



Analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett

Vedlegg 1

Sak 2300455

28. september 2023

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, 1. juli 2016 og 14. mai 2020.

Dette dokumentet inneholder Nkoms oppdaterte vurdering av hvorvidt det fortsatt er grunnlag og behov for sektorspesifikk ex-ante regulering i det relevante markedet i de kommende 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 avgrensning av det relevante markedet. Nkom har funnet at det relevante grossistmarkedet er teknologinøytralt og omfatter grossisttilgang for å kunne tilby telefonikoblede produkter (originering av tale, SMS og datatjenester) i privat- og bedriftsmarkedet, for følgende eksterne tilgangsformer:

- Tilgang ved nasjonal gjesting
- MVNO-tilgang
- Tjenesteleverandørtilgang

Tilgang for å tilby dedikert mobilt bredbånd er ikke lenger omfattet. Dette skyldes at antall abonnement og omsetning er svært begrenset sammenliknet med tradisjonelle telefonikoblede produkter, og markedet er fallende. Prissettingen av dedikerte mobile bredbånd er til en viss grad disiplinert av datatrafikk over ordinære mobilabonnement og markedsandeler er mer jevnbyrdig fordelt mellom de tre netteierne enn for ordinære mobilabonnement. Videre inngår samlokalisering som en egen tilgangsform innenfor det relevante grossistmarkedet, da denne tilgangsformen har sentral betydning for målet om bærekraftig konkurranse i det relevante markedet.

Det geografiske markedet er avgrenset til Norge.

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

Kapittel 4 gir en oversikt over utviklingen i priser og bruksmønstre i sluttbrukermarkedet. Norske sluttbrukere har tilgang til mobilnett av svært høy kvalitet og har relativt mange valgmuligheter når det gjelder antall tilbydere i sluttbrukermarkedet. Samtidig er omsetning per kunde i det norske markedet

betydelig høyere enn i de andre nordiske landene. Dette, kombinert med at databruk per kunde er lavere, indikerer et høyt prisnivå i Norge. Det er tilgangskjøperne i markedet som er prisledere. Disse aktørene er imidlertid avhengig av tilgang til nasjonalt mobilnett og er dermed avhengig av at det er bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet i fravær av regulering. Nkom mener at markedsutviklingen i sluttbrukermarkedet ikke gir holdepunkter i retning av at det er tilstrekkelig konkurranse i denne delen av markedet uavhengig av grossistregulering.

I kapittel 5 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. Markedsstrukturen tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.
3. Alminnelig konkurranserett alene er ikke tilstrekkelig til å bøte på de identifiserte konkurranseproblemene.

Nkom mener markedet for tilgang og originering i mobilnett fortsatt preges av høye og varige strukturelle etableringshindre i form av svært kostbar utbygging og stor andel ugjenkallelige kostnader. Norske sluttbrukere har svært høye forventninger til god dekning og høy nettverkskvalitet og kravene til hastighet og kapasitet i mobilnett øker stadig. Den rask teknologiutvikling krever kontinuerlig oppgradering og utbygging av mobilnettene og det foretas betydelige investeringer blant alle mobilnettereiere. De etablerte aktørenes kundebaser gjør imidlertid at disse i langt større grad kan utnytte stordriftsfordeler. Disse forholdene bidrar indirekte til å øke etableringshindrene for en ny aktør og bidrar til å gjøre etablering i det norske markedet svært krevende. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at det foreligger høye og varige etableringshindre som gjør at det første kriteriet er oppfylt.

I vurderingen av det andre kriteriet har Nkom sett hen til eventuelle endringer i markedsstrukturen 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 2022 for 78 prosent av antall telefonikoblede mobilabonnement og rundt 86 prosent av omsetningen i dette sluttbrukermarkedet. Til tross for svakt fallende markedsandeler, er det norske mobilmarkedet er fremdeles svært konsentrert.

På nettverksnivå er det fremdeles kun to tilbydere av tilgang til eksterne aktører, Telenor og Telia. Telias tilgangsavtaler er basert på kommersielle vilkår, men i flere tilfeller er disse påvirket av den sektorspesifikke reguleringen i markedet. Nkom mener derfor tilbudene ikke ville eksistert til samme

vilkår uten reguleringen. Ice tilbyr kun trafikk til egen sluttbrukervirksomhet. På nettverksnivå har Telenor 50 prosent markedsandel basert på antall abonnement, mens Telias andel utgjør 37 prosent. Ice har nær 13 prosent av antall abonnement. Av den totale datatrafikken i markedet går rundt 50 prosent i Telenors nett, 38 prosent i Telias nett og 12 prosent i Ice' nett. Andelene har vært svakt fallende for både Telenor og Telia. Ice har siden forrige analyse økt andel av abonnement med tre prosentpoeng. Etersom selskapet nå produserer en betydelig større trafikkandel i eget nett, er trafikkandelen i nettet økt med seks prosentpoeng. Utviklingen viser at det tredje nettet gradvis styrker seg, men at utviklingen har gått relativt sakte siden forrige analyse. Flere studier viser til at en effektiv mobiloperatør må ha minimum 20 prosent markedsandel for å kunne utnytte stordriftsfordeler og sikre lønnsomhet over tid.

Norske sluttkunders høye forventninger og krav til dekning gjør at Ice er avhengig av nasjonal gjesting for å være konkurransedyktig frem til nettet er utbygd med tilnærmet samme dekningsgrad som de etablerte netteierne. Forutsigbare tilgangsvilkår er viktig, selv om betydningen av tilgangsvilkårene vil avta i takt med økende andel trafikk i eget nett. Med Lyses oppkjøp av Ice og den planlagte utbyggingen ligger mye til rette for effektiv utbygging av et nasjonalt tredje nett innenfor analysens tidshorison. Utbyggingsplanene er imidlertid svært ambisiøse, og det er flere usikkerhetsmomenter som vil kunne påvirke fremdriften, herunder eksterne faktorer som Ice i begrenset grad rår over. Nkom forventer ikke at det tredje nettet i tilstrekkelig grad vil kunne disiplinere de etablerte aktørene i markedet innenfor analysens tidshorison.

Nkom mener på denne bakgrunn at det ikke er tilstrekkelige klare holdepunkter for dynamikk i markedet innenfor analysens tidsperspektiv som tilsier at markedsstrukturen 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 alminnelig 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 6 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 andel av antall abonnement i sluttbrukermarked viser en svakt fallende trend, mens andel av omsetningen likevel holdes stabilt over

50 prosent. Oppkjøp og tilbyderbytter i første halvår 2023 forventer imidlertid å redusere Telenors andel av abonnement noe.

Telenor har også hatt stabilt høy lønnsomhet over tid, og for 2022 utgjorde EBITDA-margin for den norske virksomheten nær 47 prosent. Telia har per i dag tilnærmet samme lønnsomhet for sin norske telekomvirksomhet, mens Lyse hadde ved utgangen av 2022 noe lavere lønnsomhet som forklares med oppkjøpet av Ice. For mobilvirksomheten isolert skiller Telenor og Telia seg betydelig fra Ice.

Videre mener Nkom at Telenor har svært gode forutsetninger for å beholde sin posisjon, både ved å skaffe nye kunder gjennom et omfattende nett av egne butikker og forhandlere og ved å beholde eksisterende kunder. Dekning er svært viktig for norske sluttbrukere, og det er en tydelig oppfatning både i privat- og bedriftsmarkedet om at Telenor har den beste mobildekningen. Nkoms markedsundersøkelser viser at Telenors kunder er svært lojale og har sterke preferanser for Telenors dekning. I tillegg er Telenors kunder mer opptatt av tilleggstjenester i privatmarkedet og totalpakker av flere ekomtjenester i bedriftsmarkedet enn kundene hos andre tilbydere.

Telenors høye inntekt per kunde viser at selskapet har lyktes med å differensiere sine produkter på en måte som gjør at selskapet kan ta seg bedre betalt enn øvrige aktører i markedet. Ingen andre tilbydere i Norge eller våre naboland har tilsvarende høy inntekt per kunde. Dette understøtter at Telenor fremdeles beholder sin sterke posisjon i det relevante markedet, og forutsetningene for å videreføre posisjonen innenfor analysens tidshorisont er etter Nkoms syn klart til stede.

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 tidshorisont. 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 funn av kollektiv SMP i samme marked.

Innholdsliste

1	Bakgrunn og rammer for analysen	8
2	Avgrensning av det relevante markedet	10
2.1	Generelt om markedsavgrensningen	10
2.1.1	Produktmarkedet	10
2.1.2	Det geografiske markedet	11
2.2	Markedsavgrensningen i forrige vedtak	12
2.3	Overordnet om produktmarkedet	13
2.4	Avgrensning av produktmarkedet på sluttbrukernivå	13
2.4.1	Koblede tjenester	13
2.4.2	Forhåndsbetalte abonnement/kontantkort og etterbetalte abonnement	14
2.4.3	Internasjonal gjesting	14
2.4.4	Tilgang og originering i fastnettet	14
2.4.5	Mobil bredbåndstelefoner og OTT-tjenester	15
2.4.6	Fast trådløst bredbånd	16
2.4.7	Maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) og Internet of Things (IoT)	17
2.4.8	Bedrifts- og privatabonnement	18
2.4.9	Tilgang til mobilnett via ulike teknologiske plattformer	21
2.4.10	Konklusjon sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester	22
2.4.11	Mobilt bredbånd	22
2.5	Avgrensning av det avledede grossistmarkedet	28
2.5.1	Tilgang til mobilnett	28
2.5.2	Tjenester på grossistnivå	30
2.5.3	Avgrensning av det geografiske markedet	31
2.5.4	Konklusjon markedsavgrensning	31
3	Overblikk over markedsaktører	32
3.1	Aktører på tilbudssiden i grossistmarkedet	32
3.2	Aktører på etterspørselssiden i grossistmarkedet	32
3.3	Oppsummert om markedsaktører	33
4	Utvikling i sluttbrukermarkedet, priser og bruksmønster	35
4.1	Prisutvikling	35
4.2	Bruksmønster	40
4.3	Oppsummert om utviklingen i sluttbrukermarkedet	43
5	Tre-kriterie-test	43
5.1	Første kriterium: Høye og varige etableringshindre	44

5.1.1	Generelt om det første kriteriet.....	44
5.1.2	Strukturelle etableringshindre	44
5.1.3	Regulatoriske etableringshindre	49
5.1.4	Konklusjon første kriterium.....	52
5.2	Andre kriterium: Markedsstrukturen tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse.....	52
5.2.1	Innledning.....	52
5.2.2	Utvikling i markedsandeler.....	53
5.2.3	Markedskonsentrasjon.....	62
5.2.4	Lønnsomhet.....	64
5.2.5	Eksisterende kommersielle grossistavtaler	66
5.2.6	Betydningen av det tredje nettet.....	68
5.2.7	Potensiell konkurranse	74
5.2.8	Konklusjon andre kriterium.....	75
5.3	Tredje kriterium: Alminnelig konkurranserett alene er ikke tilstrekkelig	76
5.3.1	Generelt om det tredje kriteriet.....	76
5.3.2	Forholdet mellom sektorspesifikk forhåndsregulering og konkurranselovgivningen.....	77
5.3.3	Nkoms vurdering av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv i markedet.....	77
5.3.4	Konklusjon tredje kriterium.....	79
5.4	Konklusjon tre-kriterie-test	79
6	Analyse av markedet – dominansvurdering	79
6.1	Rettslig grunnlag.....	79
6.2	Metode og indikatorer på sterk markedsstilling	80
6.3	Markedsandeler	81
6.3.1	Generelt om markedsandeler	81
6.3.2	Markedsandeler på sluttbrukernivå for telefonikoblede mobiltjenester	82
6.3.3	Markedsandeler på grossistnivå.....	83
6.3.4	Oppsummert om markedsandeler	84
6.4	Lønnsomhet.....	85
6.5	Tilgang til salgskanaler.....	85
6.6	Hindre for tilbyderbytter	86
6.7	Betydningen av eierskap og kontroll over nett for overføringskapasitet og andre innsatsfaktorer	89
6.8	Kjøpermakt / forhandlingsstyrke på etterspørselssiden	90
6.9	Etableringshindre og potensiell konkurranse	92
6.10	Oppsummering og konklusjon om sterk markedsstilling	92

1 Bakgrunn og rammer for analysen

1. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).¹ Direktivene er gjennomført i 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. EU vedtok i 2018 et direktiv som reviderte det felleseuropeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon. Direktivet erstattet fire av de fem opprinnelige direktivene med et nytt direktiv (ekomdirektivet). Ekomdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen 24. september 2021, og har medført behov for revisjon av ekomloven og tilhørende forskrifter. Forslag til ny ekomlov og forskrifter ble sendt ut på høring 2. juli 2022². Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider for tiden med utkast til lovproposisjonstekst til behandling i Stortinget. Markedsavgrensningen vil i det følgende ta utgangspunkt i gjeldende ekomlov og tilhørende forskrifter. Henvisninger til bestemmelser i loven eller forskriftene vil i tillegg ha referanser til oppdaterte bestemmelser i forslaget til ny ekomlov og tilhørende forskrifter.
3. Det følger av ekomloven §§ 3-2 og 3-3³, 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 markedsstilling⁴ (heretter omtalt som Retningslinjene) og en anbefaling om relevante markeder⁵. Kommisjonen publiserte en oppdatert anbefaling om relevante markeder 18. desember 2020⁶. Nkom legger denne til grunn i analysen, og den omtales heretter som Anbefalingen.
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 3-3⁷, danne de rettslige rammene for markedsanalysen.
5. ESAs retningslinjer er likelydende med Kommisjonens retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling datert 7. mai 2018. Gjeldende Retningslinjer skal anvendes i lys av den tilleggsinformasjonen som følger av Kommisjonens Explanatory Note⁸.

¹ 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).

² Kommunal- og distriktsdepartementets høring av ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften: [Høring - Forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/horing-forslag-til-ny-ekomlov-ny-ekomforskrift-og-endringer-i-nummerforskriften)

³ Forslag til ny ekomlov §§ 6-2 og 6-3

⁴ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 16 November 2022.

⁵ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 med tilhørende Kommisjonens Explanatory Note

⁶ COMMISSION RECOMMENDATION (EU) 2020/2245 of 18 December 2020 ([Commission updated the Recommendation on Relevant Markets | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\) tilhørende Explanatory Note \(staff working document - recommendation on relevant markets 33639264-B9C7-DFFD-D21E9A15C6C46B9B_72442 \(1\).pdf](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2245))

⁷ Forslag til ny ekomlov §§ 6-1 til 6-3.

⁸ 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.

6. Grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15 - heretter kalt markedet for tilgang og originering i mobilnett) er ikke et relevant marked i kommisjonens oppdaterte Anbefaling fra 2020. 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 i ekomdirektivets artikkel 67 være oppfylt (tre-kriterie-test). I henhold til § 6-3 i forslaget til ny ekomlov er de tre kriteriene:

1. Det foreligger høye og varige strukturelle, rettslige eller regulatoriske etableringshinder.
2. Markedsstrukturen tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse, og
3. Konkurranseretten alene er ikke tilstrekkelig til å bøte på de identifiserte konkurranseproblemene.

7. Dersom de tre ovennevnte 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.

8. Dette er Nkoms femte analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett. Forrige analyse er datert 14. mai 2020. Nkom gjennomførte da en tre-kriterie-test og konkluderte med at markedet var berettiget for sektorspesifikk ex-ante regulering. Telenor ble utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling.

9. 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.

10. Markedsandeler og annen statistikk i markedsanalysen er basert på Nkoms ekomstatistikk for helår 2022 med mindre annet er spesifisert. Nkom har også gjennomført markedsundersøkelser som er referert til i analysen. Nkoms undersøkelse i privatmarkedet ble gjennomført av Respons analyse i november 2021⁹. Tilsvarende undersøkelse for bedriftsmarkedet ble gjennomført i september 2022.

11. Markedsanalysene vil være gjenstand for jevnlige revurderinger. I markeder med hyppige og omfattende endringer vil slike revurderinger måtte gjennomføres relativt ofte. Markedsanalysene er derfor begrenset fremoverskuende. I forslaget til ny ekomlov er markedsanalysen begrenset til å gjelde innenfor en tidsramme på fem år¹⁰. Loven forutsetter at myndigheten skal gjennomføre en ny markedsanalyse og notifisere markedsvedtak til ESA innen fem år fra dato for gjeldende markedsvedtak. Loven fastslår videre at fristen kan forlenges med inntil ett år i særlige tilfeller. Gjeldende markedsanalyse gjennomføres i lys av de nye bestemmelsene for Nkoms markedsanalyser som er foreslått i ny ekomlov. I lys av at det forventes en viss dynamikk i markedet innenfor de neste fem år, har denne markedsanalysen en tidshorisont på tre år, som er noe kortere enn maksimal tidshorisont i forslag til ny ekomlov.

⁹ [Redd for å skifte mobilleverandør? - Nkom](#)

¹⁰ Forslag til ny ekomlov sendt på høring 02.07.2021, § 6-4 åttende ledd om plikter for tilbyder med sterk markedsstilling.

2 Avgrensning av det relevante markedet

2.1 Generelt om markedsavgrensningen

12. Markedsavgrensningen definerer rammene for analysen og virkemiddelbruk, både med hensyn til produkter og geografisk område. Avgrensningen av relevante markeder skal i utgangspunktet gjøres etter samme fremgangsmåte som markedsavgrensning innenfor konkurranseretten. I enkelte tilfeller kan likevel markeder definert av konkurransemyndighetene avvike fra markeder definert i Anbefalingen eller av nasjonale tilsynsmyndigheter i henhold til Retningslinjene.¹¹

2.1.1 Produktmarkedet

13. 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.

14. Dersom det ikke foreligger etterspørselssubstitusjon i tilstrekkelig grad, skal tilbudssidesubstitusjon vurderes. Tilbudssidesubstitusjon forutsetter at leverandører kan vri eller omstille sin produksjon til de varer eller tjenester det gjelder og markedsføre dem, som reaksjon på små, men signifikante og varige endringer i relative priser. Dersom dette kan gjøres på kort sikt uten at det medfører betydelige tilleggskostnader eller vesentlig risiko, vil tilleggsproduksjonen kunne ha en disiplinerende effekt på de berørte foretakenes konkurranseadferd. Slike umiddelbare og direkte virkninger vil ha tilsvarende virkning som etterspørselssubstitusjon.

15. 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 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.»

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

17. 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

¹¹ Retningslinjene kapittel 1.2 avsnitt 11

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.

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

alternative produktet (substituerbarhet på etterspørselssiden) eller fordi tilbydere av andre produkter endrer produksjonen til det aktuelle produktet (substitusjon på tilbudssiden).

18. 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.

19. Fravær av substitusjon mellom to produkter indikerer at den hypotetiske monopolisten kan prise produktene uavhengig av hverandre, men utelukker ikke at det kan være grunn til å inkludere produktene i samme marked. Ved vurderingen av om to eller flere produkter inngår i samme marked, må det også tas i betraktning hvordan etterspørrende aktører oppfatter produktene. Dersom etterspørrende aktører anser produktene som nære komplementære tjenester og ser prising av produktene samlet, vil en slik felles prisingsbegrensning kunne indikere at produktene er i samme marked.

20. 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 omfattet 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 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."

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

22. 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

23. 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.

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.

24. 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.

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

26. 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. Det vises til ESAs Retningslinjer kapittel 2.3 for nærmere beskrivelse.

27. Ekomloven gjelder forutsetningsvis for norsk landterritorium. I henhold til ekomloven § 1-3 jf. forskrift av 4. juli 2003 nr. 882, gjelder loven 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)¹⁵. Elektronisk kommunikasjon på Jan Mayen, Bilandene og Antarktis antas imidlertid å ha svært liten betydning for de markedsanalyser Nkom gjennomfører i henhold til ekomloven.

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

2.2 Markedsavgrensningen i forrige vedtak

29. Nkom avgrenset fire sluttbrukermarkeder i vedtaket 14. mai 2020:

- Sluttbrukermarkedene for telefonikoblede tjenester (privat og bedrift)
- Sluttbrukermarkedene for mobilt bredbånd (privat og bedrift)

30. Det relevante grossistmarkedet ble vurdert å være teknologinøytralt og omfatte grossisttilgang for å kunne tilby originering av tale, SMS og datatjenester, for følgende eksterne tilgangsformer:

- Tilgang ved nasjonal gjesting
- MVNO-tilgang
- Tjenesteleverandørtilgang

31. Både tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester og tilgang for å tilby mobilt bredbånd ble inkludert.

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

33. Samlokalisering inngikk som en egen tilgangsform innenfor det relevante grossistmarkedet.

34. Det geografiske markedet ble avgrenset til fastlands-Norge.

¹⁵ 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.

