger et godt stykke bak.¹⁵⁹ Tilgangskjøpere har også i innspill til Nkom i september 2018 gitt uttrykk for at det fremdeles eksisterer en sterk persepsjon blant sluttkundene for at Telenor har den beste dekningen¹⁶⁰.

505. Phoneros kunder ble overført fra Telenors til Telias nett i løpet av første halvår 2018. Telia uttalte i denne sammenheng at selskapet hadde brukt over 150 millioner på å bygge ekstra dekning til bedriftskunder som opplevde dårligere dekning som følge av bytte av nett¹⁶¹. Til tross for dette viste Epsis kundetilfredshetsmåling fra oktober 2018 at kundene til Phonero

¹⁵⁵ <https://www.telia.no/magasinet/telia-har-norges-beste-4g-nett-igjen/>
¹⁵⁶

https://www.telenor.no/privat/dekning/?s_kwid=ALI285!10!15363994497!142069458150&ef_id=W9yBewAADVPnpXN_:20190121092630:s#tab2=0

¹⁵⁷ Resultater fra markedsundersøkelser utført av Respons Analyse og Kantar på vegne av Nkom høsten 2018

¹⁵⁸ https://www.insidetelecom.no/artikler/kundene-mener-telenor-nettet-er-best/476704?utm_source=newsletter_2019-10-18

¹⁵⁹ <https://www.insidetelecom.no/artikler/fjordkraft-mobil-og-dipper-er-best-lik/476340>

¹⁶⁰ Offentlige versjoner av aktørenes innspill: <https://www.nkom.no/ekom-markedet/markeder/marked-15-tilgang-til-mobilnett>

¹⁶¹ <https://www.insidetelecom.no/artikler/har-brukt-150-millioner-pa-dekning-til-phonero-kundene/425873>

var langt mindre fornøyde enn året før¹⁶². Telia ga da uttrykk for at det hadde være utfordringer i migreringen av Phonero-kundene.

506. En oppfatning i markedet av at Telenor har det beste nettverket, gir Telenors sluttbrukervirksomhet og grossistvirksomhet en fordel når det gjelder å skaffe kunder og beholde dem.

507. Nkom la ved forrige analyse fra juli 2016 til grunn at det var usikkert i hvilken grad Telia ville lykkes innenfor analysens tidshorison i å utfordre Telenors posisjon som preferert mobilnett. Nkoms informasjonsinnhenting og resultatene fra markedsundersøkelsene høsten 2018 viser at det fremdeles er en asymmetri i oppfatningen av dekning mellom de to nettverkene.

508. Nkom legger til grunn at sluttbrukernes preferanser for Telenors nett er et forhold som gir selskapet fordeler når det gjelder å beholde og skaffe kunder, både på sluttbruker- og grossistnivå.

5.7.2 Betydningen av eierskap og kontroll over nett for overføringskapasitet og andre innsatsfaktorer

509. Telenor har eierskap og kontroll over nett som benyttes i flere markeder. Selskapet eier en stor del av nettene som brukes for overføringskapasitet i Norge. Selskapet var frem til desember 2018 utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for overføringskapasitet opp til og med 8 Mbit/s (tidligere marked 6). Overføringskapasitet over 8 Mbit/s, inkludert mørk fiber, har siden 2012 ikke vært underlagt særskilt regulering etter at Nkom opphevet den tidligere reguleringen for Telenor i denne delen av overføringskapasitetsmarkedet.¹⁶³

510. Nkom fattet 20. desember 2018 vedtak i grossistmarkedet for høykvalitetstilgang til faste aksessnett (marked 4). Markedet tar utgangspunkt i tidligere marked 6, men omfatter i tillegg til kapasitetsprodukter som leide linjer og optisk kanal (bølgelengder), også dataoverføringstjenester som IP-VPN og Ethernet-VPN. Ettersom marked 4 er et nytt marked i Anbefalingen, og det kun er overføringskapasitet opp til og med 8 Mbit/s som har vært underlagt sektorspesifikk regulering i Norge siden 2012, gjennomførte Nkom en særskilt vurdering av om det er grunnlag for å regulere dette markedet i Norge.

511. Selv om etableringsbarrierene fortsatt er høye for aktører som ønsker å etablere et landsdekkende tilbud, fant Nkom at det norske sluttbrukermarkedet for høykvalitets aksessprodukter preges av effektiv konkurranse mellom flere tilbydere. Telenor er største tilbyder i sluttbrukermarkedet med en markedsandel på 24 prosent, men fire andre tilbydere har markedsandeler mellom 20 og 9 prosent hver. På bakgrunn av dette konkluderte Nkom med at det ikke er grunnlag for å regulere marked 4 i Norge. Reguleringen av Telenor i tidligere marked 6 ble samtidig opphevet.

512. Overføringskapasitet er en nødvendig innsatsfaktor ved produksjon av mobiltjenester. Telenor vil kunne ha insentiver til å diskriminere mellom egen mobilvirksomhet og andre nettverksoperatører ved salg av overføringskapasitet i grossistmarkedet. Analysen av marked 4 viser imidlertid at Telenors muligheter for vertikal overføring av markedsrett er mer begrenset enn tidligere ettersom konkurransen om å tilby overføringskapasitet er økende. Samtidig vil det være områder i landet der Telenor i praksis vil være eneste tilbyder som kan levere overføringskapasitetstjenester.

¹⁶² <https://www.insidetelecom.no/artikler/misfornoyde-phonero-kunder-etter-telia-bytte/448639>

¹⁶³ Nkom: Opphevelse av forpliktelser for Telenor i grossistmarkedet for overføringskapasitet over 8 Mbit/s, 20. april 2012

513. For å realisere høye datahastigheter i mobilnett, går utviklingen i retning av økt andel fiber til basestasjonene. Telenor investerer betydelig i fiber til basestasjoner, også til avsidesliggende basestasjoner hvor fremføring av fiber er svært kostbart.

514. Telenor har vært Telias største leverandør av tilgang til fiber for transport fra basestasjonene til kjernenettet. Telia har imidlertid de siste årene hatt en strategi om å gjøre seg mindre avhengig av Telenor ved å samarbeide med flere fiberaktører. Selskapet har blant annet inngått avtaler med TDC (før foretakssammenslutningen), BKK Digitek, GlobalConnect¹⁶⁴ og Eidsiva Bredbånd.

515. Telia har også ved oppkjøpet av Get TDC fått tilgang til eget fibernett. Dette gir Telia mulighet til å benytte egen infrastruktur for overføringskapasitet i områdene hvor Get TDC har bygget ut. Tilgang til eget fibernett resulterte dessuten i at Telia i mars 2019 lanserte et tilbud til små og mellomstore bedrifter hvor en egen ruter kombinerer bredbånd både fra fast tilknytning og mobilnettet. Ruterer bytter sømløst mellom fast og mobilt bredbånd slik at kunden ikke merker om en av forbindelsene blir brutt.¹⁶⁵ Ved å utnytte tilgangen til infrastruktur på denne måten, kan Telia styrke sin posisjon i markedet, særlig i bedriftsmarkedet.

516. Ingen andre aktører i Norge har imidlertid et så godt utbygd fibernett som Telenor. For enkelte strekninger er Telenor eneste tilbyder. Telia vil dermed fremdeles være avhengig av tilgang til Telenors fibernett mange steder¹⁶⁶. Ice er også avhengig av å kjøpe tilgang til nett for overføringskapasitet. Ice kjøper slik tilgang hovedsakelig fra GlobalConnect og Telenor.

517. Fra januar 2020 samlet Telenor all infrastruktur i selskapet Telenor Infra AS. Norkrings basestasjoner ble samtidig overført til dette selskapet, som fremover drifter Telenors passive infrastruktur.¹⁶⁷ Norkring, som var eid av Telenor, eide og drev senderinstallasjoner for bakkebasert kringkasting i Norge.¹⁶⁸ Norkring tilbød innplassering (Telelosji) for antenner og utstyr i sine senderstasjoner til Telenor og andre mobiloperatører. Selskapets tilbud av samlokalisering for mobiltelefoni har imidlertid vært omfattet av forpliktelsene Telenor har vært pålagt i medhold av reguleringen i marked 15. Uten sektorspesifikk forhåndsregulering ville Telenors eierskap til Norkring og dette selskapets infrastruktur vært egnet til å gi Telenor fordeler ved utbygging og fortetting av mobilnettet.

5.7.3 Oppsummering og konklusjon vertikal integrasjon

518. I det norske mobilmarkedet er det per i dag to vertikalt integrerte nettverksoperatører med dekning i hele landet. Ice er også vertikalt integrert, men foreløpig avhengig av å kjøpe tilgang til landsdekkende nett der selskapet ikke selv har dekning.

519. Telenors sluttbrukervirksomhet og deres grossistkunder har tilgang til et nettverk som fremdeles oppfattes av mange kunder som det beste nettverket. Dette gjelder særlig innenfor bedriftsmarkedet. Telias investeringer i dekning de siste årene har ikke utlignet forskjellene i oppfatning av dekning. Nkom mener således at dekning er et konkurranseparameter som gir Telenors sluttbrukervirksomhet, så vel som selskapets grossistvirksomhet, en fordel fremfor andre vertikalt integrerte aktører.

520. Nkom mener videre at Telenors eierskap og kontroll over underliggende innsatsfaktorer (infrastruktur for overføringskapasitet, lokasjonssteder etc.) også er egnet til å gi selskapet fordeler som andre aktører ikke kan oppnå.