2.3 Overordnet om produktmarkedet

35. Mobilnettene har over tid utviklet seg med nye teknologier som har muliggjort nye tjenester. Datatjenester var ikke omfattet av Nkoms første markedsanalyse i 2006, men datatjenester i 2G- og 3G-nett ble inkludert fra og med analysen i 2010, og datatjenester over LTE-nett ble inkludert fra og med analysen i 2016.
36. Femte generasjons mobilnett (5G) er under utbygging, og Telenor og Telia oppgir at de vil ha landsdekkende 5G nett i løpet av kort tid. 5G-teknologien legger til rette for at mobilnettene kan tilby et større spekter av tjenester enn hva tilfellet har vært frem til nå. Der 4G primært har gitt økt kapasitet på mobil internettilknytning sammenlignet med 2G og 3G, har 5G teknologiske forbedringer som i tillegg til å gi enda større overføringskapasitet, også har potensiale til å gi lavere forsinkelse, høyere pålitelighet for signalene som overføres og støtte for et langt høyere antall aktive enheter. Disse egenskapene er særlig relevante for å møte ulike behov fra spesifikke bransjer og de såkalte vertikale som for eksempel e-helse, transport, medie- og kringkasting og industri. Såkalt skivedeling ved hjelp av virtualisering, vil bli viktig når mobilnettene skal tilpasse seg vertikalens særbehov.
37. For industrielle aktører med ønske om stor grad av kontroll på egen infrastruktur og tjenesteproduksjon, kan tilgang til egne frekvenser for lokale private nett være en annen måte å dekke særskilte behov for å digitale tjenester. Denne analysen omfatter imidlertid kun tilgang til offentlige mobilkommunikasjonsnett, og lokale private nett er således ikke en del av analysen.
38. Ved tildelingen av frekvenser i 3400-3800 MHz-båndet i 2021 ble det tatt inn tilgangsforsiktelser i frekvenstillatelsene rettet mot industriaktører. Frekvensinnehavere fikk forpliktelse til å etterkomme rimelige anmodninger om tilgang til 5G-tjenester eller i spesielle tilfeller til frekvenser, innenfor geografisk avgrensede områder der anmoder har sin virksomhet.
39. Det fulle potensialet til 5G-teknologien og full utnyttelse av mulighetene som ligger i de tekniske spesifikasjonene, krever at 5G også er implementert i kjernenettene. Dette arbeidet er i gang, men fremdeles på et tidlig stadium.
40. Økosystemet rundt 5G åpner som nevnt opp for nye forretningsmuligheter, tjenester og potensielle nye produktmarkeder. Produktmarkedsavgrensingen i denne markedsanalysen tar utgangspunkt i det samme fokalproduktet i sluttbrukermarkedet som i tidligere markedsanalyser, nemlig det koblede telefoniproduktet. Spørsmålet blir deretter hvorvidt nye produkter og tjenester er i samme marked som fokalproduktet. Nye markeder, såkalte «emerging markets», skal imidlertid ifølge ESAs retningslinjer som utgangspunkt reguleres varsomt, da for tidlig implementering av regulatoriske forpliktelser kan ha uheldige konsekvenser for markedsutviklingen.
41. Med dette som utgangspunkt foretar Nkom en oppdatert markedsavgrensning. Først gjøres en avgrensning av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå for deretter å utlede det relevante produktmarkedet på grossistnivå. Det er ikke nødvendigvis et én til én-forhold mellom produktene i det relevante sluttbrukermarkedet og det relevante grossistmarkedet.

2.4 Avgrensning av produktmarkedet på sluttbrukernivå

2.4.1 Koblede tjenester

42. Sluttbrukerne skaffer seg tilgang til mobilnettet for å kunne ringe, motta samtaler, sende og motta SMS, benytte seg av datatjenester for Internettilgang osv. Sluttbrukerne må 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. Det er i hovedsak mengde datatrafikk og tilgjengelig hastighet som er avgjørende for

månedskostnaden for et mobilabonnement, ettersom innenlands tale og SMS ofte er ubegrenset. Dette gjør at prisingen av tale, SMS og data må sees i sammenheng. På bakgrunn av dette anser Nkom tilgang til mobilnett, tale, SMS og data for å være del av det samme relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.4.2 Forhåndsbetalte abonnement/kontantkort og etterbetalte abonnement

43. 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.

2.4.3 Internasjonal gjesting

44. Sluttbrukere forventer og kan normalt bruke sitt mobilabonnement på reise i utlandet. Bruk av mobiltjenester på reise innen EØS skal som hovedregel ikke koste mer 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). Bestemmelser om «Fair use policy» gir 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, men en komplementerende tjeneste. Dette er også i tråd med Kommisjonens anbefaling fra 2014 og Nkoms tidligere markedsvedtak. På bakgrunn av koblingen mellom ordinære mobilabonnement og internasjonal gjesting, mener Nkom at internasjonal gjesting er del av det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.4.4 Tilgang og originering i fastnettet

45. Tilgang og originering av samtaler tilbys også som bredbåndstelefonier over fastnettet. Bredbåndstelefonier er en telefontjeneste som benytter VoIP-teknologi¹⁶ for å overføre tale over IP-nett. Bredbåndstelefonier tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon er å betrakte som offentlig telefontjeneste og således underlagt ekomlovens regulering av slike tjenester.

46. 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 2022 var 96 prosent. Fra fasttelefonier til mobiltelefonier er det således en betydelig grad av substitusjon.

47. Vurderingstemaet i denne markedsavgrensningen er imidlertid om en marginal, men signifikant og varig prisøkning på mobiltelefonier ville medføre overgang til fasttelefonier 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 koblede tjenestene som det tradisjonelle telefonikoblede mobilproduktet gir, med fasttelefonier, som kun har taletjeneste.

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

¹⁶ VoIP (Voice over Internet Protocol) innebærer en digitalisering og komprimering av tale til IP-pakker. Disse IP-pakkene transporteres via IP-nettverk. Signaliseringsprotokollen SIP (Session Initiation Protocol) benyttes for å finne rett adressat samt sette opp og koble ned selve samtalen.

2.4.5 Mobil bredbåndstelefoeni og OTT-tjenester

49. Mobil bredbåndstelefoeni benyttes her for å omtale tale over mobilnett basert på IP¹⁷-teknologi. 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 (Wi-Fi) eller ved å benytte datatilgang via mobilnettet. Det siste forutsetter dermed at sluttbruker har et mobilabonnement.

50. Mobiloperatørene tilbyr tale over IP-teknologi (VoLTE) uten at brukeren trenger å laste ned en applikasjon. Vi viser til kapittel 2.4.9 for vurdering av tilgang til mobiltelefoni over ulike teknologiske plattformar.

51. Når andre aktører enn tradisjonelle mobiltilbydere tilbyr mobil bredbåndstelefoeni, omtales det gjerne som en OTT-tjeneste (Over-The-Top). Eksempler på slike OTT-tjenester er Facebook Messenger, Snapchat og Facetime, Instagram, WhatsApp, Signal og Viber. Nkoms markedsundersøkelse for privatmarkedet kartla blant annet bruken av slike tjenester i Norge. Undersøkelsen viste at Facebook Messenger er mest brukte tale- og meldingstjeneste i Norge. Undersøkelsen viste at 31 prosent av de spurte brukte taletjenesten daglig eller ukentlig, 35 prosent brukte tjenesten månedlig eller sjeldnere og 34 prosent brukte aldri tjenesten. En større andel av de spurte brukte tjenesten som meldingstjeneste. Av de spurte oppga 72 prosent at de brukte tjenesten daglig eller ukentlig for å sende meldinger, 11 prosent brukte tjenesten sjeldnere og 17 prosent brukte aldri tjenesten. Undersøkelsen viste dermed at en relativt stor andel norske sluttbrukere anser slike tjenester som et supplement eller muligens et substitutt til ordinær SMS, men i mindre grad for taletjenester.

52. En viktig faktor er imidlertid at disse tjenestene kun kan brukes til samtaler og meldinger mellom brukere av samme tjeneste. Digital Markets Act artikkel 7 stiller imidlertid krav til interoperabilitet mellom visse OTT-aktører, og det nye ekomdirektivet åpner også for å stille slike krav i visse situasjoner dersom alle-til-alle-kommunikasjon står i fare. Dette ligger imidlertid lenger frem i tid. Det er heller ikke mulig å nå nødnummer via disse tjenestene. Tjenestene krever også at sluttbrukere har et mobilabonnement eller mobilt bredbåndsabonnement for å få tilgang til mobilnett for å kunne bruke tjenestene, med mindre man kun ønsker å bruke tjenestene over Wi-Fi. OTT-tjenester gir dermed ikke tilgang til de samme koblede tjenestene som det tradisjonelle telefonikoblede mobilproduktet.

53. Tjenestene er gratis å bruke så lenge brukeren er tilkoblet Wi-Fi. Dersom brukeren derimot er tilkoblet et mobilnett, vil transport av taledata mellom applikasjonen og leverandørens infrastruktur benytte mobildata. 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 utenfor EØS.

54. Et annet eksempel på en OTT-tjeneste med litt andre egenskaper er Telio sin tjeneste «Teliophone Pro». Dette er en tilleggstjeneste for fasttelefonikunder hos Telio, hvor kunden kan ringe med bredbåndstelefoeni via en applikasjon på mobiltelefonen. Prisene for å ringe er de samme som fra Telios fasttelefoniprodukt uansett hvor i verden kunden befinner seg, og man kan nå alle telefonnummer uavhengig av om mottaker er kunde av Telio.

55. Mobil bredbåndstelefoeni fra OTT-tilbydere avhenger av en viss tilgjengelig båndbredde og responstid, og det kreves normalt Wi-Fi, 4G eller 5G datahastighet for at tjenesten kan fungere på en god nok måte. Tale til og fra slike apper vil ikke ha sin egen prioritet i nettene, så samtalekvaliteten vil til enhver tid avhenge av at det er god nok kapasitet og lav nok forsinkelse i det nettet som brukeren er tilknyttet.

¹⁷ Internet Protocol

56. Dersom en løsning for mobil bredbåndstelefoner ikke kan benytte mobilnummer, vil den av mange sluttbrukere heller ikke oppleves som et substitutt til tradisjonell mobiltelefoner, for eksempel for sluttbrukere som har innarbeidet et eksisterende mobilnummer og som ikke kan videreføre dette. For at løsninger for mobil bredbåndstelefoner skal få tildelt 8-sifrede mobilnummer, må tjenestene kunne betegnes som fullverdige mobiltelefonertjenester. 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.¹⁸ Ett av kravene som stilles til en fullverdig mobiltelefonertjeneste, er at sluttbrukeren kun skal trenge å forholde seg til én tilbyder for å få levert mobiltelefonertjenesten, dvs. at kunden ikke skal behøve å ha et separat abonnement for tilgang til landmobilt nett (f.eks. mobilt bredbånd) i tillegg til et abonnement for tale- og SMS-tjenesten.

57. EUs nye ekomdirektiv og forslaget til ny ekomlov skiller også mellom nummerbasert og nummeruavhengig person-til-person-kommunikasjonstjeneste, hvor de nummeruavhengige tjenestene ikke er underlagt forpliktelser knyttet til markedsregulering¹⁹.

58. På bakgrunn av dette mener Nkom at mobil bredbåndstelefoner, hvor det ikke benyttes ordinære mobilnummer, ikke inngår i det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå. Den datatrafikken som denne typen tjenester over mobilnettet genererer, er imidlertid omfattet av det relevante produktmarkedet.

2.4.6 Fast trådløst bredbånd

59. Fast trådløst bredbånd (FTB) er stedbundet bredbånd levert over mobilnett.

60. Nkom gjorde en foreløpig vurdering i oktober 2018²⁰ av forholdet mellom FTB og markedsreguleringen. Nkom konkluderte da med at produktet ikke ville inngå i marked 15, men ville kunne inngå i bredbåndsmarkedene (den gang marked 4 og 5).

61. Telenor lanserte FTB basert på 4G-teknologi i sluttbrukermarkedet våren 2019, da med betegnelsen «Hjemmebredbånd Mobil», som et erstatningsprodukt for kobberbasert bredbånd (DSL). I dag markedsføres produktet som «Trådløst bredbånd» og tilbys både over 4G og 5G til privat- og bedriftskunder i områder der Telenor ikke har alternative tilbud basert på fast infrastruktur. Telia tilbyr også FTB over 5G under samme betegnelse i utvalgte områder. Både Telenor og Telia tilbyr også grossisttjenester som gjør det mulig for andre aktører å tilby FTB i sluttbrukermarkedet.

62. FTB skiller seg fra det telefonikoblede produktet og øvrige produkter innenfor marked 15, spesielt ved manglende mulighet for mobilitet. Muligheten for mobilitet er en sentral produkttegenskap ved sluttbrukerproduktene i marked 15, og innebærer at de kan benyttes i hele tilbyderens mobilnettverk og i utlandet. FTB-produktet leveres i dag til sluttbrukerne med en fastmontert antenne, og skal ifølge vilkårene kun aktiveres og benyttes på installasjonsadresse avtalt med tilbyderen. FTB gir heller ikke sluttbruker direkte tilgang til de samme tjenestene som det tradisjonelle telefonikoblede mobilproduktet hvor både tale, SMS og tilgang til datatjenester er omfattet. Etter Nkoms vurdering er FTB dermed ikke tilstrekkelig substituerbart med sluttbrukerproduktene i det relevante markedet sett fra sluttbrukers ståsted (etterspørselssidesubstitusjon).

63. På tilbudssiden er det usikkert hvor raskt og til hvilken kostnad en tilbyder kan omstille seg fra å tilby FTB til å tilby tradisjonelle mobilabonnement. Inngåelse av tilgangsavtale, testing, markedsføring og tidsbruk taler i retning av at effekten av tilbudssidesubstitusjon ikke vil være tilstrekkelig direkte og umiddelbar til å anse FTB og tradisjonelle mobilabonnement som en del av samme marked.

¹⁸ Prinsippdokument av 11. desember 2014 med samme tittel.

¹⁹ Kapittel 3 og 4 i forslag til ny ekomlov inneholder forpliktelsene for markedsreguleringen.

²⁰ Brev fra Nkom til Telenor med avklaring av forholdet til dagens markedsregulering for fast mobilt bredbånd som DSL erstatning, sak 1803643-3

64. Telenor lanserte FTB våren 2019, men det tok likevel nærmere ett år før Telia lanserte tilsvarende tjeneste. Ice/Altibox har annonsert at de vil lansere en FTB-tjeneste i 2023²¹, dvs. om lag fire år etter Telenor. Dette indikerer også at effekten av tilbudssidesubstitusjon vil være begrenset.

65. Nkom konkluderte i 2020²² med at FTB inngår i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess og at grossisttilgang knyttet til produktet skulle inngå i grossistmarkedet for sentral tilgang til faste aksessnett (marked 3b). Nkom har også varslet 14. juni 2023 at FTB er substituerbart med fast bredbånd basert på fiber og HFC (kabel-TV-nett) og vil inngå i sluttbrukermarkedet for standardisert bredbåndsaksess.

66. På denne bakgrunn mener Nkom at FTB ikke inngår i det relevante produktmarkedet på sluttbrukernivå.

2.4.7 Maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) og Internet of Things (IoT)

67. Maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M) over mobilnett inngikk ikke i de relevante sluttbrukermarkedene i Nkoms vedtak 14. mai 2020.

68. 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, nødanrop fra kjøretøy og for å gjennomføre transaksjoner via betalingsterminaler.

69. Fra et sluttbrukerperspektiv vil ikke tale, SMS eller datatrafikk for M2M-formål over mobilnettet utgjøre et substitutt for tale, SMS eller data over ordinære mobiltelefoniabonnement, ettersom M2M ikke brukes til kommunikasjon mellom mennesker.

70. Forslaget til ny ekomlov skiller også mellom tre kategorier av elektroniske kommunikasjonstjenester: a) internettilgangstjeneste, b) person-til-person-kommunikasjonstjeneste, eller c) øvrige tjenester som helt eller i det vesentlige omfatter overføring av signaler, for eksempel overføringstjenester som brukes til maskin-til-maskinkommunikasjon og kringkasting.

71. 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.

72. M2M var i starten basert på ordinær datatrafikk over GPRS eller GSM. I 2018 lanserte imidlertid Telenor NB-IoT og LTE-M spesielt for M2M og Internet of things (IoT) Begge teknologiene er basert på 4G og videreført i 5G. De har begge god gjennomtrengningsevne. NB-IoT er tilpasset løsninger som bare skal sende litt data og som trenger lang batteritid. LTE-M kan i tillegg brukes for sensorer som skal ha tale- eller SMS-funksjon, og er egnet for litt større datamengder, og gjerne tilkopleet strøm.

73. Aktørbildet i dette markedet består i hovedsak av Telenor, Com4 og Telia. Com4 hadde ved utgangen av 2022 rundt 50 prosent av antall SIM, mens Telenor hadde 45 prosent av antall SIM. Telia hadde kun 5 prosent av antall SIM. Fordelingen av inntekter i dette markedet er imidlertid annerledes. Telenor sto på samme tidspunkt for 64 prosent av inntektene, mens Com4 sto for 23 prosent og Telia for 12 prosent.

²¹ [Altibox kommer snart på 5G - Altibox](#)

²² Tilleggsvedtak i Marked 3b – Grossisttilgang til fast mobil bredbånd, sak 1505331-169

74. Både Telenor og Telia selger tilgang til aktører som vil tilby M2M/IoT. Telenor har siden 2021 tilbudt separate tilgangsavtaler for tjenesteleverandører og MVNO-aktører for M2M/IoT basert på LTE-M og NB-IoT. Bakgrunnen for å tilby disse tjenestene i separate tilgangsavtaler var at Telenor opplevde at det ofte ikke var de samme aktørene som ønsket å kunne tilby M2M/IoT som aktørene innenfor tradisjonelle telefonikoblede produkter. Disse tjenestene faktureres også etter andre prismodeller enn for tradisjonell telefoni på grunn av annet bruksmønster (små datamengder).

75. Tilknytning (konnektivet) mellom fysiske gjenstander (ting) og Internett kan også benytte teknologier i ulisensiert spektrum (for eksempel SigFox) og private nett (for eksempel WiFi, Bluetooth og ZigBee). Disse teknologiene er egnet for mer lokalt avgrensede områder, og man har i mindre grad eller ingen sikkerhet for oppetider. Disse teknologiene kan innenfor noen bruksområder være et substitutt til M2M/IoT i mobilnett, men er ikke et substitutt til teknologier for å tilby tradisjonelle telefonikoblede mobiltjenester. En eventuell analyse av et marked for M2M/IoT-tilgang må dermed antakelig ha et bredere nedslagsfelt enn denne markedsanalysen, hvor ulike teknologier og bruksområder inngår.

76. Videre finnes det lite grunnlag for å utforme eventuelle regulatoriske krav om tilgang og prising på en formålstjenlig måte. Kommisjonen konkluderte i 2021 ved vurderingen av nytt regelverk for internasjonal gjesting²³ med at prisregulering av M2M/IoT ikke var formålstjenlig. Bakgrunnen for dette var både at det ville kreve egne kostnadsmodeller, men også at inngripende regulering kunne ha utilsiktede og negative effekter på innovasjon ettersom dette er et område som fremdeles er under utvikling, blant annet i lys av 5G.

77. Nkom forventer imidlertid at de tre mobilnetteeierne forhandler og inngår avtaler på kommersielle vilkår med aktører som ønsker å tilby M2M/IoT, og vil følge utviklingen i dette segmentet.

78. På bakgrunn av substitusjonsvurderingene mener Nkom i likhet med tidligere vurderinger at M2M-kommunikasjon over mobilnettet ikke er en del av sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester. Eventuell regulering krever en egen analyse av markedet og vurdering av eventuelle konkurranseproblemer, samt formålstjenlige virkemidler for de aktuelle produktene. Nkom kan ved behov på et senere tidspunkt vurdere grunnlaget for en eventuell regulering.

2.4.8 Bedrifts- og privatabonnement

2.4.8.1 Vurdering av etterspørselssubstitusjon

79. 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.

80. I privatmarkedet er produktene i stor grad standardiserte med tanke på produktegenskaper og pris. Nkoms markedsundersøkelse i privatmarkedet viser at det viktigste for kundene er pris, deretter dekning og kundeservice.

81. For bedriftskunder er også pris det viktigste ved valg av tilbyder ifølge Nkoms markedsundersøkelse i bedriftsmarkedet. Andelen kunder som mener pris er viktig for valg av tilbyder, er imidlertid lavere i bedriftsmarkedet enn i privatmarkedet. Dekning og datahastighet er tilnærmet like viktig som pris for bedriftskundene. 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.

²³ Impact assessment report SWD(2021)28 side 102 [Roaming charges – review & extension of current rules \(europa.eu\)](#)

82. 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 tilleggstenester som for eksempel samordnet kommunikasjon og sentralbordløsninger, samt andre ekotjenester som fasttelefoni, overføringskapasitet, M2M og datakommunikasjon. Ovennevnte markedsundersøkelse viser at tekniske løsninger for samhandling og sentralbord, samt mulighet for selvbetjening og administrasjon av abonnement og tjenester, er viktig for bedriftskunder ved valg av mobiltilbyder. Dataene viser imidlertid også at denne typen tjenester er langt viktigere for mellomstore og store bedriftskunder (mer enn 20 ansatte) enn for små bedriftskunder.

83. Bedriftskunder stiller også andre krav til kundeservice, blant annet økt krav til tilgjengelighet og personlig service.

84. Bedriftskunder stiller ofte andre og strengere krav til sikkerhetsløsninger og -tjenester enn privatkunder. Ifølge Nasjonal sikkerhetsmyndighet er den digitale risikoen økende. Dette fører til at sikkerhetstjenester blitt stadig viktigere. En undersøkelse av kommunikasjonstjenester for bedrifter i Europa gjennomført av Kantar for BEREC viser at 8 av 10 bedrifter abonnerer på en sikkerhetstjeneste²⁴.

85. Muligheten til å få tilpassede totalløsninger, bedre kundeservice og andre sikkerhetsløsninger 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 bruddgebyr 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, viste at 71 % av de spurte bedriftene velger å kjøpe bedriftsabonnement for sine ansatte²⁵. Andelen utgjorde 60 % blant de minste bedriftene (1-4 ansatte), mens 88 % blant de største bedriftene (over 20 ansatte) oppga å kjøpe bedriftsabonnement. Nkom mener dette underbygger vurderingen av at bedriftsabonnement dekker andre behov enn privatmarkedet for bedriftene. Om lag 30 prosent av bedriftene som kjøpte bedriftsabonnement, hadde bindingstid og bruddgebyr.

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

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

2.4.8.2 Vurdering av tilbudssidesubstitusjon

88. 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.

89. 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. Det påløper dermed både kostnader og risiko knyttet til å etablere salgapparat og dedikert salgspersonell i bedriftsmarkedet. 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.

²⁴ | [BEREC \(europa.eu\)](http://BEREC.europa.eu)

²⁵ Undersøkelse gjennomført av Kantar for Nkom

90. En slik endring i markedssatsing innebærer dermed økte investeringer og økte kostnader. Samtidig vil det måtte tas høyde for at mange kunder i bedriftsmarkedet er i bindingstid, og det vil være kostbart for en ny aktør å kjøpe ut disse. Tall Nkom har innhentet, viser at om lag 34 prosent av bedriftskundene har bindingstid og bruddgebyr. 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.

91. 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.

92. Tabell 1 viser markedsandelene innen mobiltelefoni for henholdsvis bedrifts- og privatsegmentet ved utgangen av 2022, målt i antall abonnement. Tabellen viser ulik tilstedeværelse av aktørene i de to segmentene. Aktører som er til stede i begge segmentene, er merket med blått.

Tilbydere mobiltelefoni 2022		
	Privat	Bedrift
Telenor Norge	39,04 %	52,73 %
Telia Norge	34,06 %	36,58 %
Nortel		3,72 %
Unifon	0,01 %	3,34 %
Ice	16,35 %	3,25 %
Saga mobil	0,04 %	0,18 %
SMB mobil		0,10 %
Release mobile	0,25 %	0,08 %
Happybytes	0,96 %	0,03 %
Vipps mobil	0,38 %	
Chili mobil	1,95 %	
Fjordkraft	3,18 %	
Gudbrandsdal energi	0,15 %	
Lycamobile Norway ltd	1,15 %	
Norgesenergi	0,35 %	
Plusmobil	0,26 %	
Xplora mobile	1,88 %	

Tabell 1 Markedsandeler for bedrifts- og privatsegmentet for mobiltelefoni ved utgangen av 2022, målt i antall abonnement²⁶.

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

94. Tilbudssidesubstitusjon kan antakelig også skje ved at aktører som allerede er i markedet vrir sin satsning i større grad enn tidligere mot et av markedene. Den høye konsentrasjonen i bedriftsmarkedet viser imidlertid at det er svært vanskelig for utfordrere å etablere eller vri sin satsning mot bedriftsmarkedet. Mens Ice og øvrige utfordrere står for rundt 25 % av antall abonnement i privatmarkedet, står disse tilbyderne kun for 8,5 % av antall abonnement i

²⁶ Tilbydere med en markedsandel på under 0,01 % i bedrifts- eller privatsegmentet er ikke inkludert i tabellen.

bedriftsmarkedet. Nkom mener dette underbygger at tilbudssidesubstitusjon ikke kan anses å være tilstrekkelig til å forhindre en hypotetisk prisøkning i bedriftsmarkedet.

95. 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.

96. Tilstedeværelsen av ulike tilbydere variere antakelig også innenfor ulike deler av bedriftsmarkedet, hvor de mindre tilgangskjøperne ikke deltar i konkurransen om de største bedriftskundene. Nkom har analysert marginene i ulike deler av bedriftsmarkedet (avhengig av antall abonnement/brukere per kontrakt). Dette arbeidet har vist at marginbildet er vesentlig lavere for de største bedriftene, hvilket indikerer at konkurransen om å få de største kundene er hardest. Konkurransforholdene kan derfor variere også innenfor bedriftsmarkedet.

2.4.8.3 Konklusjon

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

98. Innenfor bedriftsmarkedet varierer også kompleksitet og graden av spesialtilpassede løsninger med størrelsen på bedriften. Samtidig får de største og mest attraktive kundene de beste tilbudene. Nkom har imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å splitte opp bedriftsmarkedet i flere markeder, og antakelig er det også lite praktisk, men erkjenner at konkurransforholdene varierer innenfor bedriftsmarkedet.

2.4.9 Tilgang til mobilnett via ulike teknologiske plattformer

99. Tilgang til mobilnett, tale, SMS og datatjenester kan leveres over flere ulike teknologiske plattformer. Nkom har i tidligere markedsanalyser lagt til grunn at markedet er teknologinøytralt, slik at det ikke er grunn til å foreta en differensiering med hensyn til hvilken teknologi de relevante tjenestene leveres over.

100. Tale og SMS kan sendes både over 2G-nett og som IP-pakker i 4G- eller 5G-nett, omtalt som VoLTE eller VoNR²⁷. 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 det aktuelle håndsettet. Alle nye mobiltelefoner støtter VoLTE. Priser for tale og SMS er uavhengig av om kunden benytter tjenestene over LTE eller andre teknologier. Etter Nkoms vurdering er tale og SMS over LTE i ordinære mobilabonnement substituerbart med tale og SMS over 2G for sluttbrukere, gitt at de har håndsett som støtter tjenesten.

101. VoLTE muliggjør også handover av samtaler mellom trådløse nett (WiFi) og mobilnett. 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. Nkom legger til grunn at såkalt VoWiFi (tale over WiFi) er en komplementær tjeneste til taletjeneste over 4G- eller 5G-mobilnett.

102. Datatjenester selges samlet i ordinære mobilabonnement, uavhengig av om tilgangen er basert på 5G-, LTE- eller 2G-nett. Mobiltelefonen velger hvorvidt datatrafikken skal gå over 5G eller LTE (eventuelt 2G) avhengig av hvilken teknologi som er tilgjengelig og som gir den beste brukeropplevelsen.

103. Oppsummert mener Nkom at det ikke er grunnlag for å definere separate produktmarked avhengig av type mobilteknologi og at markedet dermed er teknologinøytralt.

²⁷ Voice over New Radio, foreløpig ikke aktivert i de norske mobilnettene.

2.4.10 Konklusjon sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester

104. 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.

2.4.11 Mobilt bredbånd

105. Mobilt bredbånd er et relativt lite produkt sammenliknet med tradisjonelle mobilabonnement. Omsetning fra abonnement for dedikerte mobile bredbånd utgjorde ved utgangen av 2022 under fem prosent av den samlede omsetningen fra telefonikoblede abonnement og mobilt bredbånd, og trenden er fallende.

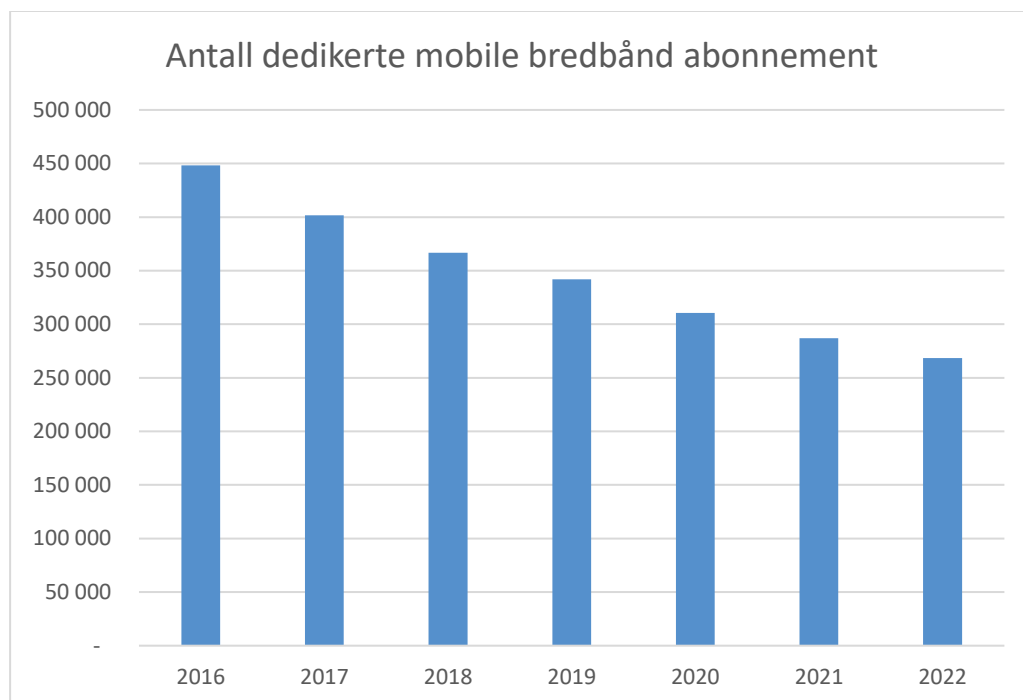
106. Dedikert mobilt bredbånd ble i Nkoms vedtak 14. mai 2020 definert som et separat, tilgrensende sluttbrukermarked.

2.4.11.1 Mobilt bredbånd som et separat marked

107. Som utgangspunkt vurderer Nkom om mobilt bredbånd er en del av et felles sluttbrukermarked for telefonikoblede tjenester. Spørsmålet er da fra et etterspørselsperspektiv om en prisøkning på det telefonikoblede produktet vil medføre at kundene går over til å kjøpe dedikert mobilt bredbånd i et omfang som gjør prisøkningen ulønnsom.

108. Dedikert mobilt bredbånd synes å dekke andre sluttbrukerbehov enn et tradisjonelt mobilabonnement. Et tradisjonelt mobilabonnement gir sluttbruker tilgang til tjenestene tale, SMS og data samtidig, ref. kapittel 2.4.1 ovenfor. Mobilt bredbånd gir i utgangspunktet kun tilgang til datatjenester og er fra en sluttbrukers ståsted således ikke et substitutt for alle de koblede tjenestene. 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 å ta med på hytta, altså mobilt i en viss forstand selv om bruken gjerne er tiltenkt mer stasjonært.

109. Antall abonnement for dedikert mobilt bredbånd har hatt en fallende utvikling. Utviklingen underbygger at sluttbrukere antakelig ikke vil anse et dedikert mobilt bredbåndabonnement som en tilstrekkelig erstatning for et tradisjonelt mobilabonnement. Figuren nedenfor viser utviklingen i antall abonnement for mobilt bredbånd fra utgangen av 2016 til utgangen av 2022.



Figur 1 Utvikling i antall dedikerte mobile bredbånd fra utgangen av 2016 til utgangen av 2022.

110. 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 være relativt krevende i form av at det er nye tjenester som skal tilbys, det vil kreve omfattende markedsføring og testing, hvilket vil innebære forsinkelser som gjør at virkningen trolig ikke vil være tilstrekkelig umiddelbar og direkte.

111. 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.

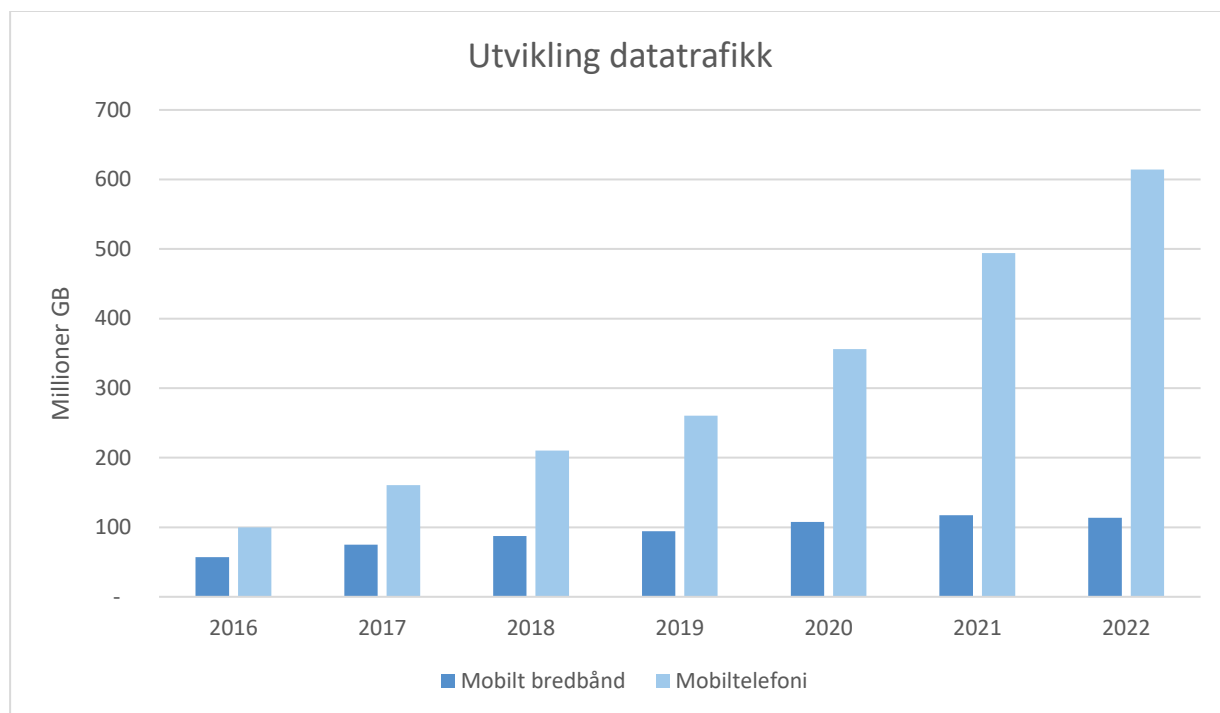
112. Produksjonen av dedikerte abonnement for mobilt bredbånd skjer imidlertid på samme måte som datatjenester i ordinære mobilabonnement. Nkom la derfor til grunn i vedtaket 14. mai 2020 at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjør et tilgrensende sluttbrukermarked. Videre i denne analysen vurderer Nkom mobilt bredbånd som et separat marked. Spørsmålet er da om dette markedet er disiplinert av andre produkter i en grad som gjør at en prisøkning ikke kan gjøres lønnsom.

2.4.11.2 Vurdering av disiplinerende effekter på tilbudet av mobilt bredbånd

113. 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

114. Datatrafikk over ordinære mobilabonnement utgjør en stadig større del av den totale datatrafikken. Figuren nedenfor viser utviklingen datatrafikk i perioden fra 2016 til og med 2022 målt i millioner GB.

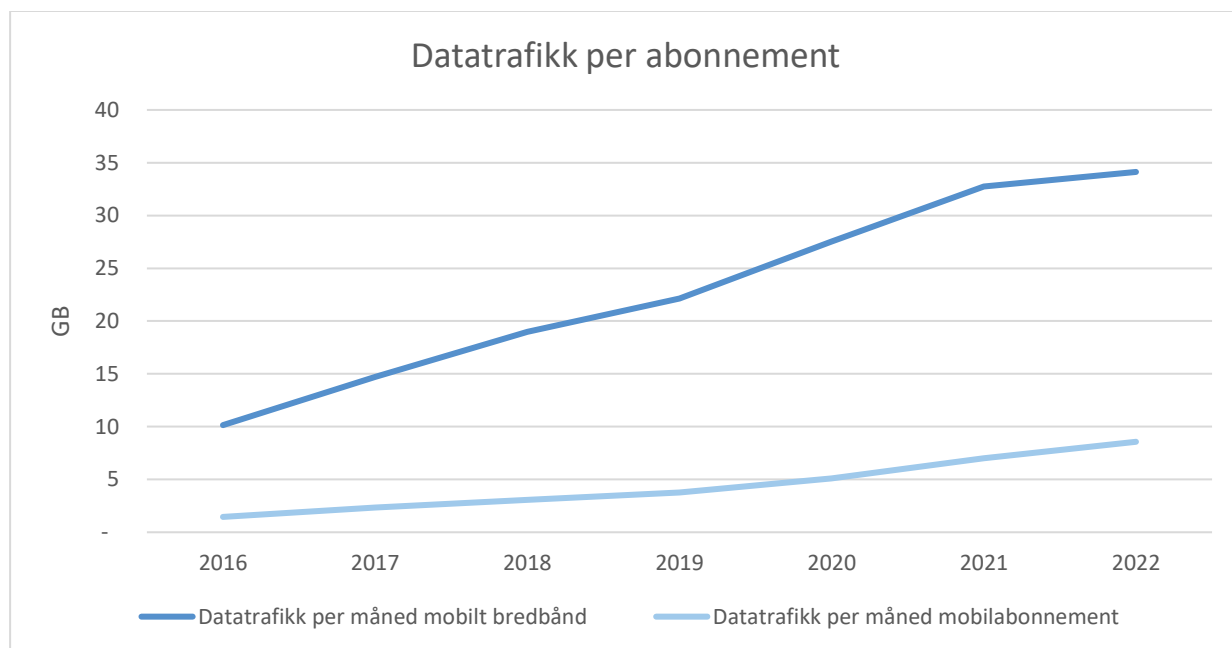


Figur 2 Utvikling i datatrafikk (millioner GB) for ordinære mobilabonnement og dedikerte abonnement for mobilt bredbånd

115. Andelen av total datatrafikk generert fra ordinære mobilabonnement har i perioden økt fra 64 prosent i 2016 til 84 prosent i 2022. Denne utviklingen 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 mobilt bredbånd til ordinære mobilabonnement.

116. Det har vært store forskjeller i hvordan mobilabonnement og abonnement for mobilt bredbånd selges, med langt høyere datakvote i abonnement for mobilt bredbånd. Flere tilbydere, blant annet Telenor, Telia og Ice, tilbyr imidlertid mobilabonnementet med fri bruk av data. Hastigheten på denne typen abonnement reduseres imidlertid normalt til 3 Mbit/s når 100 GB er brukt. Abonnementene med fri bruk av data 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.

117. 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

118. Figuren viser at kunder som har mobilt bredbånd, bruker langt mer data per abonnement enn en gjennomsnittlig mobilkunde bruker over ordinære mobilabonnement. Enkelte mobilkunder bruker lite eller ingen datatrafikk over ordinære mobilabonnement, og disse trekker dermed ned gjennomsnittet noe. Denne andelen er imidlertid fallende. Dersom man ser bort fra mobilabonnenter som ikke bruker data, er gjennomsnittlig datatrafikk over ordinære mobilabonnement marginalt høyere enn det som vises i figuren over. Fra 2021 til 2022 har økningen i datatrafikk (per abonnement) fra ordinære mobilabonnement for første gang vært større enn økningen i datatrafikk fra dedikerte abonnement for mobilt bredbånd. Fortsatt er imidlertid gjennomsnittlig dataforbruk over ordinære mobilabonnement langt lavere enn gjennomsnittlig dataforbruk over mobilt bredbånd.

119. Disse utviklingstrendene trekker i retning av at mobilt bredbånd og datatrafikk knyttet til ordinære abonnement dekker ulike sluttbrukerbehov. Det er forskjeller i produkttegenskaper og bruk som gjør at produktene ikke kan anses å være fullgode 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.

Disiplinerende effekter fra fast bredbånd

120. Totalt var det nær 2,5 millioner abonnement for fast bredbånd ved utgangen av 2022. Over 90 prosent av norske husstander hadde fast bredbånd på samme tidspunkt²⁸. Til sammenlikning var det rundt 268 000 abonnement for mobilt bredbånd. Det tilsvarer rundt 10 prosent av det totale antall abonnement for bredbånd (fast og mobilt).

121. Mulighet for en viss grad av mobilitet utgjør et skille mellom mobilt og fast bredbånd. En del sluttbrukere som har mobilt bredbånd, har antakelig skaffet seg dette med tanke på å utnytte muligheten for mobilitet, samtidig som en del brukere nok kun benytter løsningen på et fast sted, for

²⁸ Beregningen inkluderer kun privatabonnement

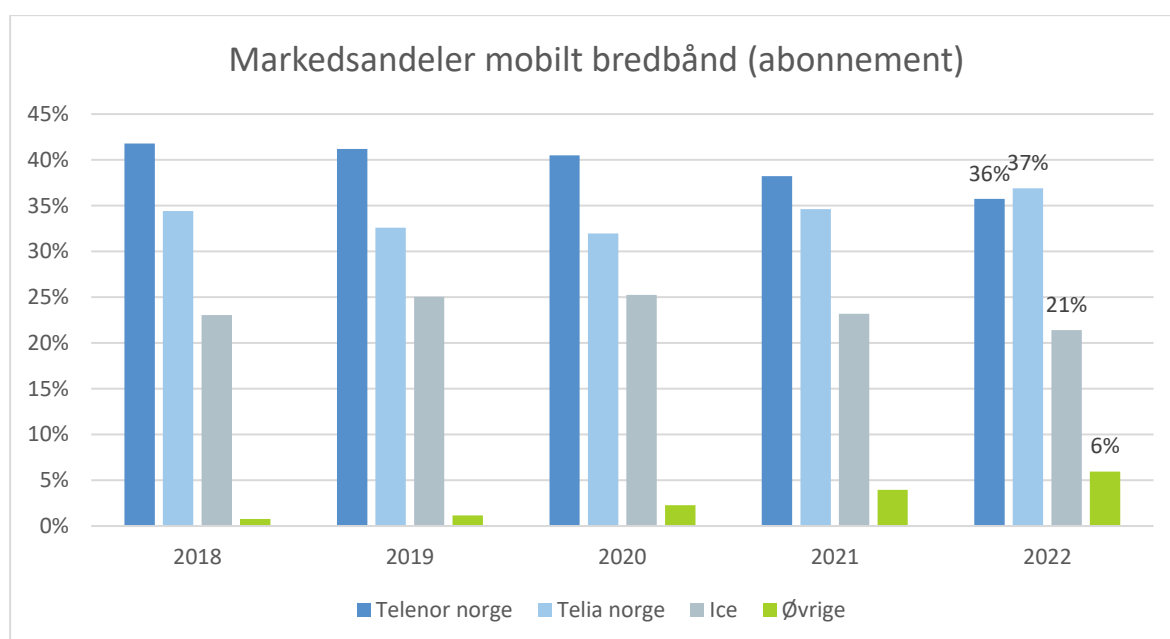
eksempel i fritidsbolig. Fiber bygges nå ut i stadig større omfang også i områder for fritidsboliger. Fast bredbånd vil dermed i økende grad kunne være aktuelt alternativ også til fritidsboliger. Muligheten til ubegrenset dataforbruk og høyere hastigheter ved fast bredbånd må dermed i økende grad kunne forventes å ha en disiplinerende effekt på tilbudet av dedikerte mobile bredbånd. Fast trådløst bredbånd markedsføres også som et produkt til fritidsboliger og vil dermed også kunne ha en disiplinerende effekt.

122. Nkom mener dermed at fast bredbånd i en del tilfeller vil kunne ha en disiplinerende effekt på mobilt bredbånd og at denne effekten vil være økende.