¹⁶⁴ Tidligere Broadnet

¹⁶⁵ <https://e24.no/digital/telia/telia-tar-det-foerste-steget-etter-oppkjoepet-av-get-legger-ned-tdc-og-smelter-sammen-fiber-og-mobilnettene/24586066>

¹⁶⁶ <https://www.insidetelecom.no/artikler/kan-bruke-get-nettet-til-a-gi-deg-5g-i-sofaen/442189>

¹⁶⁷ <https://www.insidetelecom.no/artikler/holder-basestasjoner-skiller-ut-mobilmastene/483212>

¹⁶⁸ Norkring eide like i overkant av 2000 basestasjoner for bakkebasert kringkasting spredt over hele Norge, som gikk inn i Telenor Infra AS fra 1. januar 2020. Norkring tilbød innplassering av antenner og utstyr fra kringkastere, mobiloperatører, bredbåndskunder, offentlige etater m.fl. på sine stasjoner.

521. Totalt sett mener Nkom at vertikal integrasjon er et forhold som underbygger en presumpsjon om at Telenor har sterk markedsstilling.

5.8 Samdriftsfordeler

522. Samdriftsfordeler (breddefordeler) oppnås i de tilfeller der det er billigere å produsere to eller flere produkter eller tjenester sammen enn å produsere dem hver for seg (i ulike bedrifter). Produksjonskostnadene per enhet kan for eksempel reduseres ved at mer enn én tjeneste produseres ved hjelp av felles produksjonsmidler, som infrastruktur eller administrative systemer. I sluttbrukermarkedet er markedsføring og kundeservice aktiviteter som kan gi opphav til samdriftsfordeler. En tilbyder som er tilstede i flere markeder, vil kunne fordele felleskostnader over flere produkter/tjenester.

523. Både Telenor og Telia har virksomhet i flere nordiske land, og dette kan gi selskapene en viss synergieffekt.

524. Telenor er markedsledende i de fleste infrastrukturmarkedene for elektronisk kommunikasjon i Norge, herunder markedene for bredbånd, kabel- og satellitt-TV, jordbunden kringkasting og digital kringkasting (Telenor eier en tredel av Norges Televisjon). Telenor er således i en unik posisjon sammenliknet med tidligere monopolister i andre land og kan som nevnt i kapittel 5.7 dra nytte av deler av denne infrastrukturen ved produksjon av mobiltelefoni.

525. I tillegg til å være markedsledende på infrastrukturnivå i de fleste markedene for elektronisk kommunikasjon, er Telenor også til stede i de tilhørende sluttbrukermarkedene. Ved oppkjøpet av TDC Get har Telia fått tilgang til infrastruktur og vil også kunne tilby flere sluttbrukerprodukter som TV, bredbånd og mobiltelefoni, tilsvarende som Telenor. Etter oppkjøpet har Telia samlet kundeservice rettet mot bedriftsmarkedet, herunder mobiltelefoni, IoT og bredbånd.¹⁶⁹ Telia har imidlertid ikke markedsposisjoner i andre norske sluttbrukermarkeder som kan sammenliknes med Telenor. Telenor er markedsledende i sluttbrukermarkedet både for fasttelefoni og bredbånd. Den massive tilstedeværelsen av Telenors merkevarer i ulike sluttbrukermarkeder vil kunne gi samdriftsfordeler som ingen andre aktører kan oppnå.

526. Telenors tilstedeværelse og posisjon i sluttbrukermarkedene kan gi synergigevinster i tilknytning til administrasjon, kundeservice etc. Videre vil Telenors markedsposisjon i flere sluttbrukermarkeder kunne gi fordeler knyttet til merkevarekjennskap og dermed redusert behov for markedsføring sammenliknet med andre aktører som kun opptre i ett eller få markeder.

Oppsummering og konklusjon

527. Nkom mener at ingen andre aktører i det relevante markedet har en bredde i tjenestespekteret som Telenor har i Norge. Selskapet har kontroll over infrastruktur i flere markeder for elektronisk kommunikasjon og samtidig sterk posisjon i tilhørende sluttbrukermarkeder. Dette gir Telenor et unikt grunnlag for samdriftsfordeler og synergigevinster.

528. Selv om begge netteierne er vertikalt integrerte og kan ha fordeler av sin tilstedeværelse i flere nordiske land, mener Nkom at Telenors bredde i det norske markedet skiller selskapet fra Telia. Kriteriet underbygger en presumpsjon om at Telenor har sterk markedsstilling.

¹⁶⁹ <https://www.insidetelecom.no/artikler/telia-naer-tredobling-av-bedriftssatsingen/461345>

5.9 Saker under gjeldende regulering

529. Telenor har som nevnt vært utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i tre forutgående vedtak og pålagt forpliktelser om tilgang til ikke-diskriminerende vilkår og fra 2016 også regulerte priser. Forpliktelsene har til hensikt å bøte på faktiske og potensielle konkurranseproblemer som følge av at Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling kan opptre uavhengig av konkurrenter og kunder. Det er derfor relevant å vurdere selskapets etterlevelse av pålagte plikter samt øvrig markedsadferd i gjeldende reguleringsperiode. Adferden kan si noe om selskapets mulighet til å opptre uavhengig av konkurrenter og kunder. Nkom har sett nærmere på saker under gjeldende regulering som gjelder Telenors tilbudte tilgangspriser og kontraktsvilkår.

5.9.1 Utvikling og oppfølging av tilgangspriser

530. Telenor er i gjeldende regulering pålagt å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang for tjenesteleverandør, MVNO og nasjonal gjesting, med priser som hindrer marginskvis for tilgangskjøper. Nkom fører tilsyn med prisforpliktelsen ved å gjennomføre marginskvistester med seks måneders intervaller.

531. Første test ble konkludert i februar 2017, og Nkom fant at tilgangspriser som gjaldt ut januar 2017, medførte marginskvis. Telenor hadde på tidspunktet for Nkoms konklusjon allerede varslet om nye vilkår fra 1. februar 2017 slik at ytterligere endringer ikke var påkrevd.

532. Andre gang Nkom konkluderte på marginskvistest, var i juli 2017. Også her fant myndigheten at priser som gjaldt til 15. juni ikke oppfylte kravene, men at Telenors prisreduksjoner fra 15. juni og fra 1. juli 2017 var tilstrekkelig til å unngå ytterligere pålegg.

533. Tredje runde med marginskvistest resulterte i desember 2017 med pålegg om endrede tilgangspriser, både for MVNO- og tjenesteleverandørtilgang. Vedtaket ble påklaget av Telenor som mente at Nkom la til grunn feilaktige forutsetninger, spesielt gjaldt det kostnader til sluttbrukervirksomhet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har denne klagen til behandling.

534. Nkoms fjerde runde med marginskvistest ble konkludert i mai 2018, og også her fant myndigheten at tilgangspriser ut mai 2018 ga negativ margin for tjenesteleverandørtilgang. Telenors nye priser som skulle få virkning fra 1. juni 2018, ga imidlertid positive marginer slik at pålegg om retting frem i tid ikke var nødvendig.

535. Både femte og sjette runde med marginskvistest viste negative resultater, og Nkom varslet vedtak om prisreduksjon i henholdsvis november 2018 og mai 2019. Telenor innrettet tilgangsprisene som en følge av varsel om vedtak slik at et formelt pålegg om prisreduksjon ikke var nødvendig.

536. I syvende runde viste marginskvistestene positive resultater både for MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang, og Nkom konkluderte i november 2019 med at testene var bestått.

537. Opplysninger som er kjent for Nkom, tyder på at tilgangsprisene til Telia er lavere enn tilgangspriser fra Telenor. Tilgangskjøpere har ved mange anledninger påpekt dette og har samtidig lagt vekt på at de ikke opplever å ha tilstrekkelig forhandlingsstyrke overfor netteierne.

538. Redegjørelsene over er en sterk indikasjon på at Telenors tilgangspriser disiplineres i all hovedsak av regulering og de periodiske marginskvistestene og ikke av verken andre grossisttilbydere eller av tilgangskjøpere.

5.9.2 Oppfølging av krav til ikke-diskriminering

539. Tilgangsforpliktelsen som Telenor har vært underlagt over flere år, innebærer at tilgangskjøpere skal ha likeverdige muligheter som Telenor til å konkurrere i sluttbrukermarkedet. Telenors grossisttilbud må dermed ha slike egenskaper at tilgangskjøper

teknisk, kvalitetsmessig og prismessig kan tilby tilsvarende produkter i sluttbrukermarkedet. Nkom har i gjeldende reguleringsperiode henvendt seg formelt til Telenor i to saker for å ivareta etterlevelse av denne forpliktelsen.

540. I mars 2017 lanserte Telenor produktporteføljen «Yng» hvor abonnentene kan strømme musikk uten å bruke av datakvoten. På bakgrunn av krav om ikke-diskriminering stilte Nkom spørsmål til Telenor om tilrettelegging for at tjenesteleverandører i Telenors nett skulle kunne tilby tilsvarende produkter. Telenor hadde ikke diskutert mulighetene for dette med tilgangskjøpere i forkant av lansering av «Yng», men ga uttrykk for at selskapet ville utvikle nødvendig funksjonalitet dersom de fikk en forespørsel.

541. Nkom varslet 31. mai 2017 pålegg om retting på bakgrunn av kravet til ikke-diskriminering. Telenor sendte merknader til varselet 20. juni 2017 hvor selskapet informerte om at informasjon og vilkår for grossisttilbudet var sendt til tjenesteleverandører 19. juni 2017. Nkom avsluttet dermed saken, men påpekte overfor Telenor hva kravet til ikke-diskriminering innebærer for fremtidig produktutvikling.

542. Videre ble Telenor i brev 13. september 2017 bedt om å redegjøre for funksjonaliteten som Telenor benytter for å realisere datakontrollprodukter for egne sluttbrukere og hvorvidt Telenor har tilrettelagt for at tjenesteleverandører kan tilby tilsvarende produkter til egne sluttkunder.

543. Nkoms vurdering av Telenors eksisterende grossisttilbud var at dette ikke ga tjenesteleverandører mulighet til å tilby tilsvarende kontrollprodukt som Telenor. Nkom mente at tjenesteleverandører måtte tilbys en løsning som ville gi tjenestetilbydere de samme mulighetene som Telenor, uten ugrunnet opphold. Telenor etterkom Nkoms henvendelse og startet opp utviklingen av en tilfredsstillende løsning for tjenestetilbyder.

544. Nkoms oppfølging av ikke-diskrimineringsprinsippet viser at det er behov for regulatoriske krav mot diskriminering for at tilgangskjøpere skal få likeverdige muligheter til å konkurrere som Telenors egen sluttbrukervirksomhet. Selv om det ikke var behov for å fatte vedtak i noen av de to nevnte sakene, indikerer redegjørelsen ovenfor at Telenor i liten grad var disiplinert av grossistkundene, men snarere av regulatoriske krav.

5.9.3 Oppfølging av krav til standardavtale

545. På grunnlag av endrede forpliktelser i vedtaket 1. juli 2016 oversendte Telenor reviderte standardavtaler for MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang til Nkom henholdsvis 15. september og 31. oktober 2016. Etter en grundig vurdering av deler av avtalene varslet Nkom pålegg om retting 14. juli 2017. Pålegget gjaldt flere forhold i avtalene som Nkom mente var i strid med vedtaket 1. juli 2016. Telenor endret deretter visse vilkår i standardavtalen for tjenesteleverandørtilgang med virkning fra 1. juli 2019.

546. Nkom fattet vedtak i saken 12. juli 2019. Vedtakene gjaldt Telenors standardavtaler for henholdsvis MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. I vedtakene påla Nkom Telenor å rette utformingen av standardavtalenes bestemmelser om eksklusivitet, om migrasjon, om ensidig hevingsrett ved brudd på eksklusivitetskrav og om ubetinget og ensidig endringsadgang. Nkom påla også Telenor å inkludere visse forhold i standardavtalen. Dette gjaldt bestemmelser om å etterkomme anmodninger om å endre dekning/forbedre innendørsdekning og vilkår som reflekterer tilgangskjøpers rett til å få endret sin tilgangsavtale på grunnlag av krav til ikke-diskriminering.

547. Vedtakene ble påklaget av Telenor 23. august 2019. Nkom oversendte innstilling til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. november 2019.

5.9.4 Oppsummering og konklusjon

548. I etterkant av 2016-vedtaket har Nkoms tilsyn med tilgangspriser og gjennomføring av marginskvisiteter dokumentert at Telenors tilgangspriser har vært høyere enn reguleringen

tillater. Telenor har også tilbudt tjenester til egne sluttbrukere uten at tilsvarende funksjonalitet er tilgjengelig for tilgangskjøpere. Videre er det flere forhold i Telenors standardavtaler for MVNO- og tjenesteleverandørtilgang som Nkom mener er i strid med vedtaket fra 1. juli 2016. Nkom mener oppfølging av både prisregulering, krav til ikke-diskriminering og standardavtaler indikerer at Telenor kan opptre uavhengig av kunder og andre konkurrenter og støtter således opp under en presumpsjon om sterk markedsstilling.

5.10 Kjøpermak / forhandlingsstyrke på etterspørselssiden

549. Forhandlingsstyrke på etterspørselssiden ("countervailing buying power" eller kjøpermak) er et forhold som kan disiplinere en tilbyders markedsadferd. Kjøpermak kan sies å eksistere når en definert kjøper eller en gruppe av kjøpere av en vare eller en tjeneste er tilstrekkelig viktig for selgeren til å kunne utøve innflytelse på den prisen selgeren tar for varen eller tjenesten.

550. Kjøpermak er ikke et absolutt begrep, men refererer til den relative styrke en kjøper har i forhandlinger med en selger om en gitt vare eller tjeneste. Graden av kjøpermak vil således kunne variere med ulike konstellasjoner av kjøpere og selgere. Spørsmålet i denne sammenheng er hvorvidt én eller flere eksisterende kjøpere på kort eller mellomlang sikt vil kunne øve tilstrekkelig innflytelse på pris og andre vilkår til at Telenor likevel ikke kan anses å ha sterk markedsstilling.

551. Kjøperne av tilgang og originering i mobilnett er beskrevet i kapittel 3.2 om aktører på etterspørselssiden. Telenor har per i dag ingen kjøper av nasjonal gjesting. eRate har som nevnt inngått MVNO-avtale med Telenor, men har foreløpig ikke lansert tjenester på denne plattformen og kjøper således ikke trafikk som MVNO. Utover denne avtalen har Telenor ikke andre MVNO-avtaler. eRate er imidlertid en stor kjøper av tjenesteleverandørtilgang. Selskapet videreselger tilgang til en rekke andre tjenesteleverandører som til sammen står for like i underkant av tre prosent av antall abonnement i sluttbrukermarkedet. I tillegg selger Telenor tilgang til enkelte andre tjenesteleverandører som utgjør til sammen under én prosent av markedet.

552. En trussel om ikke å kjøpe kan være et sterkt pressmiddel fra kjøpers side. Hvor effektivt et slikt pressmiddel er, avhenger blant annet av hvor attraktiv kjøperen er for selger og om det finnes alternative tilbydere å inngå avtale med og hvor attraktive disse er.

553. eRate er per i dag største kjøper av tilgang hos Telenor, med rundt tre prosent markedsandel basert på antall mobiltelefonabonnement hos deres kunder. Phonerio hadde like i underkant av fire prosent av antall abonnement da selskapet ble kjøpt opp av Telia ved utgangen av 2016. Nkom har frem til i dag ikke erfart at Phonerio, eRate eller andre tilgangskjøpere har kunnet utøve kjøpermak overfor Telenor i en grad som har vært tilstrekkelig til å disiplinere selskapets grossisttilbud. Ingen av aktørene har lyktes i å forhandle frem andre avtaler enn standard avtlevilkår. Dette til tross for at Nkom i gjeldende vedtak har presisert at kravet til ikke-diskriminering ikke er til hinder for at Telenor kan tilby flere tilgangsavtaler, forutsatt at alle tilgangskjøpere får like muligheter til å inngå slike. Sakene det vises til i kapittel 5.9 i tilknytning til tilgangsreguleringen under gjeldende vedtak, indikerer også at tilgangskjøpere ikke har hatt tilstrekkelig grad av kjøpermak. Spørsmålet i denne sammenheng er imidlertid i større grad hvorvidt tilbydere fremover kan utøve kjøpermak i tilstrekkelig grad.

554. Nkom legger til grunn at graden av kjøpermak blant annet vil avhenge av inntektene en tilgangsavtale potensielt kan generere, noe som igjen vil avhenge av kundemassen til tilgangskjøperen. eRate har som nevnt avtaler med tjenesteleverandører som til sammen har rundt tre prosent markedsandel. Selskapet kan vokse videre enten ved at eksisterende kunder/tjenesteleverandører vokser eller ved å tilknytte seg flere tjenesteleverandører. Etter

flere oppkjøp i markedet er det imidlertid svært få uavhengige tjenesteleverandører og således begrensede muligheter for å tilknytte seg nye større grossistkunder. Erfaringene med organisk vekst i det norske markedet tilsier også at vekst av et visst omfang for de eksisterende kundene/tjenesteleverandørene vil i beste fall ta tid. Nkom legger derfor til grunn at hverken eRate eller andre tjenesteleverandører i Telenors nett vil i løpet av kommende to til tre år ha en vekst som tilsier at deres kjøpermakst endres vesentlig.

555. Per i dag er det kun Telia som er et alternativ for kjøp av MVNO-tilgang. Ice har av ulike grunner ikke grossistkunder i sitt nett (se kapittel 4.3.5.4). Kjøp av tilgang fra eRate kan være et alternativ til å kjøpe direkte fra Telenor for grossistkunder som ikke allerede er hos eRate. Imidlertid vil tap av en grossistkunde fra Telenor til eRate fremdeles innebære at trafikk og grossistinntekter forblir hos Telenor.

556. En trussel om å kjøpe tilgang fra Telia i stedet for Telenor, må fra Telenors side forventes å være reell. I inneværende periode har både Chilimobil og TDC¹⁷⁰ gått over til å kjøpe tilgang hos Telia. På den annen side må det kunne antas at Telenor er kjent med at mange kundegrupper, særlig i bedriftsmarkedet, har preferanser for Telenors nett. Kundenes oppfatning av dekning tar tid å endre, se kapittel 5.7.1, og det er derfor sannsynlig at preferansene enkelte kundegrupper har for Telenors nett, vil vedvare i noen grad innenfor neste to til tre år. I tillegg er det slik at et bytte av nettverk alltid innebærer risiko for kundefrafall. Nkom legger derfor til grunn at konkurransen fra Telia ikke vil disiplinere Telenors tilbud i særlig større grad enn i dag innenfor de neste to til tre år.