2.4.11.3 Utvikling i markedsandeler for mobilt bredbånd

123. I lys av at produktmarkedet for mobilt bredbånd kun utgjør en liten del av det totale antall abonnement og omsetning og markedet er fallende, og til en viss grad disiplinert av datatrafikk i mobilabonnement og i enkelte tilfeller av fast bredbånd, har Nkom sett nærmere på konkurransesituasjonen i dette markedet for å vurdere om det er grunnlag for å videreføre dette markedet som et separat relevant produktmarked.

124. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler målt i antall abonnement for mobilt bredbånd.

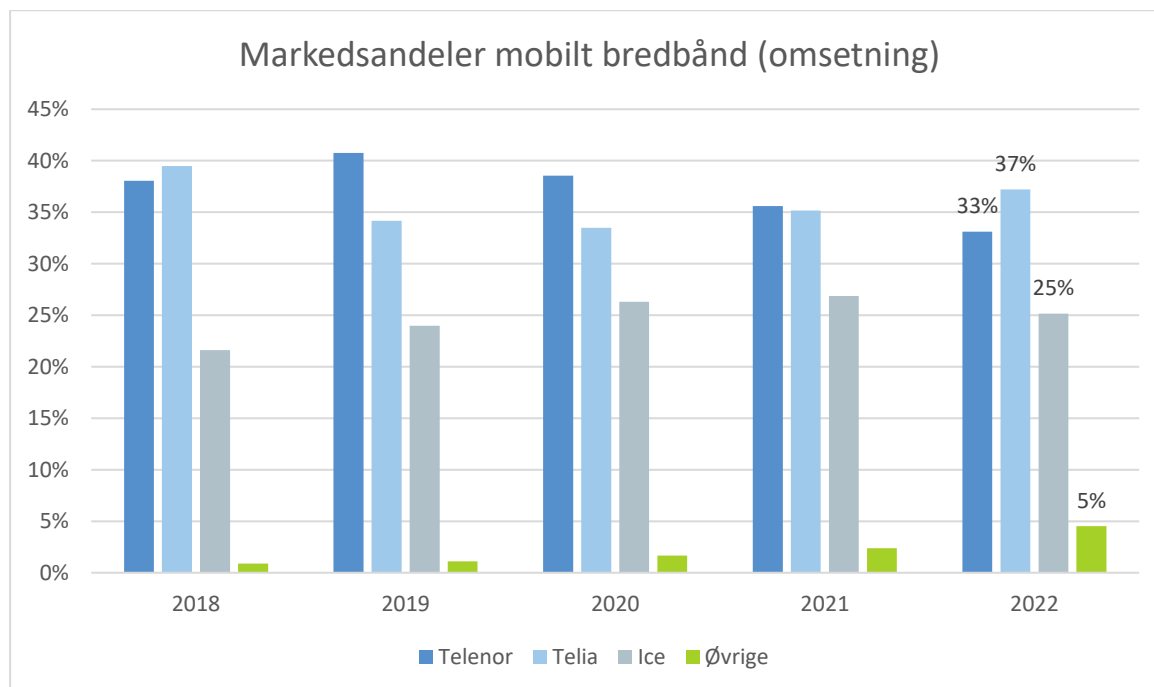


Figur 4 Utvikling i markedsandeler målt i antall abonnement for mobilt bredbånd for perioden 2018 til 2022.

125. Ved utgangen av 2022 var Telia største tilbyder av mobilt bredbånd med 37 prosent av antall abonnement. Telenor hadde 36 prosent av antall abonnement, mens Ice hadde om lag 21 prosent. Telenor og Ice' andel av antall abonnement er redusert de siste tre årene, mens Telia har hatt en økning i sin andel i samme periode. Andre tilbydere har økt sin andel i den samme perioden, men har bare i beskjeden grad klart å få innpass i markedet.

126. Omsetningen for dedikerte abonnement for mobilt bredbånd er fallende og utgjorde i overkant av 1 milliard kroner i 2022, om lag 113 millioner kroner mindre enn i 2021.

127. Omsetningen fra dedikerte abonnement for mobilt bredbånd fordeler seg mellom aktørene som vist i figuren nedenfor. Telenors andel utgjorde rundt 33 prosent, mens Telia hadde en andel på nær 37 prosent i 2022. Telenors andel er siden 2019 redusert med åtte prosentpoeng. Ice' andel utgjorde rundt 25 prosent i 2022.



Figur 5 Utvikling i markedsandeler målt i omsetning for mobilt bredbånd for perioden 2017 til 2022.

128. Fordelingen av markedsandelene viser at alle de tre netteierne er til stede i dette markedet. Telenor og Telia har noe større del av antall abonnement og omsetning enn Ice.

129. Det fremgår av fotnote 57 i ESAs retningslinjer at det er lite sannsynlig for dominans i det relevante markedet når den største aktøren har en markedsandel under 40 prosent:

“The Commission’s experience suggests that dominance is not likely if the undertaking’s market share is below 40 % in the relevant market. However, there may be specific cases below that threshold where competitors are not in a position to constrain effectively the conduct of a dominant undertaking.”

130. Markedsandelene for mobilt bredbånd er forholdsvis jevnt fordelt mellom de tre netteierne, både basert på abonnement og omsetning. Ingen av de tre netteierne har en markedsandel over 40 prosent. Legger man Kommisjonens erfaring til grunn, indikerer dette reduserte konkurranseproblemer i markedet slik at én aktør ikke dominerer i dette markedet.

2.4.11.4 Konklusjon

131. Nkom mener at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd utgjør et separat sluttbrukermarked, ettersom dette produktet ikke utgjør et substitutt til det telefonikoblede mobilproduktet som er avgrenset i kapittel 2.4.10. Markedet er til en viss grad disiplinert av datatrafikk over ordinære mobilabonnement og i noen tilfeller av fast bredbånd.

132. I lys av at omfanget av antall abonnement og omsetning for mobilt bredbånd er svært begrenset sammenliknet med tradisjonelle telefonikoblede produkter, markedet er fallende, markedsandelene er mer jevnt fordelt og ingen aktør alene har over 40 prosent markedsandel, tilsier dette at ingen aktør i markedet har sterk markedsstilling. Nkom mener derfor det ikke er grunnlag for å videreføre dette produktmarkedet som et relevant sluttbrukermarked. Aktører som etterspør tilgang

til mobilnett for å tilby tradisjonelle mobiltelefonikoblede produkter, vil likevel kunne tilby dedikert mobilt bredbånd basert på samme innsatsfaktor.

2.5 Avgrensning av det avledede grossistmarkedet

2.5.1 Tilgang til mobilnett

133. Tilgang til mobilnett er en forutsetning for aktører som ønsker å tilby mobiltjenester til sluttbrukere. Mens mobilnettteiere (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.

134. 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 fire ulike tilgangsformer:

- Nasjonal gjesting. Tilgangsform 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.
- MVNO-tilgang: En MVNO investerer i egen kjernenettinfrastruktur (for eksempel Home Location Register, Switch, SMS Controller, MMS Controller, Gateway GPRS Support Node, IP Multimedia System, Evolved Packet System) 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-kode²⁹ (International Mobile Subscriber Identity Code), egen nettverkskode (MNC) og tilby egne abonnement (SIM) og tjenester til sluttbrukerne. En MVNO kan også bli tilbyder i grossistmarkedet ved å knytte til seg egne tjenesteleverandører.
- Tjenesteleverandørtilgang: Tilgangsform for aktører som ikke disponerer egen infrastruktur. En avtale om tjenesteleverandørtilgang 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. Tjenesteleverandørens trafikk rutes i henhold til nettoperatørens eller MVNOens samtrafikkavtaler og avtaler om gjesting med andre. Tjenesteproduksjon foretas i all hovedsak av vertoperatøren, og behovet for investeringer i infrastruktur ved slik etablering er derfor begrenset.
- Samlokalisering innebærer tilgang til innplassering av utstyr i passiv infrastruktur som hytter og master.

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

136. De ulike formene for tilgang innebærer ulike tekniske løsninger som dekker ulike behov, blant annet avhengig av hvilken infrastruktur kjøper selv kontrollerer. Dette innebærer at å endre tilgangsform for en tilgangskjøper kan kreve betydelige egne investeringer og ressursbruk, eller alternativt tap på allerede foretatte investeringer. De ulike tilgangsformene er dermed ikke er fullgode substitutter for hverandre fra etterspørselssiden. Aktørens valg av tilgangsavtale er basert på

²⁹ Unike nummer som brukes innen et mobilnett for å gi hvert kundeforhold en unik identitet og for å spesifisere kortets hjemmenettverk og nasjonalitet. Enkelte MVNOer bruker deler av vertoperatørens IMSI-serie, noe som blant annet muliggjør bruk av vertoperatørens avtaler om internasjonal gjesting.

vurderinger av blant annet økonomiske forutsetninger og etableringsstrategier hos den enkelte tilgangskjøper.

137. Nye aktører som vil tilby mobiltjenester på sluttbrukernivå, kan imidlertid investere trinn for trinn og dermed bevege seg mellom tilgangsformer, eller med andre ord klatre på den såkalte investeringsstigen. Tele2, Phonero og Telavox/eRate er slike eksempler. Dette taler for at det likevel er en viss grad av substitusjon på etterspørselssiden.

138. Produksjon av tjenestene som tilbys på sluttbrukernivå, forutsetter samlet sett likevel de samme innsatsfaktorene. Forskjellen ligger i at tilgangskjøperne i ulik grad produserer disse selv. Tjenestene som tilgangskjøperne tilbyr sluttbrukere, er også de samme (tale, SMS og data) uavhengig av tilgangsform.

139. På tilbudssiden vil produksjon av tilgang og originering i mobilnett benytte de samme innsatsfaktorene. Tilbydere av én av tilgangsformene vil ha nettverk (basestasjoner, master, svitsjer, frekvenser, mm.) og salgssystemer som gjør det mulig å tilby de andre tilgangsformene også. Det er ikke produksjonsmessige, finansielle eller regulatoriske forhold som tilsier at eksisterende netteiere med landsdekkende nett er forhindret fra å tilby alle tilgangsformene. Tilbudssidesubstitusjon trekker dermed i retning av at tilgangsformene inngår i samme produktmarked.

140. Denne vurderingen samsvarer med Konkurransetilsynets vurdering i Varsel ved foretakssammenslutning mellom Telia Company AB og Phonero AS (2017) og Konkurransetilsynets Vedtak ved foretakssammenslutningen mellom TeliaSonera AB og Tele2 Norge AS/Network Norway (2015).

141. 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 nettverksoperatørens eget tjenesteleverandørledd. Grossistmarkedet omfatter tilgang via de samme teknologiske plattformer som avgrensingen på sluttbrukernivå omfatter, det vil per i dag si både GSM-, LTE-nett, og 5G. Når det gjelder hastigheter for dataoverføring, setter ikke markedsdefinisjonen grenser, men omfatter de hastigheter som kan oppnås innenfor de nevnte teknologiene innenfor analysens tidshorison.

142. Nkom mener videre at samlokalisering er en tilgangsform som er svært viktig for å oppnå målet om bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Muligheten til å innplassere utstyr i eksisterende lokasjoner gjør at flere aktører får tilgang til lokasjoner som dekningsmessig er gode og at kostnadene for etablering og drift av passiv infrastruktur kan deles på flere. Samtidig er samlokalisering et viktig bidrag for å redusere bransjens miljøavtrykk.

143. Nkoms første markedsanalyse bygget på Retningslinjene fra 2003. Kommisjonen ga i Explanatory memorandum veiledning på at tilsynsmyndighetene kan benytte virkemidler for å avbøte konkurranseproblemene i et relevant marked som retter seg mot områder av mer tilgrensende karakter, uten at det trengs å avgrenses et eget marked for å kunne pålegge forpliktelsene. Samlokalisering ble trukket frem som et eksempel.

“The issue of the appropriateness of defining narrower markets should be kept separate from the issue of the identification and application of remedies. In dealing with lack of effective competition in an identified market, it may be necessary to impose several obligations to achieve an overall solution. For instance, it may often be the case that adjacent or related remedies are applied to technical areas as part of the overall obligation that addresses SMP on the analysed market. If specific remedies are thought to be necessary in a specific narrow technical area, it is not necessary or appropriate to identify each technical area as a relevant market in order to place obligations in that area. An example would be where an obligation to provide unbundled access to the local loop is complemented by related obligations concerning access to co-location facilities.”

144. En tilsvarende tilnærming er det også støtte for gjennom Kodeksen artikkel 72 og utkast til ny ekomlov § 7-1, hvor det legges opp til at tilgang til anleggsinfrastruktur kan pålegges selv om ikke infrastrukturen er en del av markedet tilgangsplikten gjelder.

«Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til og bruk av infrastruktur for etablering av elektronisk kommunikasjonsnett. Pålegge om tilgang til anleggsinfrastruktur kan blant annet omfatte tilgang til og bruk av bygninger og innganger til bygninger, ledninger i bygninger, antenner, tårn og støttekonstruksjoner, stolper, master, rør, inspeksjonsbrønner og koblingsskap. Plikten til å imøtekomme anmodninger om tilgang i medhold av denne bestemmelsen kan også omfatte infrastruktur som ikke er del av det markedet tilgangsplikten gjelder.»

145. BERECs rapport «Access to physical infrastructure in the context of market analysis»³⁰ fra 2019 diskuterer også grunnlaget for å inkludere tilgang til fysisk infrastruktur i markeder som er utpekt for forhåndsregulering. Rapporten omfatter bredbåndsmarkedene, men Nkom anser at vurderingene knyttet til tilgang til fysisk infrastruktur også kan relateres til mobilnett.

«NRAs may impose obligations of this kind, irrespective of whether the assets that are affected by the obligation are part of the relevant market defined in the market analysis, provided that the obligation is necessary and proportionate to meet the objectives set out in the EECC. The EECC therefore recognises access to physical infrastructure as a possible 'standalone' remedy (and not only as an ancillary remedy to other remedies imposed).»

146. Den generelle tilgangsbestemmelsen i utkast til ny ekomlov § 7-2 er en videreføring av gjeldende ekomlov § 4-1, første ledd. Lovteksten er nå eksplisitt på at tilgangsplikten også kan omfatte tilhørende fasiliteter eller tjenester, herunder nevnes samlokalisering i annet ledd nummer 7. Dette er en videreføring av gjeldene ekomlov § 4-4, fjerde ledd. Det fremgår av merknadsteksten om annet ledd nummer 7 (samlokalisering) at tilgang som gis på grunnlag av sterk markedsstilling må være relatert til markedet tilbyderen har sterk markedsstilling i.

147. På bakgrunn av den sentrale betydningen samlokalisering har for målet om bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett, og det regulatoriske grunnlaget nevnt ovenfor, mener Nkom at samlokalisering skal inkluderes som en tilgangsform innenfor det relevante grossistmarkedet på samme måte som ved tidligere markedsanalyser.

148. Som ved tidligere analyser inkluderer Nkom internsalg eller intern bruk i grossistmarkedet for å gi et riktig bilde av markedet og styrkeforholdene.

2.5.2 Tjenester på grossistnivå

149. For at kjøpere av grossistprodukter skal kunne tilby attraktive tjenester i de relevante sluttbrukermarkedene, må tilgangsproduktet omfatte tale, SMS og mobile datatjenester.

150. 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 Kommisjonens 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 er videreført og utvidet i nye

³⁰ | [BEREC \(europa.eu\)](http://BEREC.europa.eu)

forordninger, senest i 2022.³¹ 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.

151. Nkom har på bakgrunn av substitusjonsvurderinger funnet at M2M-kommunikasjon og IoT-tjenester over mobilnett ikke inngår i de relevante sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester. Tilgang til å tilby M2M/IoT inngår dermed heller ikke i det avledede grossistmarkedet.

152. For øvrig inngår i utgangspunktet alle tjenester som tilbys sluttbrukere i tilknytning til det telefonikoblede mobilproduktet (tale, SMS og data) uavhengig av teknologisk plattform.

153. 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. Nkom vil ved behov ta stilling til slike spørsmål ved en konkret vurdering av den aktuelle tjenesten.

2.5.3 Avgrensning av det geografiske markedet

154. Som det fremgår Retningslinjene kapittel 2.3(, 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.

155. En nærmere geografisk analyse med henblikk på å definere lokale markeder vil være aktuelt dersom det for eksempel er geografiske forskjeller i ulike tilbyderes nett, dekning og sluttbrukertilbud, herunder pris og produkter. I Norge er det imidlertid 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. Nkom mener som ved tidligere analyser av det relevante markedet at en nasjonal tilnærming til markedsdefinisjon og analyse er velbegrunnet.

156. Bruksretten til tildelte frekvenser varierer noe med tanke på om de også omfatter Svalbard i tillegg til fastlandet.³² 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.

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

2.5.4 Konklusjon markedsavgrensning

158. 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

159. Markedet omfatter tilgang for å tilby ordinære telefonikoblede mobiltjenester. Tilgang for å tilby mobilt bredbånd er ikke inkludert.

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

³¹ For mer informasjon, se www.nkom.no/internasjonalgjesting

³² I noen tilfeller er det egne tillatelser for Svalbard.

161. Samlokalisering inngår som en egen tilgangsform innenfor det relevante grossistmarkedet.
162. Det geografiske markedet avgrenses til fastlands-Norge.

3 Overblikk over markedsaktører

3.1 Aktører på tilbudssiden i grossistmarkedet

163. Telenor og Telia har tilnærmet landsdekkende GSM-nett (2G) og LTE-nett (4G) i Norge.³³ Både Telenor og Telia har varslet at GSM-nettet vil bli stengt i løpet av 2025, slik at selskapene kan prioritere nyere teknologier, dvs. 5G. Utbyggingen av 5G-nett pågår. 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.

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

165. Telia Norge AS er Telia Company AB sin norske virksomhet. Telia Company AB har også mobilvirksomhet i flere land i Norden og Baltikum. 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. Telia har også eierinteresser i Fjordkraft mobil AS.

166. I tillegg opererer to aktører som såkalte virtuelle tilretteleggere (Mobile Virtual Network Enabler - MVNE). Dette er Telavox (tidligere eRate) og Svea. Disse aktørene er selv tilgangskjøpere på etterspørselssiden, men også tilbydere innenfor grossistmarkedet.

167. eRate ble etablert i 2005 og benyttet tidligere tjenesteleverandørtilgang fra Telenor, men inngikk i august 2018 avtale om MVNO-tilgang hos Telenor. Fjerde kvartal 2022 startet prosessen med å migrere kunder over på MVNO-plattformen, og flere av Telavox' kunder har nå lansert tjenester på denne plattformen. Svea tilbyr i tillegg til finansielle tjenester, tilgang til Telenors og Telias mobilnett i grossistmarkedet. Grossisttilbudet er basert på avtale om tjenesteleverandørtilgang.

3.2 Aktører på etterspørselssiden i grossistmarkedet

168. På etterspørselssiden finnes det aktører som kjøper tilgang til Telenors 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. 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. Selskapet har mer enn 75 prosent geografisk dekning i dette nettet. Per i dag finnes det ikke mobilhåndsett som støtter dette frekvensbåndet, slik at nettet kun kan benyttes for dedikert mobilt bredbånd.

³³ Selskapenes UMTS-nett (3G) ble slukket i 2021.

170. Ved frekvensauksjonen 2. desember 2013 fikk Ice tilslag på frekvensressurser både i 800, 900 og 1800 MHz-båndet. Basert på tilgang til nasjonal gjesting hos 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 mobilkundernes datatrafikk over i eget nett. Ice har etter dette også gradvis flyttet kundenes tale- og SMS-trafikk til eget nett.

171. I februar 2022 godkjente Konkurransetilsynet Lyse AS (Lyse) sitt oppkjøp av Ice.³⁴ Ice hadde ved utgangen av første halvår 2023 bygget ut sitt 4G-nett til å dekke 96 prosent av Norges befolkning. Selskapet har en målsetning om å bygge 5G over hele landet og bli 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.

172. Tre tilbydere kjøper per i dag MVNO-tilgang. I tillegg til Telavox som nevnt ovenfor, kjøper Lycamobile og Com4 MVNO-tilgang. Lycamobile inngikk i desember 2009 MVNO-avtale med Telia og lanserte mobiltjenester 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. Ettersom de relevante sluttbrukermarkedene er avgrenset til å ikke omfatte M2M-kommunikasjon, vil Com4 ikke være en aktør på etterspørselssiden siden deres grossistkjøp kun er en innsatsfaktor for å tilby M2M-kommunikasjon.

173. Ved forrige markedsanalyse var det 13 tjenesteleverandører i markedet. Siden den gang har det vært oppkjøp og fusjoner, samt at nye tilbydere er etablert. Telavox' etablering på MVNO-plattform innebærer også at selskapet er i prosess med å overføre kunder fra tjenesteleverandør-plattform til MVNO-plattform. Telavox' kunder får dermed tilgang til MVNO-funksjonalitet, men har selv ikke investert i MVNO-plattform. Dersom tilgangskjøpere hos Telavox (uavhengig av plattform) telles sammen med andre tilgangskjøpere, var det totale antallet uavhengige tjenesteleverandører 10³⁵ i juni 2023. Antallet uavhengige tilgangskjøpere er redusert i perioden, blant annet som følge av oppkjøp og fusjoner. Det er imidlertid positivt for mulighetene til innovasjon og differensiering at flere aktører tilbyr tjenester på MVNO-plattform.

3.3 Oppsummert om markedsaktører

174. Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall aktører på ulike nivå i det norske markedet.