557. Telia har per i dag to kjøpere av MVNO-tilgang i sitt nett, Com4 og Lycamobile, i tillegg til Ice som kjøper nasjonal gjesting, og kjøpere av tjenesteleverandørtilgang. Ice vil kunne tre ut av avtalen innenfor analysens tidshorisont. Deres kjøpermakst vil da også til en viss grad bero på hvilket volum selskapet kan tilby. Ice kan fortsatt forventes å ha vekst, særlig i privatmarkedet. På den annen side vil det forhold at andelen gjestingstrafikk forventes å bli redusert ettersom selskapet bygger ut egen dekning, samtidig som selskapet blir en sterkere konkurrent til de etablerte netteierne, trekke i retning av at selskapet vil ha begrenset kjøpermakst. Nkom har således heller ikke grunnlag for å hevde at Ice vil kunne disiplinere Telenors tilgangsvilkår i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorisont.

558. Når det gjelder Com4 og Lycamobile, er dette tilgangskjøpere som kan være attraktive for Telenor, men begge disse selskapene har også begrensede volum¹⁷¹ som gjør at det er lite sannsynlig at de vil ha noen sterkere kjøpermakst enn andre tilsvarende aktører. Dette gjelder også for tjenesteleverandører i Telias nett.

559. Telenors grossistsalg utgjør en forholdsvis liten del av selskapets totale salg. Av det totale antall telefonikoblede abonnement har Telenor 48 prosent som egne sluttbrukere og rundt 3 prosent som grossistkunder. Inntekter fra grossistsalg utgjør en forholdsvis liten del av selskapets totale inntekter, sammenliknet med inntekter fra salg til sluttbrukere. Samtidig har Telenor svært høy EBITDA-margin, ref. kapittel 5.4. Telenors insentiver til å ivareta og skaffe seg konkurransemessige fordeler i sluttbrukermarkedet fremfor å selge grossisttilgang, må dermed kunne antas å være sterke. Ettersom Telenor er bredt til stede i ulike sluttbrukermarkeder (telefonikoblede tjenester, mobilt bredbånd, både bedrift og privat), vil tilgang i de fleste tilfeller innebære direkte konkurranse til egen sluttbrukervirksomhet. Telenor må på denne bakgrunn antas å ha begrensede insentiver til å konkurrere med Telia om å gi tilgang, da for attraktive vilkår vil øke konkurransekraften til tilgangskjøperne på sluttbrukernivå.

¹⁷⁰ Get TDC hadde tilgangsavtale med Telia forut for foretakssammenslutningen, hvilket innebar at TDC uavhengig av foretakssammenslutningen var i ferd med å bytte nettverk.

¹⁷¹ Lycamobile hadde rundt 1 prosent av antall mobiltelefonabonnement ved utgangen av første halvår 2018, mens Com4 hadde rundt 20 % av antall SIM-kort for maskin-til-maskin-kommunikasjon.

Oppsummering og konklusjon

560. Vurderingen av kjøpermakt viser at tilgangskjøpere har hatt og forventes å ha begrensede muligheter til å utøve kjøpermakt i det relevante grossistmarkedet. Samtidig har Nkom ikke holdepunkter for at konkurransen fra Telia vil bli vesentlig sterkere enn tidligere innenfor en tidsperiode på to til tre år.

561. Nkom mener på denne bakgrunn at kjøperne av tilgang ikke vil kunne utøve kjøpermakt overfor Telenor som kan disiplinere selskapet i en slik grad at selskapet ikke kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere innenfor analysens tidshorisont. Dette styrker en presumpsjon om sterk markedsstilling for Telenor.

5.11 Etableringshindre og potensiell konkurranse

562. I et marked med betydelige etableringshindre vil etablerte aktører i stor grad være beskyttet mot potensiell konkurranse. Den disiplinerende effekten som trussel om konkurranse ellers kunne ha, vil da være sterkt redusert eller fraværende. Eksistens av høye etableringshindre vil dermed være sentralt i analysen av sterk markedsstilling i et fremadskuende perspektiv.

563. Under vurderingen av det første kriteriet i tre-kriterie-testen i kapittel 4.2, har Nkom konkludert med at det foreligger høye og varige strukturelle etableringshindre. Konklusjonen er i hovedsak basert på at infrastruktur for mobilnett er vanskelig å duplisere da dette vil kreve betydelige investeringer og innebærer høy grad av ugjenkallelige kostnader.

564. Under vurderingen av det andre kriteriet har Nkom vurdert betydningen av det tredje mobilnettet og potensiell konkurranse fra aktører som ikke er innenfor markedet per i dag, og i hvilken grad disse kan bidra til å disiplinere de etablerte netteierne. Nkom konkluderte der med at det ikke er klare holdepunkter for at det tredje nettet i tilstrekkelig grad vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden i det relevante markedet innenfor analysens tidshorisont. Videre fant Nkom ikke grunnlag for at potensiell konkurranse fra andre aktører som ikke er tilbydere innenfor det relevante markedet, vil kunne disiplinere tilbudet fra de etablerte aktørene i grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont.

565. Når det gjelder analysen av hvorvidt Telenor har sterk markedsstilling innenfor det relevante markedet, så betyr vurderingene av etableringshindre og potensiell konkurranse at selskapet innenfor de neste to til tre år med stor sannsynlighet ikke vil bli disiplinert av aktører som ikke er tilbydere i det relevante markedet i dag. I kapittel 5.10 vurderte Nkom også hvorvidt konkurransen fra Telia vil være egnet til å disiplinere Telenors tilbud innenfor den samme perioden og konkluderte med at det ikke kan forventes. Fravær av tilstrekkelig grad av kjøpermakt styrker presumpsjonen om sterk markedsstilling for Telenor.

5.12 Oppsummering og konklusjon om sterk markedsstilling

566. Telenor er største tilbyder i sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester målt i omsetning og i antall abonnement. Ved utgangen av 2019 sto selskapet for 56 prosent av omsetningen i det totale sluttbrukermarkedet og 48 prosent av det totale antall abonnement. Andelen av abonnement har falt med rundt fire prosentpoeng siden forrige markedsanalyse, mens andel av omsetning har kun falt med ett prosentpoeng. Telenors markedsposisjon i sluttbrukermarkedet har vært stabil over lang tid og kjennetegnes av at selskapet omsetter mer per kunde enn andre markedsaktører.

567. Telia har noe lavere andel av antall abonnement enn ved Nkoms forrige markedsanalyse, rundt 36 prosent av det totale antall abonnement i sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester. Telia har i løpet av perioden siden forrige markedsanalyse økt

sin markedsandel ved oppkjøp, for deretter å miste kunder, og deretter vokst igjen som følge av nye oppkjøp. Telia sto for rundt 33 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet i 2019.

568. Telenor er særlig stor innenfor bedriftsmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester, hvor de har over nesten dobbelt så mange abonnement og mer enn dobbel så stor omsetning som Telia. Dette markedet er preget av mindre mobilitet og høyere inntjening per abonnement enn privatmarkedet. En sterk posisjon i dette markedet er dermed vanskelig for andre aktører å utfordre.

569. Telenor er også største tilbyder i sluttbrukermarkedene for mobilt bredbånd, målt både i omsetning og i antall abonnement. Ved utgangen av 2019 sto Telenor for nær 41 prosent av antall abonnement og 41 prosent av omsetningen samlet i privat- og bedriftsmarkedet. Telia hadde til sammenligning 33 prosent av antall abonnement og 34 prosent av omsetningen, mens Ice hadde 25 prosent av antall abonnement og 24 prosent av omsetningen.

570. På nettverksnivå er Telenor også fremdeles største tilbyder både målt i antall abonnement og datatrafikk, med henholdsvis 51 prosent av antall abonnement og i overkant av 53 prosent av datatrafikk fra mobilabonnement i deres mobilnett. Telenors andel av abonnement er imidlertid redusert med rundt sju prosentpoeng siden forrige markedsanalyse. Dette skyldes i hovedsak Telias oppkjøp av Phonero og TDC Get, men også noe nedgang i antall egne kunder.

571. Telia har rundt 49 prosent av det totale antall abonnement i sitt nett. Dersom man trekker ut Ice' abonnement, har Telia omtrent 39 prosent av abonnementene. Ved forrige vedtak hadde Telia 42 prosent av antall abonnement. Ice forventes å ta stadig mer trafikk over i eget nett. Målt i datatrafikk har Telia omtrent 41 prosent av datatrafikken i sitt nett, mens Ice hadde nesten 6 prosent av den totale datatrafikken i sitt nett ved utgangen av 2019.

572. Telenor har over tid hatt svært god lønnsomhet, vesentlig bedre enn Telia, særlig om man ser mobilvirksomheten isolert. Telia har hatt en positiv utvikling i EBITDA-margin i etterkant av oppkjøpene av Tele2, Phonero og Get TDC, samt muligens som en følge av store investeringer i dekning i perioden rundt 2015. De to aktørene hadde tilnærmet lik EBITDA-margin for 2019. Telenor rapporterer imidlertid langt høyere inntekt per kunde enn Telia.

573. Vurderingen av markedsandeler viser at Telenor fremdeles har en sterkere markedsposisjon enn Telia. En analyse av sterk markedsstilling må imidlertid også kunne begrunnes i et framoverskuende perspektiv. Telia har hatt et mål om å utligne forskjellene i dekning, kapasitet og hastighet i eget mobilnett sammenliknet med Telenor. Kundernes oppfatning er imidlertid tidkrevende å endre. Informasjon Nkom har innhentet tyder på at det fremdeles eksisterer en oppfatning, særlig blant bedriftskunder, om at Telenor har det beste nettverket dekningsmessig. Dette gir Telenor fordeler både i sluttbrukermarkedene og grossistmarkedet når det gjelder å tiltrekke seg og å holde på kunder. Nkom mener dette er et forhold som underbygger at Telenors sterke posisjon i markedet vil vedvare innenfor de neste to til tre år.

574. Telenor har videre eierskap og kontroll over underliggende innsatsfaktorer som ikke kan sammenliknes med andre tilbydere i det relevante markedet. Selv om Telia gjennom oppkjøpet av Get TDC har fått tilgang til fibernett og dermed infrastruktur for overføringskapasitet, er det ingen andre aktører som har et like godt utbygd fibernett som Telenor. Videre har Telenor god tilgang på infrastruktur for innplassering av utstyr, gjennom eierskapet i Telenor Infra.

575. Ingen andre aktører har en bredde i tjenestespekteret som Telenor har i Norge. Selskapet har kontroll over infrastruktur i flere markeder for elektronisk kommunikasjon og samtidig sterke posisjoner i tilhørende sluttbrukermarkeder. Dette gir grunnlag for samdriftsfordeler i et omfang som ingen andre kan oppnå innenfor analysens tidshorisont, og styrker således vurderingen av sterk markedsstilling for Telenor.

576. Når det gjelder kjøpermakt, har Nkom frem til nå ikke erfart at tilgangskjøpere hos Telenor kan utøve kjøpermakt i en grad som er egnet til å disiplinere Telenors tilbud i grossistmarkedet. Nkom forventer ikke at dette er et forhold som vil endres innenfor kommende reguleringsperiode. Ice vil ha mulighet til å skifte vertsnett innenfor analysens tidshorisont. Deres kjøpermakt vil da kunne bero på hvilket volum selskapet kan tilby. Det forhold at andelen gjestingstrafikk forventes å bli redusert ettersom selskapet bygger ut egen dekning, samtidig som selskapet blir en sterkere konkurrent til de etablerte netteierne, trekker imidlertid i retning av at også Ice vil ha begrenset kjøpermakt.

577. Nkom har videre vurdert hvorvidt potensiell konkurranse fra andre aktører kan disiplinere Telenors tilbud i grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont. Etter Nkoms syn vil hverken konkurranse fra Telia, Ice eller andre potensielle aktører være egnet til å disiplinere Telenors tilbud i grossistmarkedet i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorisont.

578. Summen av forholdene nevnt ovenfor, sammenholdt med konklusjonen fra tre-kriterietesten, danner grunnlag for å konkludere med at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i den perioden analysen omfatter.

579. Telenors svært solide lønnsomhetstall for den norske mobilvirksomheten bekrefter at selskapet fremdeles beholder sin sterke posisjon i det relevante markedet, og lønnsomhetstallene kan også ses på som en bekreftelse på at Telenor i stor grad har kunnet opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Selskapets strategi for å beholde sin posisjon i mobilmarkedet har som lønnsomhetstallene viser, vært vellykket.

580. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at Telenor fortsatt har sterk markedsstilling i markedet for tilgang og originering i mobilnett.

581. Eksistensen av enkeldominans utelukker i teorien muligheten for å konstatere kollektiv SMP¹⁷². Nkom har likevel vurdert om forholdene ligger til rette i det norske markedet for en slik konklusjon. En oppsummering av denne vurderingen fremgår i kapittel 5.13.

5.13 Vurdering av kollektiv SMP

582. Ved vurdering av kollektiv SMP står Kommisjonens og ESAs Retningslinjer¹⁷³ sentralt, jf. ekomloven § 3-3 og forarbeidene.

583. Et første steg i en vurdering av kollektiv SMP vil være å vurdere hvorvidt markedet er kjennetegnet av forhold som er egnet til å tilrettelegge for et stilltiende samarbeid. Retningslinjene viser til at følgende forhold er aktuelle å vurdere:

- Markedskonsentrasjon og antall aktører (Retningslinjene punkt 70-72 og 78)
- Tidligere markedsadferd (Retningslinjene punkt 71)
- Symmetri i tilknytning til blant annet kostnadsstruktur, markedsandeler, kapasitet/dekning, vertikal integrasjon, lønnsomhet, ARPU, muligheten til å replikere koblede produkter (Retningslinjene punkt 72 og 78)
- Graden av transparens og produkthomogenitet (Retningslinjene punkt 73)

584. Det norske mobilmarkedet har over tid vært preget av høy konsentrasjon og markedet er blant de mest konsentrerte i Europa. Det vises til kapittel 4.3.3 for ytterligere informasjon. De to etablerte netteierne Telenor og Telia kontrollerer over 90 prosent av omsetningen i

¹⁷² Det vises til ekomloven § 3-1 og forarbeidene (Ot.prp 58 (2002-2003) side 98-99) som oppstiller sterk markedsstilling alene eller sammen med andre som alternativer som ikke kan eksistere samtidig.

¹⁷³ Det vises til kapittel 1 hvor det fremgår at Nkom av praktiske hensyn legger til grunn Kommisjonens nye retningslinjer fra 8. mai 2018.

markedet. Når det gjelder trafikken som går i de to nettene, fordeler denne seg ganske likt, særlig datatrafikken.

585. Telenors og Telias mobilvirksomhet har dessuten flere likhetstrekk, blant annet er begge selskapene vertikalt integrerte nettverksoperatører med dekning i hele landet. Begge selskapene har høy lønnsomhet og benytter seg av samme teknologier. Ettersom trafikken fordeler seg ganske likt mellom de to nettene, kan det legges til grunn at de utnytter stordriftsfordeler i tilnærmet samme grad og den underliggende kostnadsstrukturen er relativ lik, se kapittel 4.2.2. På den annen side er de to nettene bygd ut med ulikt antall basestasjoner og investeringsprofilene har over tid også vært ulike, se kapittel 5.7.1 Selskapenes tilbud i sluttbrukermarkedet er imidlertid i stor grad like. I teorien vil stor grad av symmetri mellom selskapene være et forhold som legger til rette for koordinert adferd.

586. Begge selskapene vil ha et ønske om å beskytte egen kundemasse. De vil derfor kunne ha incentiver til ikke å konkurrere hardt om hverandres kunder i sluttbrukermarkedet. Samtidig vil begge kunne være tjent med å ikke tilby tilgangskjøpere så gode vilkår at de blir en konkurransetrussel i sluttbrukermarkedet. Den duopolistiske situasjonen i markedet legger til rette for at selskapene vil kunne ha nytte av å koordinere sin markedsadferd.

587. På denne bakgrunn har Nkom funnet det nødvendig å se nærmere på muligheten for at det kan foreligge kollektiv dominans mellom Telenor og Telia i markedet for tilgang og samtaleoriginering i mobilnettet. Nkom vil i det følgende gjøre rede for noen sentrale momenter for vurderingen av et mulig stilltiende samarbeid.

5.13.1 Metode for vurdering av kollektiv SMP

588. Det rettslige utgangspunkt for en vurdering av kollektiv SMP vil, som nevnt i kapittel 5.1, være en tolkning av ekomloven § 3-1 og hva som ligger i at tilbyder «sammen med andre» har sterk markedsstilling/dominerende stilling.

589. Vurderingen tar utgangspunkt i en «Modified Greenfield Approach». Som nevnt i kapittel 4 innebærer dette at vurderingen skal se bort fra ex-ante regulering, men kan ta hensyn til andre former for sektor spesifikk regulering, vedtak eller lovgivning i tilknytning til det relevante markedet. Det vises til Retningslinjene punkt 17:

“To this aim, NRAs should take into account existing market conditions as well as expected or foreseeable market developments over the course of the next review period in the absence of regulation based on significant market power; this is known as a Modified Greenfield Approach. On the other hand, the analysis should take into account the effects of other types of (sector-specific) regulation, decisions or legislation applicable to the relevant retail and related wholesale market(s) during the relevant period.”

590. Vurderingen av kollektiv SMP må ta utgangspunkt i et fokuspunkt for koordineringen, nemlig en adferd som aktørene er enige om. Retningslinjer note 72 gir definisjon på fokuspunkt:

“... the tacit understanding of the terms of the coordination between the jointly dominant undertakings, a solution that tacitly colluding operators will tend to adopt in the specific market circumstances and which requires market transparency to become established.”

591. Videre viser både forarbeidene til ekomloven § 3-1 og de nye retningslinjene til Airtours v. Commission (T-342-99) hvor det fremkommer tre kumulative forhold som må være oppfylt for å fastslå kollektiv SMP:

- Markedet må være tilstrekkelig transparent slik at hvert medlem i oligopolet kan overvåke de andres adferd, tilstrekkelig detaljert og tilstrekkelig i sanntid. At hvert medlem erkjenner at koordinering er lønnsomt, er ikke nok til at kriteriet er oppfylt.

- Det stilltiende samarbeidet må være mulig å opprettholde over lengre tid. Dette innebærer at det ikke er insentiver til å avvike, at fordelene kun oppnås dersom alle medlemmene i oligopolet opprettholder den koordinerte adferden og at det foreligger troverdige gjengjeldelsesmekanismer. Herunder forutsettes at hvert medlem har visshet om at tiltak for å øke egen markedsandel vil møtes med tilsvarende mottrekk fra øvrige medlemmer og at det derfor ikke oppnås reelle fordeler.
- Det er sannsynliggjort at hverken dagens eller eventuelle fremtidige konkurrenter eller kunder kan hindre at målene for den koordinerte atferden nås.