³⁴ [Lyse AS - ICE Group Scandinavia Holdings AS / Phonepartner Norge Holding AS / ICE Retail Holding AS - Konkurransetilsynet](#)

³⁵ Chilimobil AS, Fjordkraft, Happybytes, Nortel, Plussmobil, Primafon AS, Saga Mobil AS, SMB Mobil, Unifon, Xplora Mobil

	2006	2010	2015	2020	Juni 2023
Nettverkseiere	Telenor Telia	Telenor Telia Mobile Norway	Telenor Telia Ice	Telenor Telia Ice	Telenor Telia Lyse/Ice
Tilbydere med avtale om nasjonal gjesting	Teletopia	Network Norway	Ice	Ice	Ice
Tilbydere med MVNO-avtale	Tele2 TDC Ventelo	Tele2 TDC Ventelo	Com4 Lycamobile Phonero TDC	Com4 Lycamobile eRate	Com4 Lycamobile Telavox (2 ³⁶)
Uavhengige tjenesteleverandører	I underkant av 20	I underkant av 20	15	13	8

Tabell 2 Utvikling i antall tilbydere

175. Som ved forrige analyse er det fortsatt bare Telenor og Telia som tilbyr produkter i det relevante grossistmarkedet utelukkende basert på egen infrastruktur. Ice har foreløpig ikke inngått avtaler om tilgang i grossistmarkedet.

176. Tabellen nedenfor viser tilgangskjøpere fordelt på de to mobilnettene.

	Telenor	Telia
Nasjonal gjesting		Ice
MVNO	Telavox: 2 aktører ³⁷	Com4 Lycamobile
Tjenesteleverandører	Unifon ³⁸ Telavox: 4 aktører ³⁹ Svea: 1 aktør ⁴⁰	Chilimobil Fjordkraft ⁴¹

Tabell 3 Fordeling av tilgangskjøpere i Telenor og Telias mobilnett per juni 2023.

³⁶ Happybytes og Nortel er tilgangskjøpere på Telavox' MVNO plattform

³⁷ Happybytes, Nortel

³⁸ Unifons varsel i begynnelsen av juli 2023 om oppkjøp av Nortel er ikke hensyntatt i analysen. [Unifon vil kjøpe konkurrenten Nortel for over en halv milliard | DN](#)

³⁹ Plusmobil, Primafon, Saga Mobil, Xplora mobil.

⁴⁰ SMB Mobil

⁴¹ [Fjordkraft velger Telia | Telia Norge](#)

4 Utvikling i sluttbrukermarkedet, priser og bruksmønster

177. Gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester for brukere i hele landet er formålet med reguleringen. Målet skal nås gjennom etablering av bærekraftig konkurranse. Dersom det allerede er effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet i fravær av regulering, er det ikke behov for sektorspesifikk regulering av relaterte grossistmarkeder. Dette fremgår av Anbefalingens punkt 6:

“The ultimate objective of regulatory intervention is to produce benefits for end-users in terms of price, quality and choice by achieving sustainable competition at retail level. The starting point for the identification of relevant markets in this Recommendation should be the definition of retail markets in a forward-looking perspective over a given time horizon, guided by competition law. Indeed, where retail markets are effectively competitive in the absence of wholesale regulation, national regulatory authorities should conclude that regulation is no longer needed on related wholesale markets.”

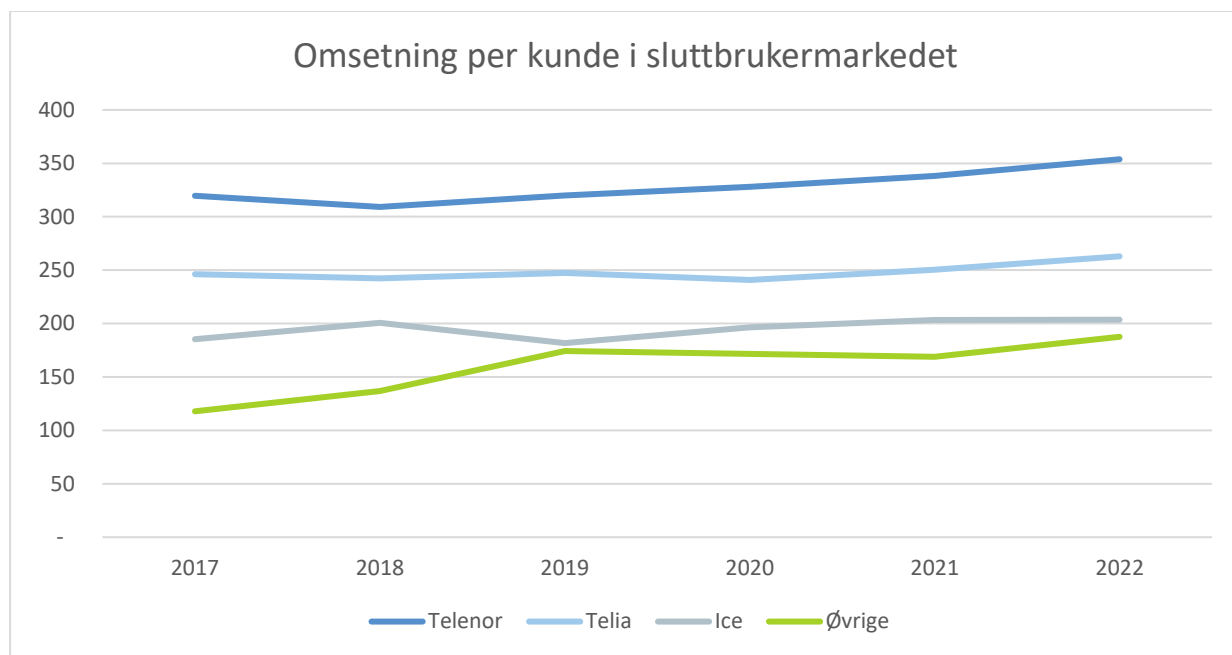
178. Ifølge Stortingsmelding 28 (2020-2021) Vår felles digitale grunnmur⁴² betaler norske innbyggere og bedrifter mer for mobiltjenester enn innbyggere og bedrifter i våre naboland. Regjeringen mener at dette henger sammen med at Norge har en særlig høy markedskonsentrasjon i mobilmarkedet, som fortsatt preges av to store aktører. Regjeringen har dermed satt som mål å legge til rette for virksom konkurranse med mål om å redusere prisdifferansen til andre nordiske land for mobil- og bredbåndstjenester.

4.1 Prisutvikling

179. Omsetning per kunde kan gi et estimat på prisutviklingen. Tall fra ekomstatistikken viser at tilbyderne samlet har hatt en økning i omsetning per kunde siste tre år. Gjennomsnittlig omsetning per kunde per måned har økt fra kr 272 per måned i 2019 til kr 288 per måned i 2022. Dette tilsier en årlig gjennomsnittlig økning på i underkant av 2 prosent. Økningen må imidlertid sees i lys av at det generelle dataforbruket har økt i perioden og generell inflasjon. Nye tilleggstjenester, som for eksempel sikkerhetstjenester, kan også bidra til å forklare økningen i omsetning per kunde.

180. Figuren under viser utviklingen i omsetning per kunde fra 2017 til 2022 for de tre netteierne og øvrige tilbydere.

⁴² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20202021/id2842784/>



Figur 6 Gjennomsnittlig omsetning i sluttbrukermarkedet per kunde per måned i perioden fra 2017 til 2022

181. Telenor har i perioden hatt den klart høyeste omsetningen per kunde, etterfulgt av Telia. Ice har hatt den laveste omsetning per kunde av netteierne. Telenor forklarer høy omsetning per kunde med satsning på salg av nye tjenester til eksisterende kunder, særlig innenfor forsikring og sikkerhet, samt økt hastighet ved overgang til 5G⁴³.

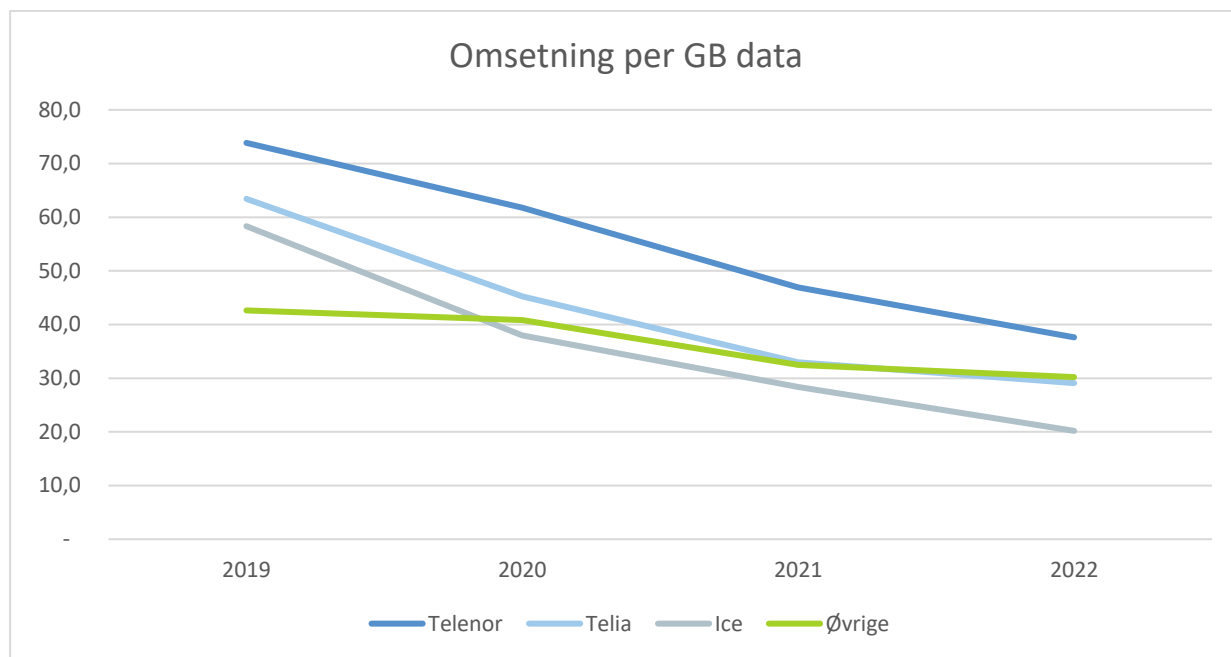
182. Øvrige tilbyreres gjennomsnittlige omsetning per kunde er lavere enn omsetningen per kunde til netteierne, hvilket indikerer at det er tilbyderne uten eget mobilnett som har vært prisledende i perioden.

183. Tilleggstjenester som inkluderes i abonnementsprisen eller som tilbys for en egen pris, vil kunne påvirke gjennomsnittlig omsetning per kunde for de ulike tilbyderne. Telenor og Telia tilbyr et bredere spekter av tilleggstjenester enn Ice og tilbydere uten eget mobilnett. Tilleggstjenestene som tilbys er i stor grad inkludert i abonnementsprisen, og kundene kan i mindre grad selv velge om de ønsker disse tilleggstjenestene eller ikke. På bakgrunn av dette er det utfordrende å anslå verdien eller kundenes betalingsvilje for disse tjenestene. I Nkoms markedsundersøkelse av privatmarkedet fra 2021 svarte 18 prosent at gode sikkerhetsprodukter og kun 9 prosent at tilleggstjenester (for eksempel skytjenester, forsikring, musikkjenester etc.) var blant de viktigste faktorene ved valg av mobiloperatør. Til sammenligning svarte henholdsvis 70, 66 og 30 prosent at pris, dekning og kundeservice var blant de viktigste faktorene. Av Telenors kunder svarte en noe høyere andel at gode sikkerhetsprodukter og tilleggstjenester er viktig ved valg av mobiloperatør. Et klart flertall av Telenors kunder svarte imidlertid ikke at disse tjenestene er blant de viktigste faktorene ved valg av mobiloperatør. Dette indikerer etter Nkoms vurdering at kundenes betalingsvilje for denne typen tjenester ikke er særlig høy. De store forskjellene i omsetning per kunde mellom tilbyderne kan således i mindre grad forklares med at Telenor og andre netteiere tilbyr flere tilleggstjenester til sine kunder.

⁴³ [Norske topptjenester skal gi Telenor økt vekst i Norden - Inside Telecom](#)

184. En annen parameter som kan gi en indikasjon på prisforholdet mellom de ulike tilbyderne, er omsetning per GB datatrafikk. Her deles total omsetning per tilbyder på totalt antall GB datatrafikk kundene til hver tilbyder har brukt.

185. Figuren under viser utviklingen i omsetning per GB datatrafikk fra 2019 til 2022 for de tre netteierne og øvrige tilbydere.



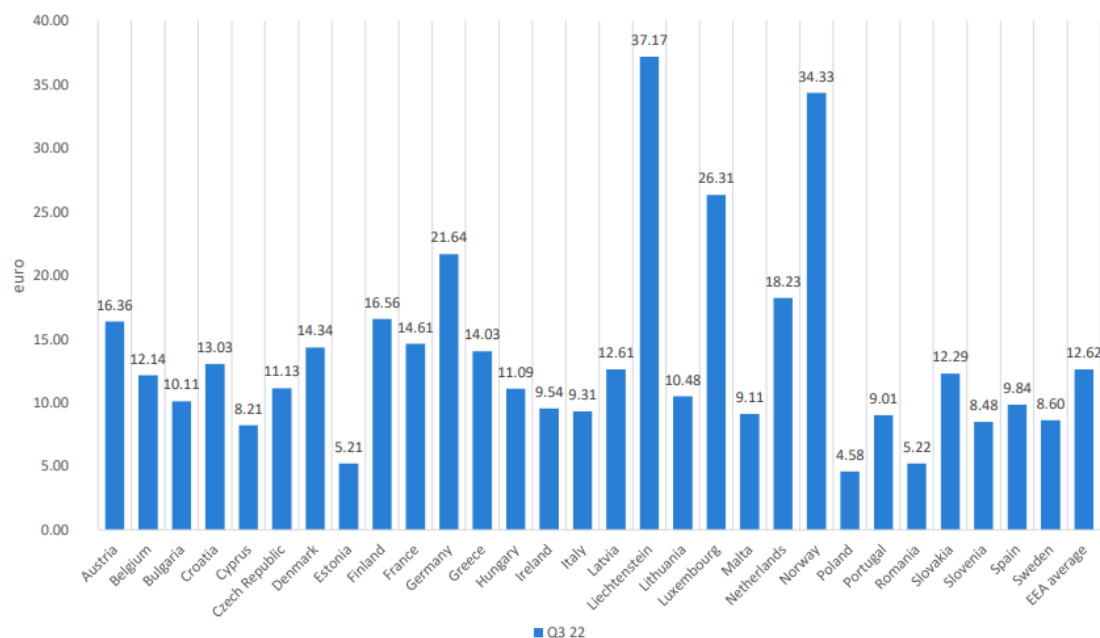
Figur 7 Gjennomsnittlig omsetning i sluttbrukermarkedet per GB datatrafikk i perioden fra 2019 til 2022

186. Figuren viser at det har vært en nedgang i omsetning per GB datatrafikk i perioden, hvilket indikerer at enhetsprisen for datatrafikk har falt. Omsetning per GB data har i perioden vært lavest for Ice og høyest for Telenor. Telia og øvrige tilbydere har de siste to årene lagt på om lag samme nivå. Øvrige tilbydere inneholder imidlertid et bredt spekter av tilbydere som retter sin virksomhet mot ulike segmenter av markedet, blant annet tilbydere som markedsfører seg mot kunder som etterspør billig taletrafikk innenlands eller til utlandet. Abonnementene som disse aktørene tilbyr, inneholder normalt ingen eller lite data, og kundenes databruk er ofte begrenset. Omsetning per GB data er dermed svært høy for disse tilbyderne og en lite treffende måleparameter på prisnivå. Disse tilbyderne drar opp gjennomsnittlig omsetning per GB data for øvrige tilbydere betydelig. Nkom har på bakgrunn av dette også beregnet gjennomsnittlig omsetning per GB data for kun de to største uavhengige tilbyderne av tradisjonelle mobilabonnement i privatmarkedet. Deres samlede gjennomsnittlige omsetning per GB data har i perioden vært betydelig lavere enn gjennomsnittlig omsetning per GB data for Ice. Dette indikerer at tilbydere uten eget mobilnett har vært prisledende i perioden dersom man hensyntar faktisk bruk av data i sammenligningen.

187. Prissammenligningstjenestene til www.tek.no og www.mobiltelefoni.no sammenligner priser på et stort antall mobilabonnement fra ulike mobiltilbydere i Norge. Forbrukerne kan selv velge bruksmønster, og sammenligningstjenestene er godkjent av Nkom. Det er mobiltilbydere uten eget mobilnett, etterfulgt av Ice, som per nå tilbyr de laveste sluttbrukerprisene for mobilabonnement med lite, middels eller fri data inkludert i abonnementet. Etter Nkoms erfaring har det vært slik over tid.

188. I BEREC International Roaming Benchmark Data and Monitoring Report sammenlignes 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.



Figur 8 Gjennomsnittlig inntekt per sluttbruker per måned. Kilde: BEREC International Roaming Benchmark Data and Monitoring Report fra 27. mars 2023.

189. Figuren ovenfor er hentet fra rapporten og viser gjennomsnittlige inntekter per sluttbruker per måned i EØS-landene i tredje kvartal 2022⁴⁴. Tallene er basert på data fra de største tilbyderne i hvert land (tilbydere med over 100.000 kunder). BEREC estimerer at rapporten dekker omkring 95 prosent av mobilkundene i EØS. Ettersom de største tilbyderne gjerne har høyere priser enn mindre utfordrere, medfører det en risiko for at tallene gir et 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. Selv om det er knyttet noe usikkerhet til tallene og resultatene derfor må tolkes med varsomhet, gir figuren etter Nkoms vurdering en indikasjon på at inntektene per kunde i Norge er høye sammenlignet øvrige EØS-land. Det fremgår også av samme rapport at dataforbruket i Norge var lavere enn i mange av de andre landene i denne perioden⁴⁵.

190. I rapporten Assessment of Norwegian mobile revenues in a Nordic context 2023⁴⁶, som er utarbeidet av Tefficient for Kommunal- og distriktsdepartementet, fremkommer det at gjennomsnittlig inntekt per mobiltelefonabonnement (ARPU) er høyere i Norge enn i de andre nordiske landene⁴⁷. I

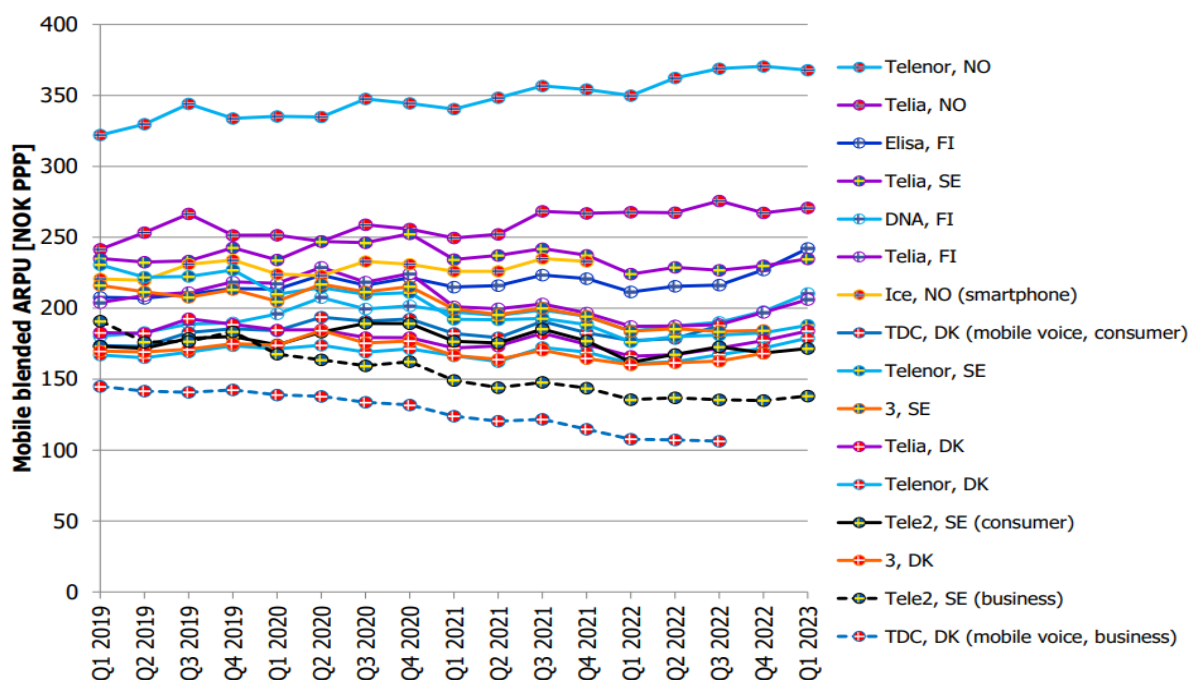
⁴⁴ <https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-03/BoR%20%2823%29%2061%2029th%20BEREC%20Report%20on%20IR%20BMK%20Data%20and%20TACR%20October%202021%20September%202022.pdf>. Figur 1.

⁴⁵ I samme periode var dataforbruket i Norge lavere enn Østerrike, Kroatia, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Italia, Latvia, Litauen, Polen og Sverige

⁴⁶ Assessment of Norwegian mobile revenues in a Nordic context – 2023 – September update

⁴⁷ Danmark, Sverige og Finland. Definisjonene av hva som inngår i rapportert ARPU kan variere noe mellom tilbyderne, men som hovedregel er M2M utelukket. Både etterskuddsbetalte og forhåndsbetalte abonnementer inngår i figuren.