592. De kumulative kriteriene i Airtours-saken ble stadfestet av EU-domstolen i Impala II-saken (C-413/06). Retten redegjorde også for forhold som tilrettelegger for stilltiende samarbeid, herunder at partene enes om hvordan koordinering skal skje. Det ble særlig lagt vekt på parametere som inngår i fastsettelse av fokuspunkt. I Impala II-saken presiseres nødvendigheten av å gjøre en helhetlig, økonomisk vurdering av hypotesen om stilltiende samarbeid, og ikke begrense analysen til en mekanisk verifisering av hvert av kriteriene i Airtours-saken.

5.13.2 Fokuspunkt for eventuell koordinert adferd

593. En vurdering av kollektiv SMP må som nevnt ta utgangspunkt i fokuspunktet for et eventuelt stilltiende samarbeid¹⁷⁴. Vurderingen blir deretter om dette er et troverdig fokuspunkt i den forstand at det er rasjonelt for aktørene å inngå i et stilltiende, varig samarbeid basert på en slik felles enighet. Kriteriene fra Airtours skal som nevnt legges til grunn for å vurdere hvorvidt aktørene har insentiver og muligheter til å koordinere seg om det aktuelle, identifiserte fokuspunktet.

594. Tilgangsnekt er kjerneproblemet i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Tilgangsnekt kan enten være i absolutt forstand eller mer indirekte ved å benytte betingelser som begrenser tilgangskjøpers mulighet til å konkurrere på like vilkår, se beskrivelsen av konkurranseproblemer i vedtakets kapittel 5¹⁷⁵. Et naturlig fokuspunkt i markedet for tilgang og originering er dermed en form for tilgangsnekt. Mer konkret kan for eksempel aktørene inngå et stilltiende samarbeid om ikke å gi tilgang til visse tjenester, ikke gi tilgang til ny teknologi osv.

595. I markedsavgrensingen kapittel 2.4.1 er det definert fire ulike former for tilgang: tilgang ved nasjonal gjesting, MVNO-tilgang, tjenesteleverandørtilgang og samlokalisering. De tre første tilgangsformene innebærer ulike former for tilgang til radionett, herunder også kjernenett for tjenesteleverandører som ikke besitter dette selv. For en aktør uten, eller med begrenset grad av, egen infrastruktur, er det en forutsetning å inngå avtale om én av disse formene for tilgang hos en netteier for å kunne tilby mobiltjenester til sluttbrukere. Nektelse av slik tilgang kan direkte forhindre etablering av nye aktører eller i ytterste konsekvens tvinge etablerte aktører ut av markedet. Den fjerde formen for tilgang, samlokalisering, er en komplementær tilgangsform, særlig aktuell for aktører med avtale om nasjonal gjesting.

596. Når Nkom i det videre vurderer tilgangsnekt som fokuspunkt for koordinert adferd, er dette med utgangspunkt i nektelse av tilgang til radionett og kjernenett. Konkurranseproblemer knyttet til samlokalisering diskuteres nærmere i kapittel 5 i vedtaket. Nkom viser imidlertid til at Kommisjonen har gjennomført en åpen høring frem til 10. mai 2019¹⁷⁶ hvor de ba om innspill blant annet på om det bør forhåndsdefineres et eget marked for tilgang til fysisk infrastruktur.

¹⁷⁴ Retningslinjene punkt 77

¹⁷⁵ I Retningslinjene punkt 84 beskrives nektelse av grossisttilgang på rimelige vilkår som et potensielt fokuspunkt i markedene for elektronisk kommunikasjon

¹⁷⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/synopsis-report-targeted-public-consultation-review-recommendation-relevant-markets-policy>

Det kan dermed ikke utelukkes at Nkom på et senere tidspunkt vil gjøre en vurdering av hvorvidt tilgang til samlokalisering i mobilnett kan utgjøre et eget relevant marked og i så fall om det finnes én aktør som har sterk markedsstilling alene eller flere aktører som har sterk markedsstilling sammen. En slik analyse vil i så fall omfatte flere aktører på tilbudssiden enn netteierne, ettersom både Bane Nor, Nødnettet, grunneiere og gårdeiere tilbyr samlokalisering.

597. Netteiere har i utgangspunktet insentiver til å utnytte ledig kapasitet i nettet. Isolert sett taler dette i retning av å konkurrere for å tiltrekke seg tilgangskjøpere som potensielt kan gi mange kunder/mye trafikk i nettet. Vertikalt integrerte netteiere tilbyr imidlertid i tillegg tjenester i sluttbrukermarkedet og vil ha en sterk interesse i at tilgangskjøperne ikke tilbys tilgang som kan svekke egen markedsposisjon i sluttbrukermarkedet. Sammenhengen mellom sluttbruker- og grossistmarkedene står derfor sentralt¹⁷⁷.

598. Gitt en situasjon med kun én netteier som står fritt, vil denne ha insentiver til å nekte tilgangsanmodninger for selv å styrke egen sluttbrukervirksomhet. Ut fra økonomisk teori vil en netteier samtidig kunne ha insentiver til å overlate til annen aktør å operere i sluttbrukermarkedet dersom denne kan gjøre det mer kostnadseffektivt. En slik tenkt arbeidsdeling innebærer at den vertikalt integrerte aktøren ser seg tjent med å ikke selv kontrollere hele verdikjeden. Det forutsetter dermed at den vertikalt integrerte aktøren ikke har en posisjon i sluttbrukermarkedet som i større grad gir forutsigbarhet for fremtidig trafikk i nettet enn grossistsalg. I tillegg vil den vertikalt integrerte aktøren med dette også overlate til eksterne aktører å utnytte priselastisitetene i ulike sluttbrukermarkeder/segmenter, noe som antakelig vil vurderes som lite attraktivt og trekke i retning av å ikke overlate virksomhet i sluttbrukermarkedet til eksterne aktører.

599. I en situasjon med to netteiere risikerer den aktuelle netteieren at tilgangskjøpere som nektes tilgang eller tilbys tilgang på relativt sett dårligere vilkår, heller går over til den andre netteieren. I en situasjon med regulert tilgang vil dette være et sikkert utfall. Det forhold at den regulerte aktøren alltid vil måtte innvilge en rimelig tilgangsanmodning, vil på generelt grunnlag kunne påvirke den andre netteierens vurdering av om en tilgangsanmodning bør imøtekommes eller ikke. Ettersom Telenor har vært underlagt plikt til å gi tilgang, må det kunne legges til grunn at det har påvirket Telias insentiver når Telia har valgt å gi tilgang. Vurderingen av kollektiv SMP skal imidlertid gjøres under en forutsetning av at reguleringen ikke var til stede («modified greenfield approach»).

600. Både Telenor og Telia har etter Nkoms syn i utgangspunktet insentiver til i større grad å ivareta og skaffe seg konkurransemessige fordeler i sluttbrukermarkedene fremfor å selge grossisttilgang. Begge har en vesentlig større del av sine inntekter fra salg til sluttbrukere enn fra grossistsalg. De er også begge til stede i ulike deler av sluttbrukermarkedene slik at tilgang for eksterne aktører i de fleste tilfeller innebærer direkte konkurranse med egen sluttbrukervirksomhet. Videre vil det å gi tilgang til nasjonal gjesting, kunne medføre at den nye aktøren på sikt også settes i posisjon til å konkurrere i grossistmarkedet. Konsekvensen blir igjen at de etablerte aktørene mister kontrollen på verdikjeden de tidligere har kontrollert.

601. Insentivene og mulighetene til å inngå i et stilltiende samarbeid må derfor vurderes nærmere for å kunne konkludere med hvorvidt det er troverdig at Telenor og Telia på varig basis ville sett det som rasjonelt å inngå i et slikt stilltiende samarbeid i fravær av regulering.

5.13.3 Tilbydernes insentiver til koordinering

602. Til tross for at Telenor og Telia har betydelige likhetstrekk, viser analysen av sterk markedsstilling at det er flere forhold som skiller de to aktørene og som påvirker deres insentiver til å inngå i et stilltiende samarbeid om å nekte eller hindre grossisttilgang.

¹⁷⁷ Det vises til Retningslinjene punkt 77 som fremhever betydningen av sammenhengen mellom grossistmarkedet og sluttbrukermarkedet i vurderingen av kollektiv SMP.

603. Telenor har over tid hatt en langt mer stabil, sterk posisjon i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede produkter enn Telia. Telenor har siden 2015 hatt nær 60 prosent av omsetningen i dette markedet. I 2019 hadde selskapet over 56 prosent andel av omsetningen fra sluttbrukere. Ser man sluttbrukermarkedene isolert, har Telenor en særlig sterk posisjon i bedriftsmarkedet med nær 67 prosent av omsetningen i 2019. Telenor vil ha insentiv til å beskytte sin kundemasse for derigjennom å opprettholde lønnsomhet. Telia har ikke hatt den samme stabiliteten over tid. Selskapet økte sin markedsandel betydelig i 2015 som følge av oppkjøpet av Tele2. Deretter hadde selskapet en nedgang i markedsandel (målt i både abonnement og omsetning), frem til deres markedsandel økte i 2017 som følge av oppkjøpet av Phonero. Telias andel av omsetning fra sluttbrukere utgjorde 33 prosent i 2019. Telia har med andre ord styrket sin posisjon i sluttbrukermarkedet ved oppkjøp og ikke ved organisk vekst.

604. Mulighetene for å vokse ved oppkjøp de neste årene er, slik situasjonen ser ut nå, begrensede. Fjordkraft, Lycamobile og Chilimobil var de største uavhengige tilgangskjøperne ved utgangen av 2019 med i overkant av én prosent hver av antall abonnement i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede produkter og noe lavere andel av omsetningen i markedet. Det er nå svært begrensede muligheter for å vokse i særlig grad ved oppkjøp.

605. Når det gjelder organisk vekst, har Telias historikk som nevnt vist at dette har vært utfordrende. En sentral årsak til dette har antakelig vært at det frem til nå har vært forskjeller i kundenes opplevelse av de to nettenes dekning. Det vises til kapittel 5.7.1 i analysen for en nærmere redegjørelse omkring dette. Dekningspersepsjon tar tid å endre, og relativt fersk informasjon Nkom har innhentet, viser at det fremdeles eksisterer en oppfatning blant sluttbrukere om at Telenor har det beste nettverket. Denne asymmetrien er et forhold som bidrar til at det er mer utfordrende for Telia å ivareta sin posisjon i sluttbrukermarkedet, og deres forventninger til organisk vekst må også hensynta dette forholdet.

606. Telia har også over tid hatt lavere inntekt per kunde i sluttbrukermarkedet, det vises til kapittel 5.4 og utviklingen i ARPU. Telenors kunder genererer med andre ord større inntekter, til tross for at Telias kunder står for vel så mye av den totale datatrafikken som konsumeres.

607. Samtidig har Telia betydelige inntekter fra grossistsalg. Ice er Telias største tilgangskjøper. Det fremkommer fra selskapets rapportering at kostnaden for nasjonal gjesting utgjorde over 468 millioner kroner i 2019¹⁷⁸.

608. Telia har i løpet av de siste årene inngått flere tilgangsavtaler, også med kunder som opprinnelig har vært hos Telenor (Chilimobil og TDC). Videre har Telia reforhandlet tilgangsavtalen med Ice. Telias priser for tilgang synes å ligge noe under Telenors priser, og tilgangskjøperne har også gitt uttrykk for at Telia følger etter Telenors prising og setter ned sine priser når Telenor gjør det, til et nivå like under Telenor. Dette kan indikere at Telia erkjenner at et prisavslag er nødvendig for å kompensere for dekningspreferanser. En slik prisstrategi kan dermed hevdes å være et tegn på koordinering, men kan også skyldes at Telia har et mål og et ønske om å tiltrekke seg grossistkunder. Kvalitetsforskjeller i tilbudet er uansett et forhold som vanskeliggjør koordinering og trekker i retning av at aktørene ikke nødvendigvis vil ha insentiver og muligheter til slik adferd.

609. Nkom mener at markedsforholdene på sluttbrukernivå slik de fremstår per i dag, hvor videre vekst for Telia er utfordrende, både på grunn av få oppkjøpskandidater av en viss størrelse og at det er tidkrevende å endre kundenes oppfatning av dekning, kan tyde på at Telia vil se seg bedre tjent med å selge tilgang til grossistkunder enn å nekte. Grossistavtaler

¹⁷⁸ <https://icegroup.com/assets/financia-reports/Ice-Group-ASA-Interim-Report-2019-Q4.pdf>

gir Telia viktige bidrag til selskapets lønnsomhet og kan også gjøre det innenfor de neste to til tre år.

5.13.4 Tilbydernes muligheter til stilltiende koordinering

610. Dersom det skulle være slik at partene har troverdige insentiver til koordinering på varig basis, må det vurderes om de har mulighet til det. Markedet må være tilstrekkelig transparent til at hvert medlem kan vite hvilken strategi de øvrige operatørene benytter, og om de opprettholder denne.

611. Kravet til transparens, slik det fremgår i Airtours (gjengitt i SMP-retningslinjer punkt 67), er følgende:

“First, each member of the dominant oligopoly must have the ability to know how the other members are behaving in order to monitor whether or not they are adopting a common policy. It is not enough for each member of the dominant oligopoly to be aware that interdependent market conduct is profitable for all of them but each member must also have a means of knowing whether the other operators are adopting the same strategy and whether they are maintaining it. There must, therefore, be sufficient market transparency for all members of the dominant oligopoly to be aware, sufficiently precisely and quickly, of the way in which the other members' market conduct is evolving”

612. I markedsanalysen kapittel 5.6 vurderes transparens, men da i relasjon til hvorvidt markedet er transparent for kundene (sluttbrukere og grossistkunder). Vurderingen her gjelder hvorvidt de to aktørene som eventuelt inngår i samarbeidet, kan overvåke hverandres adferd i relasjon til koordineringsbetingelsene.

613. Som beskrevet ovenfor, er en form for tilgangsnekt et naturlig fokuspunkt for en koordinert adferd i marked 15. Dersom de to aktørene stilltiende koordinerer seg om tilgangsnekt i absolutt forstand, vil det være relativt enkelt for den andre parten å overvåke et avvik eller brudd på en slik koordinering. Nye tilbydere som lanserer sluttbrukertilbud, må ha fått tilgang i et av de eksisterende nettene. Selv om Ice også vil kunne tilby tilgang til nett, vil det være enkelt å finne ut av hvilken aktør som har gitt tilgangen og således avdekke om koordineringsbetingelsene er brutt.

614. Absolutt tilgangsnekt er imidlertid antakelig lite sannsynlig slik Nkom ser det. I en «modified greenfield approach» skal gjeldende markedsforhold legges til grunn. Dette innebærer at det forhold at det allerede er inngått tilgangsavtaler skal hensyntas. Det relevante grossistmarkedet er i denne sammenheng velutviklet i den forstand at tilgangsavtaler allerede er inngått, også på kommersielle vilkår. Den første tjenesteleverandøravtalen ble inngått i 1999, mens den første avtalen om MVNO-tilgang ble inngått tilbake i 2002¹⁷⁹. Siden den gang er det inngått en rekke avtaler om tilgang både til Telenors nett og Telias nett. Nkom anser det derfor som lite sannsynlig at de etablerte tilbyderne skulle nekte tilgang i absolutt forstand.

615. Koordineringen i form av tilgangsnekt i mer indirekte forstand er antakelig et mer sannsynlig scenario. Det kan innebære å gi tilbud om tilgang, men at priser eller andre vilkår ikke er tilstrekkelig gode til at den eksterne aktøren kan konkurrere i sluttbrukermarkedet. Telenor har ved flere anledninger ikke bestått Nkoms marginstestet og som nevnt ovenfor synes det som at Telia har hatt en praksis om å holde seg på et litt lavere prisnivå enn Telenor, herunder justere sine priser når Telenor gjør det. Denne adferden kan som nevnt betraktes som en form for koordinering.

616. Ved et fokuspunkt knyttet til priser eller vilkår for tilgang vil det imidlertid være langt vanskeligere for aktørene å kunne enes om betingelsene for koordineringen. Flere

¹⁷⁹ Dette var en kommersiell avtale som ga Tele2 tilgang til Telenors mobilnett i Norge, samtidig som Telenor fikk tilgang til Tele2s mobilnett i Sverige.

markedsforhold gjør det vanskelig å stilltiende kunne enes om en grense for når priser og vilkår er «for gode» slik at de innebærer et brudd på koordineringen.

617. For det første er det usikkert om markedet er tilstrekkelig transparent til at en slik adferd kan overvåkes av partene. Telia og Telenor «møter» hverandre imidlertid på ulike måter og i ulike sammenhenger, direkte og mer avledet (herunder gjennom forhandlinger med aktuelle og potensielle tilgangskjøpere). Dette taler for at markedet likevel til en viss grad kan antas å være transparent. Tilgangskjøpere har som nevnt også gitt uttrykk for at Telia følger etter Telenors prising og setter ned sine priser når Telenor gjør det, til et nivå like under Telenor. De siste årene har imidlertid Telenors prisendringer hovedsakelig skjedd i forbindelse med at Nkom gjennomfører marginskvistesting. Utfallet av testene blir publisert, og Telia får dermed informasjon om når Telenor setter ned sine priser. I et uregulert marked ville ikke Telia fått informasjonen på denne måten.

618. Videre har tilgangsavtalene relativt komplekse prisstrukturer per i dag. Avtalene har en rekke priselementer, og trappetrinnsmodeller, rabattskalaer og kjøpsforpliktelser er vanlig. Dette gjør at det er komplisert å sammenlikne avtalene, også dersom man har tilgang til dem. En sammenlikning må gjerne ta utgangspunkt i et bruksmønster for å kunne vurdere hvilken løsning som er mest gunstig. Dette indikerer at en strategi som tar utgangspunkt i å koordinere vilkår for tilgang, er vanskelig å overvåke presist for aktørene.

619. I tillegg har det som tidligere nevnt vært en asymmetri i oppfatningen av dekning som er tidkrevende å endre. Denne ulikheten synes ikke å være utlignet per i dag og bidrar til at produktene ikke fullt ut kan anses som homogene. En slik asymmetri må i så fall hensyntas i prisingen som legges til grunn for koordinering. At Telias priser for tilgang ligger noe under Telenors priser, kan antakelig delvis forklares på bakgrunn av asymmetrien i dekningspersepsjon. Et slikt forhold bidrar til å gjøre sammenlikning av priser mer komplisert. Dette gjelder både dersom markedet hadde vært transparent, men i enda sterkere grad i et marked som ikke er fullt ut transparent.