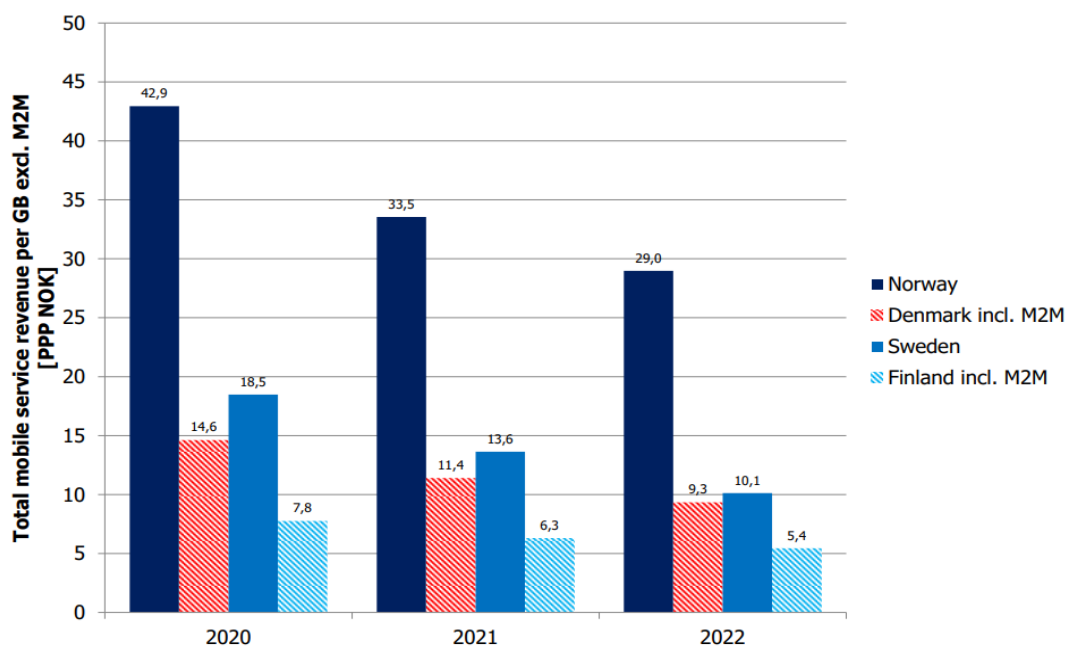
sammenligningen er inntektene omregnet til norske kroner og kjøpekraftjustert. Figuren nedenfor viser rapportert ARPU for de 14 MNOene i Norge, Sverige, Danmark og Finland i perioden fra Q1 2019 til Q1 2023.



Figur 9 Kjøpekraftjustert ARPU i norske kroner for de 14 MNOene i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Kilde: Assessment of Norwegian mobile revenues in a Nordic context 2023 – Tefficient

191. Figuren viser at Telenor Norge er i en særstilling, med en betydelig høyere ARPU enn de andre MNOene. Av de øvrige MNOene er det Telia Norge som har høyest ARPU etterfulgt av Elisa i Finland og Telia Sverige. I 2021 var Ice' ARPU, fra mobil kunder med smarttelefon, betydelig lavere enn ARPUen til Telenor Norge og Telia Norge, men høyere enn ARPUen til de svenske (utenom Telia Sverige), danske og finske MNOene. Ice har ikke rapportert ARPU for 2022 og 2023.

192. Det fremkommer videre av rapporten at gjennomsnittlig databruk per mobiltelefoni-abonnement er betydelig lavere i Norge enn i de andre nordiske landene. Tefficient har beregnet gjennomsnittlig inntekt per GB mobildata, basert på ARPU og databruk. Figuren under viser gjennomsnittlig inntekt per GB mobildata for Norge og de andre nordiske landene i perioden fra 2020 til 2022.

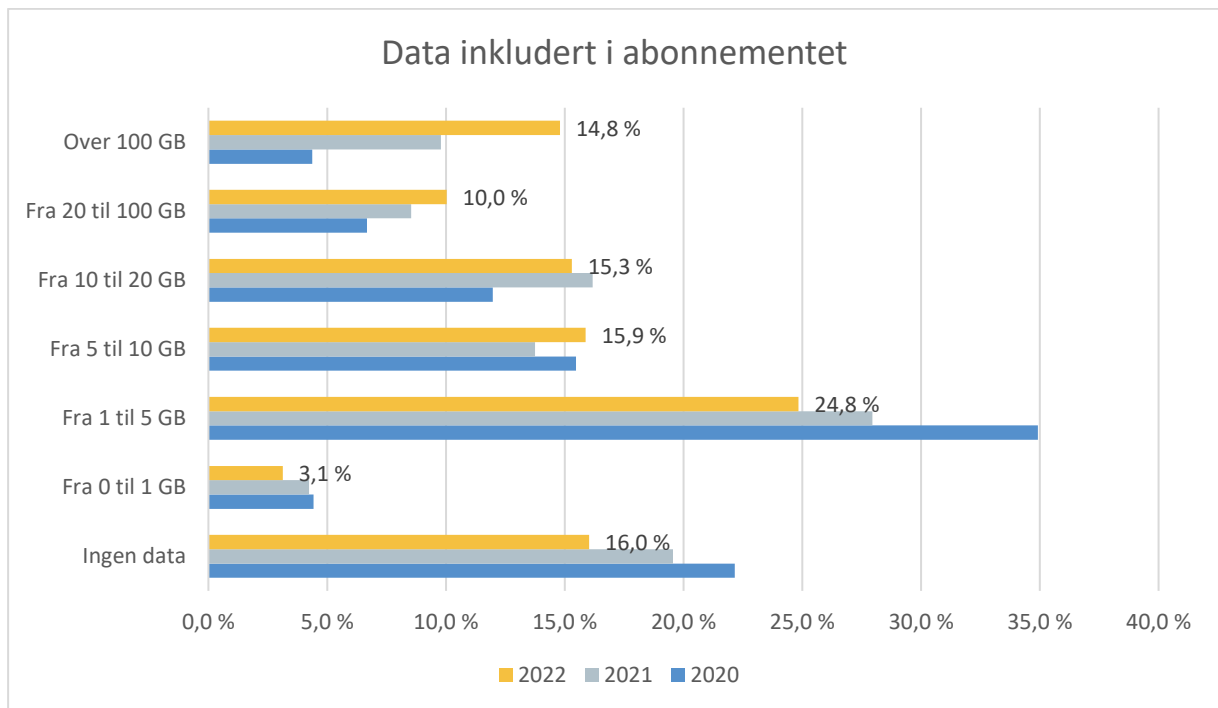


Figur 10 Gjennomsnittlig inntekt per GB mobildata. Kilde: Assessment of Norwegian mobile revenues in a Nordic context 2023 – Tefficient

193. Figuren viser at norske mobilkunder betaler betydelig mer per GB mobildata enn mobilkundene i de andre nordiske landene. Forskjellen i gjennomsnittlig inntekt per GB mobildata mellom Norge og de andre landene har imidlertid blitt noe mindre i perioden. Videre viser også rapporten at Norske priser for store datapakker har hatt en positiv utvikling og er i noen tilfeller nå mer sammenliknbare med prisene i Sverige og Finland.

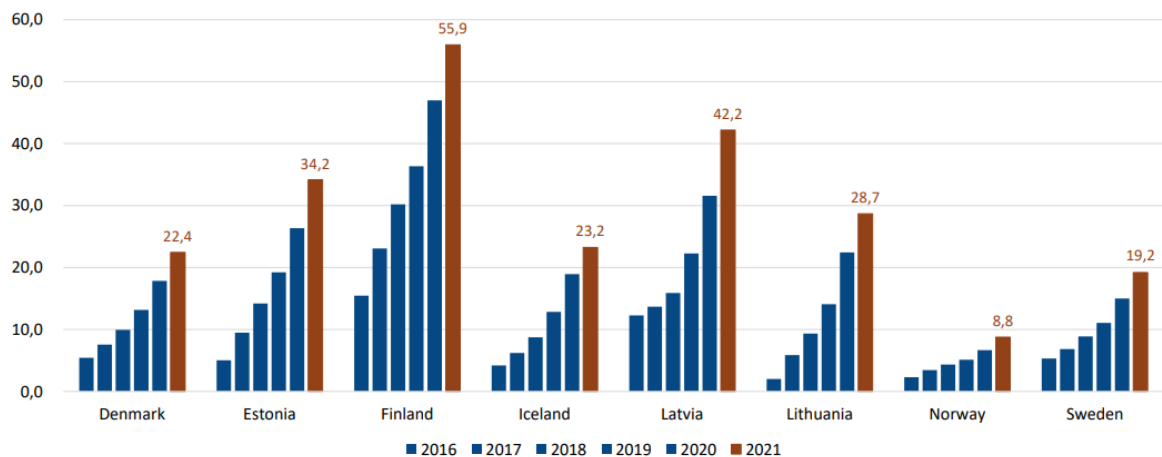
4.2 Bruksmønster

194. I Norge er det stor variasjon på hvor mye data sluttbrukere har inkludert i sine mobilabonnement. Figuren nedenfor viser hvordan antall abonnement fordeler seg på ulike størrelser av datapakker ved utgangen av 2020, 2021 og 2022. Den største gruppen av sluttbrukere hadde ved utgangen av 2022 mellom én og fem GB tilgjengelig i måneden. Denne gruppen utgjorde 25 prosent av antall abonnement. Samtidig hadde nesten 25 prosent av alle mobilabonnement 20 GB eller mer inkludert i mobilabonnementet, mens 16 prosent ikke hadde mobildata inkludert. Utviklingen går i retning av at stadig flere kunder har abonnement med store datapakker inkludert.



Figur 11 Antall GB data inkludert i mobilabonnement ved utgangen av 2020, 2021 og 2022.

195. Ved sammenligning av dataforbruket i Norge med våre naboland, er det åpenbart at norske sluttbrukere har det laveste forbruket av mobildata i Norden og Baltikum, jf. oversikten nedenfor.⁴⁸



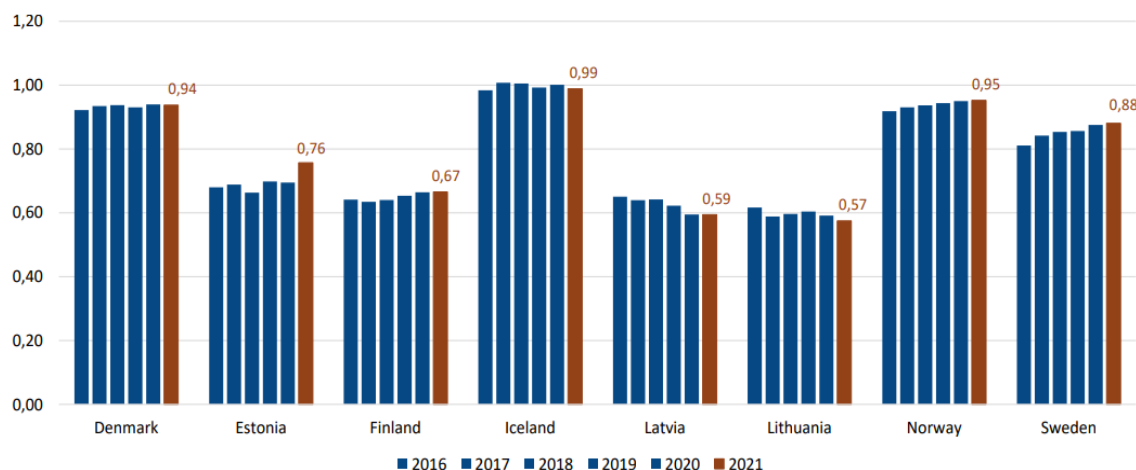
Figur 12 Antall GB data overført over mobilnett per innbygger per måned⁴⁹.

196. Figuren viser at Norge i 2021, som i tidligere år, hadde lavest overført datamengde over mobilnett per innbygger sammenlignet med øvrige nordiske og baltiske land. Økningen fra 2020 til

⁴⁸ Hentet fra nordisk baltisk sammenligning: Telecommunications Markets in the Nordic and Baltic Countries 2021, 8. oktober 2022

⁴⁹ Inkludert både ned- og opplastet trafikk, mens internasjonal gjesting er ikke inkludert

2021 var også lavere i Norge enn i de øvrige landene. Finland ligger klart høyest i overført datamengde per innbygger, etterfulgt av de baltiske landene. Det var også disse landene som hadde den høyeste veksten i overført datamengde over mobilnett per innbygger fra 2020 til 2021. En mulig forklaring på de store forskjellene mellom de ulike landene kan være utbredelsen av fast bredbånd. Figuren under viser antall fast bredbåndsabonnement per husholdning i de nordiske og baltiske landene.



Figur 13 Fast bredbåndsabonnement per husholdning.⁵⁰

197. Figuren viser at Finland og de baltiske landene har lavest antall faste bredbåndsabonnement per husholdning. Det er også i disse landene hvor mobilkundene bruker klart mest data over mobilnettet. Forskjellen i utbredelsen av fast bredbånd kan etter Nkoms vurdering i noen grad forklare hvorfor overført datamengde over mobilnettet er betydelig lavere i Norge sammenlignet med Finland og de baltiske landene. I Norge, Sverige, Danmark og Island er imidlertid utbredelsen av fast bredbånd på om lag samme nivå. At norske mobilkunder bruker langt mindre mobildata enn mobilkundene i disse landene, kan dermed i liten grad forklares med ulik utbredelse av fast bredbånd.

198. En annen mulig forklaring på den begrensede bruken av mobildata blant norske mobilkunder kan være bruken av trådløse nett (WiFi). Tall Nkom har innhentet viser at 92 prosent av mobilkundene i privatmarkedet ofte bruker trådløse nett⁵¹. Spesielt hjemme og til dels på arbeidsplassen er det vanlig å bruke trådløse nett. Den utbredte bruken av trådløse nett skyldes trolig en oppfatning om at det er dyrt å bruke mobildata og/eller en preferanse for bruk av trådløse nett.

199. Chilimobil lanserte i mai 2018 som første norske tilbyder et mobilabonnement med tilnærmet fri bruk av mobildata inkludert i abonnementet. Siden da har flere norske mobiltilbydere lansert lignende abonnement, blant annet Telenor, Telia og Ice. Hastigheten på denne typen abonnement reduseres normalt til 3 Mbit/s når 100 GB er brukt i en måned. Utbredelsen av abonnement med fri bruk av mobildata er økende, men fortsatt relativt begrenset i Norge. Figur 10 ovenfor viser at ved utgangen av 2022 hadde kun i underkant av 15 prosent av mobilabonnementene 100 GB eller mer data inkludert i abonnementet. Dette er i hovedsak abonnement med fri bruk av mobildata.

200. 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 78 prosent av antall abonnement i sluttbrukermarkedet.

⁵⁰ Figuren inkluderer abonnement til både privat- og bedriftskunder.

⁵¹ Undersøkelse gjennomført av Kantar for Nkom sommeren 2022.

201. Samtidig har de norske netteierne foretatt store investeringer i mobilnettene i Norge. Det er som beskrevet i kapittel 5.1 dyrt å bygge mobilnett i Norge, med krevende topologi og spredt befolkning. Til tross for dette er de norske mobilnettene blant verdens beste. Kapittel 5.2.4 viser imidlertid at de 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, stor utbredelse av små datapakker og lavt forbruk kan tyde på begrenset konkurranse både i sluttbrukermarkedet og i grossistmarkedet.

4.3 Oppsummert om utviklingen i sluttbrukermarkedet

202. Rimelige priser, kvalitet og valgmuligheter for sluttbrukere er en målsetning for markedsreguleringen. Norske sluttbrukere har tilgang til mobilnett av svært høy kvalitet og har relativt mange valgmuligheter når det gjelder antall tilbydere i sluttbrukermarkedet, ref. kapittel 3. Det forhold at flere aktører har etablert seg på MVNO-plattform i løpet av det siste året, er svært positivt med tanke på muligheter til innovasjon og produkt differensiering.

203. Samtidig er omsetning per kunde i det norske markedet høyere enn i de andre nordiske landene. Dette, kombinert med at databruk per kunde er lavere, indikerer at prisnivået er høyere i Norge enn i sammenliknbare land. Omsetning per kunde og omsetning per GB datatrafikk indikerer at det er tilgangskjøperne i markedet som er prisledere, og disse bidrar således til en viss grad av priskonkurranse i sluttbrukermarkedet. Disse aktørene er imidlertid avhengig av tilgang til nasjonalt mobilnett og dermed avhengig av at det er bærekraftig konkurranse i grossistmarkedet i fravær av regulering.

204. Nkom mener at markedsutviklingen i sluttbrukermarkedet, herunder prisutviklingen, ikke gir holdepunkter i retning av at det er tilstrekkelig konkurranse i denne delen av markedet uavhengig av grossistregulering. Nkom går dermed videre med en vurdering av om de tre kriteriene for sektorspesifikk forhåndsregulering er oppfylt.

5 Tre-kriterie-test

205. 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 berette til 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. Markedsstrukturen tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse innenfor det relevante tidsperspektivet.
3. Konkurransen alene er ikke tilstrekkelig til å bære på de identifiserte konkurranseproblemer.

206. 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.

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

5.1 Første kriterium: Høye og varige etableringshindre

5.1.1 Generelt om det første kriteriet

208. Etableringshindre begrenser konkurransen ved å redusere nye tilbyderes 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.

209. For å vurdere etableringshindre, vil det være nødvendig å angi hvilken type etablering som er relevant. Nkom har i kapittel 4 vurdert utvikling i sluttbrukerpriser og bruksmønster og mener resultatene indikerer at det ikke er tilstrekkelig konkurranse til å sikre sluttbrukere rimelige priser og valgmuligheter over tid, uavhengig av grossistregulering. Nkom legger derfor til grunn at etableringen som vurderes under det første kriteriet, må omfatte etablering i grossistmarkedet og være egnet til å oppnå hensynene bak den sektorspesifikke reguleringen. Dette tilsier etablering som mobilnetteier (MNO). Det vises i den sammenheng til Stortingsmelding 28 (2020-2021) Vår digitale grunnmur⁵² hvor ett av de overordnede målene for ekompolitikken er å få etablert minst tre konkurransedyktige mobilnett.

210. Vurderingen av etableringshindre er i utgangspunktet en generisk vurdering som ikke er spesifikt rettet mot Ice som den tredje nettutbyggeren. Samtidig mener Nkom at det er flere forhold som fremdeles gjør det utfordrende å ferdigstille utbyggingen av det tredje nettet og i verste fall kan være hindre for etablering av Ice som et fullverdig konkurransedyktig mobilnett. Nkom har derfor også sett hen til situasjonen for Ice i vurderingen av etableringshindre.

211. Etablering i grossistmarkedet kan også omfatte andre typer etablering enn som netteier, det vises til kapittel 5.2.7 for nærmere vurdering. Nkom mener imidlertid at andre former for etablering ikke vil være egnet til å disiplinere de etablerte aktørene i grossistmarkedet i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorisont. Vurderingen av etableringshindre retter seg dermed primært mot etablering som netteier.

212. I det følgende vil Nkom først drøfte strukturelle etableringshindre og deretter regulatoriske etableringshindre for etablering av infrastruktur for mobilnett.

5.1.2 Strukturelle etableringshindre

213. I Anbefalingens fortale punkt 10 omtales strukturelle etableringshindre slik:

“Structural barriers to entry derive from different cost or demand conditions that determine asymmetric conditions between incumbents and new entrants, impeding or preventing market entry of the latter. High structural barriers may also be found, for instance, when the market is characterised by absolute cost advantages or substantial economies of scale and/or network effects, capacity constraints and/or high sunk costs.”

214. Basert på definisjonen og kriteriene i Retningslinjene punkt 58 vurderer Nkom følgende strukturelle etableringshindre:

- Kontroll over infrastruktur som er vanskelig dupliserbar, herunder ugjenkallelige kostnader (sunk costs),

⁵² [Meld. St. 28 \(2020–2021\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

- stordrifts- og samproduksjonsfordeler,
- tilgang til finansielle ressurser.

5.1.2.1 Kontroll over infrastruktur som er vanskelig duplisierbar

215. 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 et vesentlig etableringshinder for potensielle konkurrenter.

216. Det er nødvendig enten å eie eller på annen måte kontrollere fysisk infrastruktur for mobilnett for å tilby fullverdig, landsdekkende tilgang og originering innenfor det relevante markedet. Kontroll over slik fysisk infrastruktur vil innebære betydelige investeringer, og kostnadene er i stor grad ugjenkallelige slik at de i liten grad kan reverseres⁵³. Ugjenkallelige kostnader gir de etablerte aktørene et konkurransefortrinn som samtidig virker etableringshindrende for nye tilbydere.

217. 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. Særtrekk ved topografi og spredning i bosetting innebærer at utbygging av mobilnett i Norge krever svært høye investeringer.

218. Spektrumtillatelser vil i noen tilfeller stille krav til utbygging og dermed representere en nedre grense for nettverkets omfang. Mobilkundenenes 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 og vil derfor ha behov for avtale om nasjonal gjesting i tillegg til egen dekning.

219. 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. Samlokalisering medfører imidlertid at allerede etablerte aktører kan få innflytelse på etableringstakten for en ny aktør. Både Telenor og Telia har siden forrige analyse etablert egne tårnselskaper som tilbyr samlokalisering på kommersielle vilkår. De kommersielle prisene Telenor tilbyr, er høyere enn de regulerte prisene som Telenor under gjeldende regulering må tilby til Telia og Ice.

220. 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. Nkom har gjennom arbeidet med Veileder til offentlige aktører om innplassering av infrastruktur for mobilnett⁵⁴ erfart at det ofte kan være utfordrende å få tilgang til innplassering av utstyr, og det er stor variasjon i hvilke priser som kreves. Dersom en aktør allerede har etablert infrastruktur på en lokasjon, vil det i noen tilfelle ikke la seg gjøre for andre å få tillatelse fra grunneier eller kommune til å sette opp parallell infrastruktur, og tilgang til eksisterende infrastruktur blir dermed eneste mulige løsning.

221. Konkurransetilsynet mente ved behandlingen av Telias oppkjøp av Tele2s norske virksomhet at etableringen av basestasjoner også utgjør et vesentlig etableringshinder i grossistmarkedet⁵⁵.

⁵³ [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.](#)

⁵⁴ [Innplassering av infrastruktur for mobilnett på offentlige arealer - Nkom](#)

⁵⁵ <https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/2014-0289-355-vedtak-v2015-1-offentlig-versjon.pdf>, se punkt 506.

222. 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.

223. 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.

224. 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 og 5G-teknologi. Infrastrukturen i dette nettet kan utnyttes ved selskapets utbygging av mobilnett med bruk av andre frekvensbånd. Selskapet fikk også drahjelp til utbyggingen ved overtakelse av Mobile Norway/Tele2s infrastruktur i 2015 som da hadde 75 prosent befolkningsdekning. Dette må betraktes som en ekstraordinær hendelse som eventuelle andre tilbydere ikke kan påregne å få mulighet til.