620. SMP Guidelines gir imidlertid uttrykk for at transparens ikke er et absolutt krav i alle tilfeller:

[...] “close alignment of prices over a long period, especially if they are above competitive level, together with other factors typical of a collective dominant position, might, in the absence of an alternative reasonable explanation, suffice to demonstrate the existence of a collective dominant position, even where there is no firm direct evidence of strong market transparency, as such transparency may be presumed in such circumstances. The investigation of such circumstances must be carried out with care, and, above all, should adopt an approach based on the analysis of plausible coordination strategies that may exist in the circumstances.”

621. Sammenlikning av Telenor og Telias tilgangspriser for tjenesteleverandørtilgang mot deres grossistpriser for internasjonal gjesting, viser at prisene for tilgang nasjonalt er høyere enn hva man tilbyr til utenlandske netteiere og prisene er også høyere enn resultatene som fremkommer av Kommisjonens kostnadsmodell for terminering i mobilnett og internasjonal gjesting. Høye tilgangspriser må imidlertid også sees i lys av at Norge har svært godt utbygde mobilnett, både når det gjelder dekning og kvalitet. Det fremgår imidlertid av Guidelines som nevnt ovenfor at relativt like og høye grossistpriser ikke kan vurderes løst, men må vurderes som et element i en ellers troverdig koordineringsstrategi.

622. På bakgrunn av redegjørelsen over mener Nkom at det er usikkert om gjeldende markedsforhold gjør det mulig å stilltiende enes om betingelser om å ikke gi tilgang på tilstrekkelig gode vilkår. For det første vil det å enes om klare betingelser for når vilkårene for samarbeidet er brutt, være vanskelig. Videre er det usikkert om det kan hevdes at aktørene kan overvåke hverandres adferd tilstrekkelig presist.

5.13.5 Opprettholdelse av samarbeidet

623. Dersom aktørene har insentiver og tilstrekkelig muligheter til å stilltiende koordinere seg, må et slik samarbeid kunne opprettholdes over tid. Det må foreligge troverdige gjengjeldelsesmekanismer for å sikre at aktørene ikke har insentiver til å fravike samarbeidet. Hvert medlem må ha visshet om at forsøk på konkurranse med henblikk på å øke egen markedsandel vil bli møtt av mottrekk fra den andre parten, slik at ingen av dem vil dra fordel av det.

624. Gjengjeldelsen kan skje både i grossist- og sluttbrukermarkedet. Gjengjeldelsen kan også finne sted i et tilgrensende marked, eller et marked utenfor de berørte sluttbruker- og grossistmarkedene som er grunnlag for SMP-analysen, jf. SMP-retningslinjene punkt 77. Det er således mange områder gjengjeldelse kan skje på.

625. Dersom en av partene bryter samarbeidet ved å gi tilgang, herunder på tilstrekkelig gode vilkår, kan et mulige gjengjeldelsesmekanismer være å gi et tilstrekkelig attraktivt tilbud om tilgang til andre aktører som enten ikke har tilgangsavtale eller som har tilgang hos den andre netteieren. Telia og Telenor tilbyr grossistavtaler som i stor grad kan anses å være sammenliknbare, men det synes likevel per i dag å være noe ulikhet i hvordan tilgangskjøpere vurderer de to nettene. Ulikhetene kan imidlertid kompenseres ved hjelp av pris. Dette taler for at begge parter vil ha mulighet til å gjengjelde forsøk på konkurranse fra motparten.

626. På den annen side er det i realiteten relativt få aktører på etterspørselssiden, særlig av en viss størrelse. Dersom man ser bort fra de begrensningene reguleringen setter til bindingstid i grossistavtaler, er det sannsynlig at de fleste eksisterende tilgangskjøpere ville vært i grossistavtaler med bindingstid. I tillegg kan terskelen for å bytte netteier i noen tilfeller være relativt høy, se redegjørelsen i analysens kapittel 5.6. Gjengjeldelsesmekanismen mister dermed en del av sin styrke på grunn av at det kan ta relativt lang tid før man i realiteten har mulighet til å gjengjelde. Mangel på effektiv gjengjeldelse i grossistmarkedet vil i så fall trekke i retning av at aktørene kan ha insentiver til å fravike et stilltiende samarbeid.

627. I sluttbrukermarkedet vil det imidlertid være mulig å iverksette gjengjeldelsesmekanismer i form av eksempelvis kampanjer. I så fall kan det antakelig legges til grunn at begge tilbyderne har anledning til å svare med tilnærmet samme type tilbud. Det vises til at begge parter tidligere har svart på hverandres tilbud i privatmarkedet om gratis musikkstrømming, «Roam Like At Home» før regelverket for internasjonal gjesting trådte i kraft og ellers forholdsvis like abonnement. Sluttbrukere, da særlig i privatmarkedet, har kort eller ingen avtalelengde på sitt abonnement. Dette gjør at tilbyderne kan tilby kampanjepriser i løpet av svært kort tid. En slik gjengjeldelse vil dermed relativt raskt kunne bli svart opp av den andre parten og resultere i lavere markedspris og inntekter for begge tilbydere. Ingen av tilbyderne antas å tjene på en slik gjengjeldelse. Vissheten om at avvik fra koordinering kan gjengjeldes på en måte som ingen er tjent med, kan sålede svekke insentivene til å fravike koordineringen.

628. I bedriftsmarkedet vil kundene ofte være bundet av en viss avtalelengde og krav om bruddgebyr, se kapittel 5.6. I tillegg synes det særlig i bedriftsmarkedet å være en preferanse for Telenors nett. Dette vil i så fall kunne bety for Telia at vissheten om mulig gjengjeldelse i bedriftsmarkedet ville hindre dem fra å avvike fra koordineringen. For Telenors del vil frykten for gjengjeldelse i bedriftsmarkedet antakelig ikke være like sterk.

629. Hvorvidt det eksisterer tilstrekkelig troverdige gjengjeldelsesmekanismer som kan forhindre insentiver til å fravike fra koordineringsbetingelsene, er således noe usikkert. Gjengjeldelse i grossistmarkedet synes ikke å være spesielt effektivt, mens gjengjeldelse i sluttbrukermarkedet antakelig kan resultere i tap for begge parter og dermed ikke gi insentiver til å bryte koordineringen. I prinsippet vil muligheter for gjengjeldelse i sluttbrukermarkedet være tilstrekkelig til at samarbeidet kan opprettholdes over tid. Det synes dermed å kunne være en mulighet for tilstrekkelige gjengjeldelsesmekanismer.

5.13.6 Trussel fra utenforstående

630. Koordineringen må videre være varig i den forstand at utenforstående aktører ikke må kunne true den parallelle markedsadferdens stabilitet.

631. Ice er per i dag eneste aktør som på sikt vil kunne utfordre de etablerte aktørene i sluttbruker- og grossistmarkedet på selvstendig grunnlag. Tilretteleggere som eRate kan til en viss grad utfordre i grossistmarkedet, men er uansett selv også avhengig av tilgang.

632. Som beskrevet i analysen kapittel 4.3.5 vil Ice imidlertid være avhengig av nasjonal gjesting de nærmeste årene, og det vil antakelig ta tid før et evt. grossisttilbud fra Ice er konkurransedyktig med de etablerte tilbydernes tilbud. På den annen side, dersom begge de etablerte tilbyderne nektet grossisttilgang til sine nett, må det kunne legges til grunn at Ice i løpet av noen år ville kunne gitt et grossisttilbud som kunne vært tilstrekkelig attraktivt for tilgangskjøpere. Tidsløpet er imidlertid usikkert, men at Ice vil kunne utgjøre en trussel for en mer varig koordinering, må antakelig kunne legges til grunn.

5.13.7 Konklusjon kollektiv SMP

633. Markedsutviklingen og gjeldende markedsforhold i Norge tilsier at koordinert tilgangsnekt i absolutt forstand er lite sannsynlig. Indirekte tilgangsnekt i form av urimelige avtalevilkår, vil i så fall kunne være mer sannsynlig adferd. Enkelte forhold kan peke i retning av at Telia forsøker å tilpasse seg Telenors adferd i grossistmarkedet, blant annet ved at tilgangspriser synes å følge Telenors prising. Likevel er det fremdeles en asymmetri mellom Telenor og Telia, som gjør det usikkert og taler til dels imot at begge aktører ut fra en vurdering av hva som er økonomisk rasjonelt, vil ha incentiver til å inngå i et slikt stilltiende varig samarbeid. Et stilltiende samarbeid basert på fravær av tilgang til rimelige vilkår kan også være utfordrende for aktørene å overvåke og eventuelt sanksjonere rettidig, selv om det synes å kunne være en mulighet for tilstrekkelige gjengjeldelsesmekanismer i sluttbrukermarkedet. Videre må det kunne legges til grunn at Ice i løpet av relativt kort tid vil kunne utgjøre en trussel for varig koordinering, og det er dermed usikkert om et eventuelt stilltiende samarbeid ville kunne opprettholdes over tid.

634. Nkom finner dermed på dette grunnlag ikke tilstrekkelige holdepunkter for å hevde at den økonomiske testen som Airtours-kriteriene innebærer, kan sies å være oppfylt under gjeldende markedsforhold. Nkom mener derfor at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å hevde at Telenor og Telia vil finne det rasjonelt å på varig basis inngå i et stilltiende samarbeid om å nekte tilgang.