225. Ice uttalte i 2019 at bygging av 2000 basestasjoner for å øke befolkningsdekningen fra 83 til 95 prosent (økning fra 2000 til 4000 basestasjoner), ville koste selskapet 1,5 milliarder kroner⁵⁶. Ice' nye eiere, Lyse, har satt som mål å øke dekningen til et nasjonalt nett og uttalt at dette krever 3900 siter og oppgradering av 3200 eksisterende siter⁵⁷.

226. Stadig økende krav til hastighet og kapasitet i mobilnett som følge av økt bruk av dataintensive applikasjoner og tjenester, samt rask teknologiutvikling, krever også kontinuerlig oppgradering og utbygging av mobilnettene. Den høye kapasiteten i 5G-nett skal oppnås ved å bygge flere basestasjoner, ved å bruke MIMO-antennene og ved å ta i bruk frekvensressurser i middels og høye frekvensbånd. Dette skaper behov for store investeringer. I 2022 utgjorde samlede investeringer i mobilnett 4,8 milliarder kroner⁵⁸, en økning fra 3,6 milliarder i 2021. Det høye og økende investeringsnivået gjør etablering som netteier i markedet svært utfordrende.

227. Tall fra ekomstatistikken viser at både Telenor og Telia har investert betydelige beløp i mobilnettene i perioden fra 2014 til 2022. I 2015 og 2016 investerte Telia langt mer enn selskapet hadde gjort de foregående årene. I perioden fra 2017 til 2019 sank imidlertid Telias investeringsnivå. Telenors investeringsnivå var jevnt høyt i perioden fra 2014 til 2017, for så å synke i 2018 og 2019. Hoveddelen av Telias og Telenors investeringer fra 2014 til 2019 var knyttet til oppgradering av nettet til LTE. Selskapenes nedgang i investeringene de siste årene av denne perioden skyldes trolig at hoveddelen av 4G-oppgraderinger allerede var gjennomført. I årene 2020 til 2022 har Telenor og Telias investeringer vært på et betydelig høyere nivå enn årene før. Hoveddelen av investeringene har vært knyttet til oppgradering av nettene til 5G. Telenor investerte samlet sett mer i sitt mobilnett enn Telia i perioden 2014 til 2022. Noe av differansen mellom selskapene kan trolig forklares med at Telenors tall også inkluderer investeringer i såkalt backhaul.

228. Ice' investeringer i mobilnett har i perioden fra 2015 til 2021 lagt på et relativt jevnt nivå. Selskapet har imidlertid investert langt mindre enn Telenor og Telia i denne perioden. I 2022 var Ice' investeringer i mobilnett betydelig høyere enn tidligere år. Det er forventet at Ice' investeringer vil være høye i årene som kommer som følge av selskapets utbyggingsplaner. Tabellen nedenfor viser de tre selskapenes investeringer i mobilnett i perioden fra 2014 til 2022.

229. [Tabell er u.off]

⁵⁶ [Skal bruke 1,5 milliarder på nytt nett - Inside Telecom](#)

⁵⁷ [Ice varsler massiv 5G-utbygging: – 3900 nye basestasjoner skal ruller ut - Inside Telecom](#)

⁵⁸ [Rapporter og analyser - Nkom](#)

Tabell 4 Telenor, Telias og Ice sine investeringer i mobilnett i perioden 2014 til 2022

230. Fra oppstarten i 2015 og frem til 2022 har Ice oppnådd en andel av antall abonnement på 13 (9 prosent av omsetning). Tele2 hadde omtrent 18 prosent av alle abonnement (15 prosent av omsetning) da selskapet ble solgt til Telia i 2014. Det kan indikere at det har vært mer utfordrende å etablere et konkurransedyktig tredje mobilnett i perioden fra 2015 til 2022 enn det var for 10-15 år siden, blant annet som følge av stadig økende krav til hastighet/kapasitet i mobilnettene og raske teknologiskift med tilhørende krevende investeringer. Investeringsnivået i det norske mobilmarkedet er høyt, også sammenlignet med andre europeiske land, og investeringene forventes å være høye i årene fremover, blant annet som følge av den videre 5G-utbyggingen og på grunn av økte krav til sikkerhet og robusthet i all ekom-infrastruktur. Et høyt investeringsnivå kan være en begrensende faktor for vekstvilkårene for et tredje mobilnett.⁵⁹

231. Redegjørelsen over tilsier at kontroll over infrastruktur er et vesentlig etableringshinder for nye tilbydere. Sluttbrukernes forventninger til dekning og kvalitet er svært høye, og nye tilbydere må derfor fra lanseringstidspunktet kunne tilby tilsvarende nettverkskvalitet som de etablerte mobilnettene. Raske teknologiskifter bidrar også til å gjøre etablering svært ressurskrevende og utfordrende. Nye aktører må basere seg på skrittvis investeringer og tilgang til eksisterende infrastruktur for å kunne etablere seg som netteier.

5.1.2.2 Stordrifts- og samproduksjonsfordeler

232. 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. Mobilnettets virksomhet preges av betydelige stordriftsfordeler. Det innebærer at mobilnettteiere må oppnå et visst antall kunder og en viss omsetning for å sikre nødvendig lønnsomhet og avkastning på investert kapital for å være konkurransedyktige over tid.

233. 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 aktører i etableringsfase med mindre kundemasse og etablerte tilbydere med større kundemasse. Dette svekker konkurransekraften til en ny aktør.

—

234. Stordriftsfordelene for en nettverksoperatør utløses fortrinnsvis i aksessnettet. Aksessnettet består av kostnadskrevende elementer som basestasjoner, master og radioutstyr.

235. Tidligere studier har angitt at en markedsandel på minimum 20 % (i noen tilfeller opp mot 30 %) er nødvendig for å etablere en konkurransedyktig mobiloperatør. Analysys Mason⁶⁰ viser til at dette støttes av empiri ved at flere konkurransedyktige nummer tre-aktører (Østerrike, Nederland, Irland og Finland) har over 20 % markedsandel.

236. Gradvis utbygging av nett i kombinasjon med nasjonal gjesting vil redusere betydningen av stordriftsfordeler. En aktør som kjøper tilgang til annet nett gjennom avtale om nasjonal gjesting, vil normalt gradvis overføre trafikk til eget nett og dermed gradvis kunne utnytte stordriftsfordeler i eget nett. Struktur i tilgangsavtalen kan imidlertid ha betydning for tilgangskjøperens muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Betingelser om volumforpliktelser hos vertoperatørene 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. Det etablerte vertsnettet kan på denne måten indirekte få innflytelse på tilgangskjøpers enhetskostnader.

237. Stordriftsfordeler og samproduksjonsfordeler⁶¹ 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. Etter Lyses oppkjøp av Ice har alle de tre netteierne brede produktporteføljer som muliggjør samproduksjonsfordeler som en ny aktør ikke kan oppnå på samme måte. Nkom forventer imidlertid at denne typen stordrifts- og/eller samdriftsfordeler har mindre omfang og betydning enn fordeler knyttet til nettverk og nettverkskostnader.

238. Betydningen av stordriftsfordeler knyttet til nettverk kan illustreres ved trafikkvolumet til Telenor og Telia, i motsetning til Ice. Telenor og Telia har langt mer trafikk i sine nett enn Ice og har dermed bedre forutsetninger for å utnytte stordriftsfordeler. Ettersom Ice er avhengig av nasjonal gjesting, går også en andel av trafikken fra slutt kunder hos Ice i Telias nett (Ice hadde om lag [REDACTED] prosent on-net datatrafikk ved utgangen av første halvår 2023). Andelen trafikk i eget nett er lavere enn befolkningsdekningen tilsier (ca. 96 % befolkningsdekning). Nasjonal gjesting kan således også til en viss grad hindre nye aktører i å fullt ut utnytte stordriftsfordelene ved å ha all trafikk i eget nett.

239. Oppsummert mener Nkom at det er betydelige stordriftsfordeler knyttet til produksjonskostnaden for trafikk i mobilnett og at nye aktører i det relevante markedet dermed vil ha vesentlige stordriftsulempere i etableringsfasen.

5.1.2.3 Tilgang til finansielle ressurser

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

241. Finansiering av et fullverdig nytt mobilnett er forbundet med en forholdsvis høy risiko. I likhet med andre kommersielle selskap må en aktør som bygger et landsdekkende mobilnett, normalt konkurrere om risikovillig kapital. Dette kan for eksempel skje gjennom innbetaling fra eksisterende eller nye eiere, herunder ved børsnotering eller ved aksjeemisjon. Før Lyses oppkjøp av Ice hadde selskapet store utfordringer med å tiltrekke seg tilstrekkelige investorer og kapital. Ice hadde i

⁶⁰ Analysis Mason: «Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet»

⁶¹ Samproduksjonsfordeler er reduksjon i gjennomsnittlig enhetskostnad når mer enn én tjeneste produseres ved hjelp av felles produksjonsmidler, for eksempel felles infrastruktur eller felles administrasjon.

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. Selskapet lykkes imidlertid i å hente inn 1,5 milliarder i en rettet emisjon ved utgangen av januar 2019 og fikk i mars 2019 tilført ytterligere 700 millioner⁶². Selskapet ble børsnotert våren 2019⁶³. I november 2021 forsøkte Ice å hente inn 2,5 milliarder i ny egenkapital til blant annet å finansiere løøsning på en tvist med den amerikanske långiveren Goldentree⁶⁴. Denne planen førte imidlertid ikke frem. Salget av Ice til Lyse løste de finansielle utfordringene, mens tidligere aksjonærer anførte at det innebar store tap for dem⁶⁵.

242. Avtale om nasjonal gjesting reduserer behovet for initielle investeringer og kan i et mer kortsiktig perspektiv redusere betydningen av tilgang til kapital. I et marked uten regulering (modified greenfield approach) vil imidlertid tilgang til nasjonal gjesting være en mindre forutsigbar løøsning.

243. 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 rask teknologiutvikling samt økende krav til kapasitet øker investeringsbehovet. Dette underbygger at tilgang til finansielle ressurser er en betydelig etableringshindrende faktor for potensielle nye aktører i markedet.

5.1.2.4 Konklusjon vedrørende strukturelle etableringshindre

244. Utbygging av og drift av mobilnett i Norge krever betydelige investeringer og kostnader som i stor grad kan anses som faste og ikke trafikkavhengige. Økende krav til hastighet og kapasitet i mobilnett, samt rask teknologiutvikling, krever kontinuerlig oppgradering og utbygging av mobilnettene. 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.

5.1.3 Regulatoriske etableringshindre

245. Regulatoriske etableringshindre eksisterer når markedsadgangen og/eller markedsposisjonene til aktørene begrenses av regulatoriske forhold, for eksempel autorisasjoner, tillatelser eller andre former for juridiske begrensninger⁶⁶. Kommisjonen legger til grunn i sin anbefaling at regulatoriske etableringshindre som sannsynligvis vil falle bort innenfor analysens tidshorisont, vil normalt ikke utgjøre etableringshindre. jf. Anbefalingens fortale punkt 10.

246. For etablering som netteier i Norge kreves kun registrering hos Nkom i tillegg til frekvensressurser. Kravene til registrering er enkle og kan neppe omtales som et etableringshinder.

5.1.3.1 Tilgang til frekvensressurser

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

⁶² <https://newsweb.oslobors.no/message/471237>

⁶³ [Nå får Telenor selskap på Oslo Børs: Ice-aksjen faller – E24](#)

⁶⁴ [Ice vil hente inntil 2,5 milliarder kroner – E24](#)

⁶⁵ [Rasmussen om Ice: – En forferdelig dag for aksjonærene | Finansavisen](#)

⁶⁶ Anbefalingen, fortalens punkt 10.

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

249. 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.

250. I dokumentet «Frekvenskompass for mobilkommunikasjon»⁶⁷ 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 frekvenstilldelinger.

251. 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, 2,1 GHz, 2,6 GHz og 3,6 GHz 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 retning⁶⁸ (fra mobilnettet til mobiltelefonen). Når det gjelder 5G, er frekvensbåndene 700 MHz, 3400-3800 MHz og 26 GHz identifisert av EU som såkalte pionerbånd for tidlig introduksjon av 5G. Tabellen nedenfor viser planlagte tildelinger for relevante mobilbånd i Norge.

⁶⁷ <https://www.nkom.no/frekvenser-og-elektronisk-utstyr/frekvensstrategi-og-internasjonalt-arbeid>

⁶⁸ SDL – Supplemental Downlink.

År Frekvensbånd	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
450								
700								
Sentergap 700	V							
800								
900								
1500	U	T						
1800				T		U		
2100								
2300	V							
2600								
3400-3800								
3800-4200	T							
26 GHz	T	U						
42 GHz			V					
Tabellforklaring								
Tildelingsprosess	[Blå farge]							
Tildelingstidspunkt	T							
Vurdering for tildeling	V							
Utløp eksisterende	U							
Dersom flere utløp er det forskjellige varighet i båndet eller midlertidige årsforlengelser til tildeling								

Figur 14 Estimert tildelingsplan for mobilbånd i Norge

252. En kombinasjon av dekningsbånd og kapasitetsbånd er nødvendig for å kunne levere en landsdekkende tjeneste som tilfredsstill brukernes krav. Frekvensbåndene under 1 GHz som i dag er tildelt til mobilkommunikasjon, er tildelt frem til 2034 og 2040. Mange av frekvensbåndene som er velegnet for kapasitet, er også tildelt med lang varighet. 1500 MHz-båndet skal imidlertid lyses ut i 2023 og kan brukes som et supplement til eksisterende frekvensbeholdninger. I tillegg skal 26 GHz båndet lyses ut i 2023. Dette er et bånd med muligheter for veldig høy kapasitet.

253. Myndighetene har gjennom bruk av virkemidler som frekvenstak og dekningsforpliktelser lagt til rette for effektiv fordeling og utnyttelse av ressursene. Gjennom disse virkemidlene er det lagt til rette for at minst tre aktører kan etablere og tilby mobilkommunikasjon på grunnlag av infrastruktur de selv kontrollerer. Alle de tre netteierne i Norge besitter dermed per i dag både dekningsbånd og kapasitetsbånd i et tilstrekkelig omfang innenfor denne analysens tidshorisont. Nkom har også lagt til rette for at industri- og næringslivsaktører kan få tilgang til frekvenser i kapasitetsbånd som lokale supplement til de nasjonale nettene. For etablering av nye nasjonale nett 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 innenfor de neste 7-8 årene. Tildelte frekvenser kan imidlertid omsettes, slik at det i prinsippet kan være mulig å få tilgang til frekvenser fra aktører som allerede besitter frekvensressurser. Omsetning i andrehåndsmarkedet har det historisk vært lite av, og Nkom har heller ikke grunn til å tro at dette vil endre seg. Telias klage i forbindelse med Nkoms godkjenning av overdragelse av frekvenser fra Ice til Lyse, illustrerer betydningen av god tilgang til

frekvensressurser for mobilnetteierne og at de dermed neppe har insentiver til å omsette tildelte ressurser i andrehåndsmarked.

254. I auksjonen som ble avholdt i september 2021 av frekvensressurser i 2,6 GHz- og 3,6 GHz-båndene, påtok de fire aktørene som deltok i auksjonen en samlet betalingsforpliktelse på i overkant av 3,3 milliarder kroner. Dette tilsvarer en auksjonspris per MHz på mellom 4,8 – 6,1 millioner kroner.⁶⁹ Det ble ikke pålagt årlige frekvensavgifter for disse frekvensbåndene. For øvrig påløper det imidlertid en ikke ubetydelig kostnad knyttet til årlige frekvensavgifter for frekvensressurser aktører hadde tilegnet seg før denne auksjonen.

5.1.3.2 Konklusjon vedrørende regulatoriske etableringshindre

255. Tilgang til frekvenser vil ofte utgjøre et etableringshinder ettersom radiospektrum er en begrenset ressurs. Alle de tre netteierne i Norge besitter imidlertid både dekningsbånd og kapasitetsbånd i et tilstrekkelig omfang innenfor denne analysens tidshorisont. For en aktør som ikke besitter frekvenser per i dag, vil det ikke være mulig å tilegne seg tilstrekkelige frekvenser både i deknings- og kapasitetsbånd gjennom ordinære auksjoner innenfor de neste 7-8 år til å kunne etablere et nasjonalt mobilnett. Tilgang til frekvensressurser utgjør dermed generelt et etableringshinder for nye aktører som ønsker å etablere seg, men ikke for noen av de tre netteierne som er i markedet i dag.

5.1.4 Konklusjon første kriterium

256. For å kunne etablere seg som et konkurransedyktig mobilnett innenfor det relevante markedet, er det nødvendig å kontrollere egen nettverksinfrastruktur. Landsdekkende radionett er tidkrevende å etablere, innebærer en betydelig investering og medfører irreversible kostnader. Norske sluttbrukere har svært høye forventninger til god dekning og høy nettverkskvalitet og kravene til hastighet og kapasitet i mobilnett øker stadig. Samtidig krever rask teknologiutvikling kontinuerlig oppgradering og utbygging av mobilnettene. De etablerte netteierne foretar årlig betydelige investeringer i sine mobilnett. De etablerte aktørenes kundebaser gjør imidlertid at disse i langt større grad kan utnytte stordriftsfordeler. Disse forholdene bidrar indirekte til å øke etableringshindrene for en ny aktør og bidrar til å gjøre etablering i det norske markedet svært krevende.

257. Nkom har lagt til rette for at minst tre aktører har fått tildelt tilstrekkelige frekvenser for nasjonalt mobilnett. For nye aktører som ikke besitter frekvenser per i dag, er det imidlertid ikke tilgjengelige frekvenser i deknings- og kapasitetsbånd for å etablere et nasjonalt nett innenfor denne analysens tidshorisont.

258. Basert på det ovenstående konkluderer Nkom at kontroll over nettverksinfrastruktur, stordriftsfordeler, samdriftsfordeler og tilgang til finansielle ressurser utgjør høye og varige etableringshindre i det relevante markedet. Det første kriteriet er dermed oppfylt. Tilgang til frekvensressurser er kun et hinder for aktører som ikke er i markedet i dag.

5.2 Andre kriterium: Markedsstrukturen tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse

5.2.1 Innledning

259. Det følger av Anbefalingens fortale punkt 14 at andre strukturelle forhold kan tilsi at markedet beveger seg mot bærekraftig konkurranse selv om markedet er preget av høye og ikke forbigående

⁶⁹ [Auksjon av 2,6 GHz- og 3,6 GHz-båndene - Nkom](#)

etableringshindre. Det andre kriteriet er således hvorvidt det aktuelle markedet er preget av strukturelle forhold som gjør at det ikke beveger seg mot bærekraftig konkurranse.

260. Vurderingen under det andre kriteriet er begrenset fremadskuende. Det følger av Anbefalingens punkt 13 at vurderingen av bærekraftig konkurranse må innebære at markedet vil oppnå bærekraftig konkurranse innenfor reguleringsperioden eller etter perioden, forutsatt at det finnes klare observerbare holdepunkter for positiv dynamikk i markedet i løpet av analysens tidshorisont.⁷⁰ Videre følger det av anbefalingens punkt 14 at i markeder hvor flere nettverk kan forventes, vil vurderingen under kriterium 2 i hovedsak knyttes til sannsynlig fremtidig utvikling i retning av infrastrukturbasert konkurranse⁷¹. I forslag til ny ekomlov benyttes begrepet bærekraftig konkurranse i omtalen av kriterium 2, Nkom benytter derfor dette begrepet i den videre vurderingen av kriteriet.

261. Hvorvidt markedet kan anses å bevege seg mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering innenfor denne analysens tidshorisont, vil måtte avgjøres av en bred vurdering av markedsforholdene. Momentene som vurderes under det andre kriteriet, er i stor grad overlappende med momenter som inngår i vurderingen av sterk markedsstilling. ESAs Anbefaling er ikke 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.

262. 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.

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

- Utvikling i markedsandeler
- Markedskonsentrasjon
- Lønnsomhet
- Betydningen av et tredje nett
- Kommersielle tilgangsavtaler
- Potensiell konkurranse

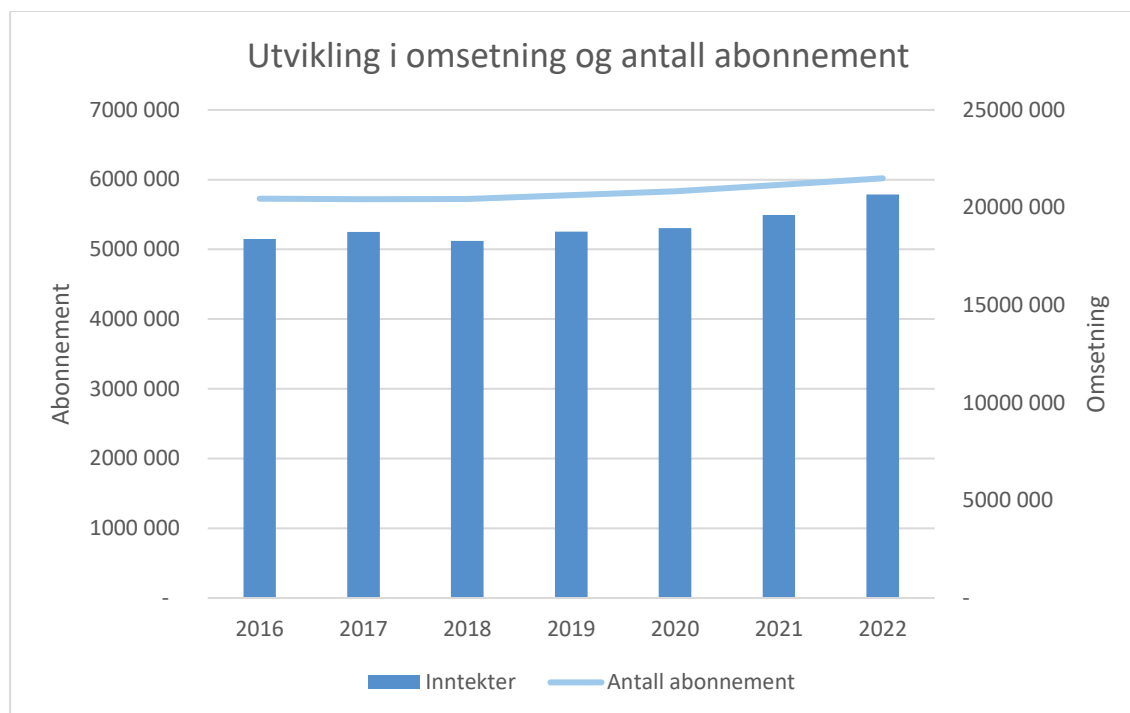
5.2.2 Utvikling i markedsandeler

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

265. Ved utgangen av 2022 var det ca. 6 millioner abonnement for mobiltelefoni. Figuren nedenfor viser at antall abonnement har holdt seg forholdsvis stabilt. Det samme gjelder for samlet omsetning for telefonikoblede mobiltjenester, som i 2022 utgjorde omtrent 20,7 milliarder kroner.

⁷⁰ Kommissjonens anbefaling punkt 13 [...] *“An analysis of effective competition implies that the market will become effectively competitive absent ex ante regulation within the period of review, or will do so after that period, provided that clear evidence of positive dynamics in the market is observable already within the period of review.”* [...]

⁷¹ Kommissjonens anbefaling punkt 13: [...] *“In markets where an increased number of networks can be expected on a forward-looking basis, the application of this criterion entails primarily examining the state and likely future development of infrastructure-based competition.”*



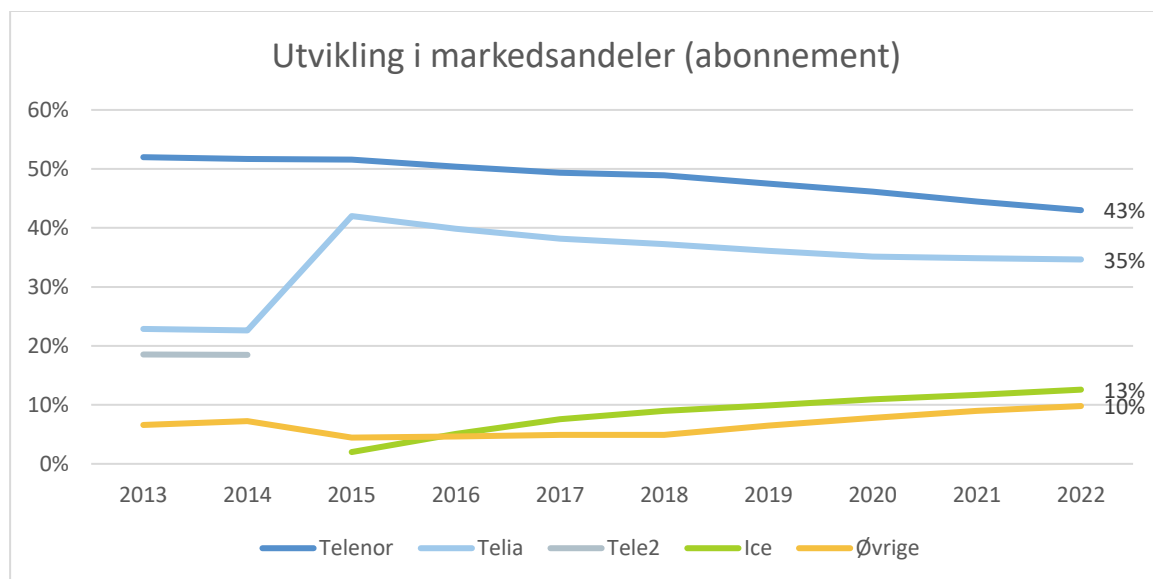
Figur 15 Utvikling i omsetning og antall abonnement for ordinære mobilabonnement.

266. 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. De siste åtte årene har imidlertid deres samlede markedsandeler vært svakt fallende, hvor andel av abonnement har falt noe mer enn andel av omsetningen i sluttbrukermarkedet.

267. I det følgende vurderer Nkom utviklingen i markedsandeler på henholdsvis sluttbruker- og grossistnivå, særlig med henblikk på utviklingen siden forrige vedtak av 14. mai 2020 hvor markedsanalysen var basert på statistikk for 2019.

5.2.2.1 Utvikling i markedsandeler på sluttbrukernivå for telefonikoblede mobiltjenester

268. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på antall abonnement i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester i perioden 2012 til 2022.



Figur 16 Markedsandeler basert på antall abonnement i perioden 2013 til 2022. Privat og bedrift samlet.

269. 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 43 prosent ved utgangen av 2022 (privat og bedrift samlet). Telenors markedsandel har dermed falt med 4,5 prosentpoeng over de siste tre år siden forrige markedsanalyse.

270. Ved utgangen av 2022 hadde Telia en markedsandel basert på antall abonnement på 35 prosent, som er 1,4 prosentpoeng lavere enn ved forrige markedsanalyse.

271. De to største tilbyderne i markedet hadde en samlet markedsandel på 78 prosent ved utgangen av 2022. Deres samlede markedsandel er redusert med omtrent seks prosentpoeng siden forrige analyse, hvor andelen utgjorde 84 prosent.

272. Samtidig har Ice hatt en vekst i samme periode. Selskapet har vokst fra å ha 10 prosent av antall abonnement ved utgangen av 2019 til 13 prosent ved utgangen av 2022.

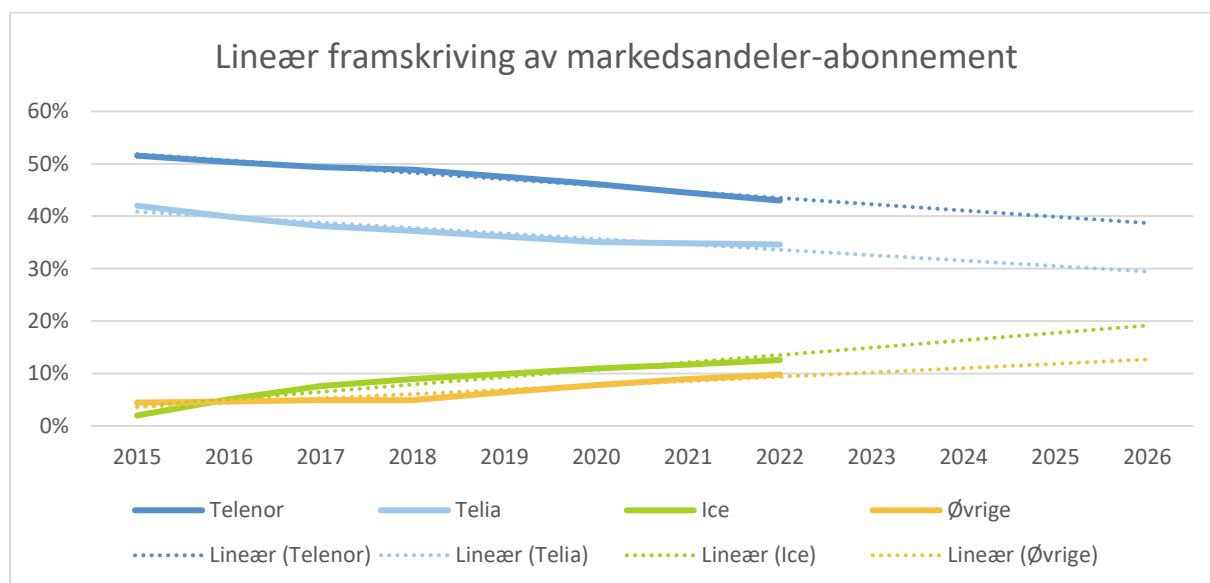
273. Øvrige aktørers samlede kundemasse har også hatt en vekst i samme periode, fra 6 prosent ved utgangen av 2019 til 10 prosent ved utgangen av 2022. De største tilbyderne i kategorien «Øvrige» er Fjordkraft, Chilimobil og Xplora mobil med henholdsvis 2,3, 1,4 og 1,4 prosent ved utgangen av 2022.

274. Tabellen nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på antall abonnement ved utgangen av 2022 og ved de fire foregående analysene av marked 15.

	1.halvår 2005	2009	2015	2019	2022
Telenor	56 %	53 %	52 %	48 %	43 %
Telia	27 %	27 %	37 %	36 %	35 %
Tele2	5 %	16 %			
Ice			1 %	10 %	13 %
Øvrige	12 %	5 %	10 %	6 %	10 %

Tabell 5 Markedsandeler på sluttbrukernivå basert på antall abonnement første halvår 2005, helårstall for 2009, 2015, 2019 og 2022. Privat og bedrift samlet.

275. I figuren nedenfor er markedsandelene basert på abonnement i perioden 2015 til 2022 framskrevet lineært frem til 2026. En framskrivning vil kunne gi en indikasjon på hvilken retning utviklingen går, men samtidig vil en framskrivning på litt lengre sikt være beheftet med vesentlig usikkerhet. Framskrivningen er basert på forutsetningen om at den tendensen som har vist seg i mobilmarkedet i perioden 2015 til 2022, avspeiler en trend som vil fortsette en viss tid framover. Denne perioden er lagt til grunn for framskrivningen da det tredje nettet etablerte mobilsatsningen i 2015. Markedet har vært regulert sammenhengende siden 2006, noe som innebærer at framskrivningene også forutsetter et regulert marked.



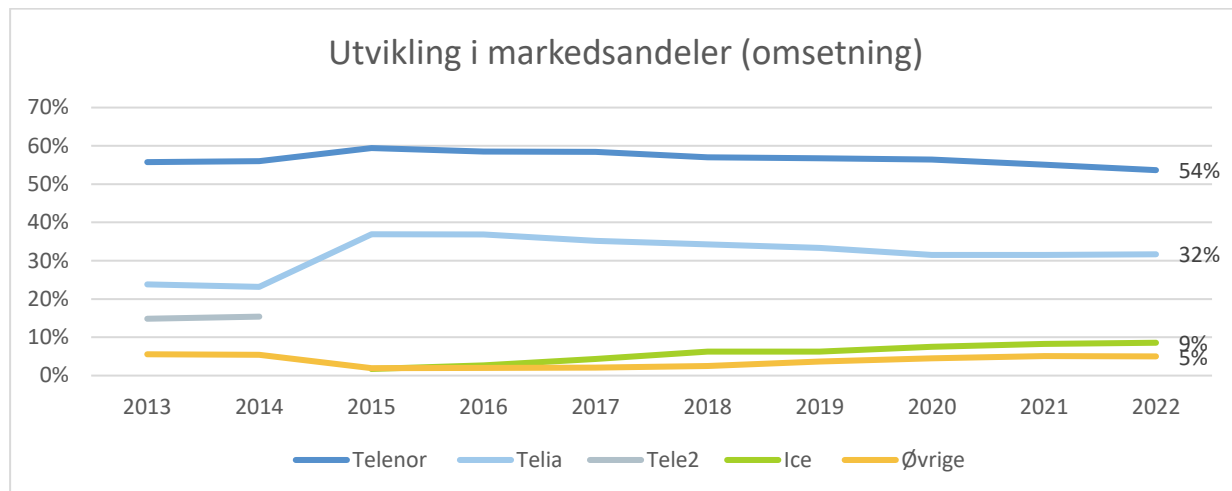
Figur 17 Lineær framskrivning av markedsandeler basert på antall abonnement i perioden 2015 til 2022.

276. Dersom de svakt fallende trendene i netteierne andel av abonnement vedvarer, vil Telenors andel av abonnement falle under 40 prosent i 2026. Dette er imidlertid som nevnt en trend som er basert på at markedet fremdeles er regulert.

277. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester fra 2012 til utgangen av 2022 (privat og bedrift samlet). Tallene for omsetning omfatter alle tjenester solgt i tilknytning til et abonnement, herunder faste og variable inntekter for tale, SMS og data.⁷² Omsetning fra terminering og videresalg er ikke inkludert.

⁷² Tallene omfatter internasjonal gjesting da dette er en del av produktmarkedet.

Markedsandeler for omsetning beregnes ut fra siste tilgjengelige helårsstatistikk for å hensynta sesongsvingninger.



Figur 18 Utvikling i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester fra 2013 til 2022. Privat og bedrift samlet.

278. Telenors markedsandel basert på omsetning utgjorde 54 prosent i 2022. Telenors markedsandel basert på omsetning har siden forrige analyse (statistikk for omsetning basert på helår 2019) sunket med i underkant av 3 prosentpoeng. Telenors andel av omsetningen har dermed falt noe mindre enn andelen abonnement (4 prosentpoeng).

279. Telias markedsandel målt i omsetning har sunket med i underkant av ett prosentpoeng siden forrige markedsanalyse (2019). I 2022 utgjorde Telias andel målt i omsetning 32 prosent.

280. Samlet står de to etablerte netteierne for i underkant av 86 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester i 2022. Dette er en samlet nedgang på over 3 prosentpoeng over de siste tre år.

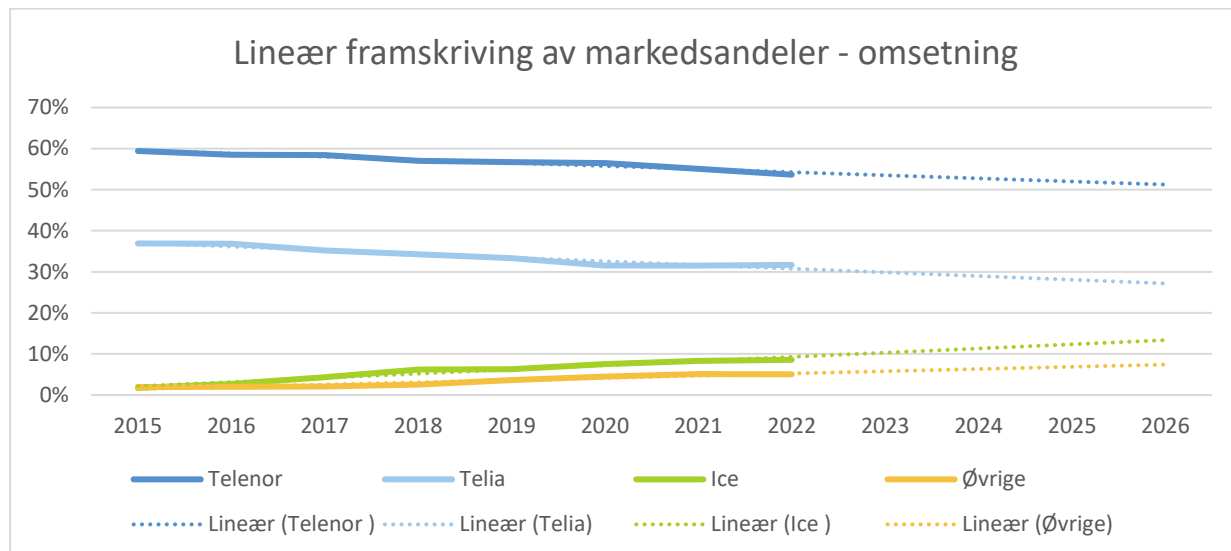
281. Ice har økt sin andel målt i omsetning med tre prosentpoeng siden forrige analyse, til 9 prosentpoeng ved utgangen av 2022. Ice har lavere markedsandel målt i omsetning sammenlignet med markedsandel målt i antall abonnement.

282. Øvrige aktører står for 5 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 2022 og ved de fire foregående analysene av marked 15.

	1.halvår 2005	2009	2015	2019	2022
Telenor	56 %	55 %	59 %	57 %	54 %
Telia	27 %	27 %	33 %	33 %	32 %
Tele2	5 %	16 %			
Ice			1 %	6 %	9 %
Øvrige	12 %	5 %	7 %	4 %	5 %

Tabell 6 Markedsandeler på sluttbrukernivå basert på omsetning første halvår 2005, helårstall for 2009, 2015, 2019 og 2022. Privat og bedrift samlet.

283. Figuren nedenfor viser markedsandelene basert på omsetning i perioden 2015 til 2022 framskrevet lineært frem til 2026 etter samme prinsipper som ovenfor.



Figur 19 Lineær framskriving av markedsandeler basert på omsetning for perioden 2015 til 2022.

284. Framskrivningen viser at Telenor fremdeles vil ha over 50 prosent av omsetningen i 2026. Vekstkurven i omsetning for Ice er noe flatere enn for abonnement.

285. Framskrivningene viser at kategorien «øvrige» vil kunne øke sine andeler både basert på abonnement og omsetning. Ved å se på historisk utvikling er sannsynligheten forholdsvis liten for at denne kategorien skal oppnå en markedsandel basert på antall abonnement på over 10 prosent. Utviklingen i tilgangskjøpernes samlede markedsandel i Norge skiller seg heller ikke vesentlig ut fra andre vest-europeiske land. Selv om mange aktører med ulike utgangspunkt har etablert seg som MVNOer og tjenesteleverandører i det norske markedet, har det vist seg å være krevende å utvikle forretningsmodeller og markedsstrategier som har gitt grunnlag for langsiktig vekst og bærekraftig lønnsomhet.⁷³ Tilbyderne i denne kategorien har vist seg å være potensielle oppkjøpskandidater.

286. Ice hadde en relativ sterk vekst årene etter oppstart i 2015, men veksten har flatet noe mer ut fra 2018. Som følge av foretakssammenslåingen med Lyse, vil Ice potensielt kunne ha en fordel fremover ved å tiltrekke seg Lyses strøm- og bredbåndskunder også til mobilisatsningen. Det samme gjelder Altibox-partnersnes kunder på fast bredbånd. Nkom mener imidlertid at en fortsatt vekst avhenger av at selskapet fremdeles kan tilby landsdekkende nett. Ettersom dekning og kvalitet er blant de viktigste kriteriene for norske sluttbrukere, vil fortsatt tilgang til nasjonal gjesting være avgjørende for at utviklingen følger framskrivningstakten som forespeilet ovenfor. Dette vil bli særlig viktig fremover dersom Ice skal ha mulighet til å konkurrere hardere i bedriftssegmentet.

287. Sluttbrukermarkedet omfatter både privat- og bedriftssegmentet. Privatmarkedet er størst med omtrent 72 prosent av alle abonnement og omtrent 67 prosent av omsetningen i det totale sluttbrukermarkedet. Andelen bedriftsabonnement er relativt høy i Norge sammenliknet med andre Europeiske land, og andelen i Norge er økende⁷⁴.

288. Tabellen nedenfor viser markedsandeler for telefonikoblede mobiltjenester for henholdsvis privat- og bedriftssegmentet, målt i antall abonnement og omsetning ved utgangen av 2022.

⁷³ Analysys Mason: «Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet», 29. juni 2023.

⁷⁴ Analysys Mason: «Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet» 29. juni 2023.

		Telenor	Telia	Ice	Øvrige
Privat	Abonnement	39,2 %	33,9 %	16,1 %	10,8 %
	Omsetning	50,2 %	32,8 %	11,0 %	5,9 %
Bedrift	Abonnement	53,0 %	36,5 %	3,3 %	7,3 %
	Omsetning	60,7 %	29,3 %	3,6 %	6,5 %

Tabell 7 Markedsandeler for telefonikoblede mobiltjenester målt i antall abonnement og omsetning ved utgangen av 2022, fordelt på privat og bedrift.

289. Tabellen viser at Telenor besitter en svært høy andel av bedriftsmarkedet både målt i abonnement og omsetning. Dette markedet er preget av mindre mobilitet og høyere inntjening per abonnement enn privatmarkedet. Telenor er dobbelt så stor som Telia i bedriftsmarkedet, målt i omsetning. Stortingsmeldingen Vår digitale grunnmur har satt et klart mål om økt konkurranse i bedriftsmarkedet for mobiltjenester, særlig i SMB-segmentet.

290. Sammenlignet med forrige analyse har Telenors andel av antall abonnement i bedriftsmarkedet blitt redusert med 6,6 prosentpoeng, fra 59,6 prosent i 2019 til 53,0 prosent ved utgangen av 2022. I privatmarkedet har Telenors andel av antall abonnement blitt redusert med 4,2 prosentpoeng fra 43,4 prosent i 2019 til 39,2 prosent ved utgangen av 2022. Telenors andel av omsetningen i privatmarkedet har imidlertid vært forholdsvis stabil siden forrige analyse, men er blitt redusert med 6,6 prosentpoeng i bedriftsmarkedet, til 60,7 prosent ved utgangen av 2022.

291. Ice er i liten grad til stede i bedriftsmarkedet. Deres andel av abonnement har kun økt med 0,7 prosentpoeng siste tre år, og andel av omsetning har i samme periode kun økt med ett prosentpoeng.

5.2.2.2 Utvikling i markedsandeler på grossistnivå

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

293. Nkom mener en relevant parameter i vurderingen av styrkeforholdet mellom aktørene på grossistnivå ville vært netteiernes andeler målt i omsetning. Ettersom markedsavgrensingen omfatter internsalg, krever en slik parameter også omsetningstall på grossistnivå for intern bruk. Telenor rapporterer ikke tall for internsalg, Nkom 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, 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

294. Markedsandeler på grossistnivå basert på antall abonnement er beregnet for perioden 2015 til 2022, og både egen sluttbrukervirksomhet og kjøpere av tilgang er inkludert.⁷⁵ Intertrafikk inngår som en del av markedet og inkluderes derfor i beregningen. Antall abonnement og datatrafikk fra MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er inkludert i netteiernes andeler.⁷⁶

⁷⁵ 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.

⁷⁶ For Telenor inkluderer tallene for 2022 abonnement og datatrafikk hos Fjordkraft, Gudbrandsdals energi, Happybytes, Norgesenergi, Nortel, Plussmobil, Primafon, Release mobile, Saga mobil, SMB mobil, Unifon, Vipps, Xplora mobile. For Telia er Chilimobil og Lycamobile inkludert.

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

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

Abonnement	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Telenor	58 %	58 %	51 %	52,4 %	51,3 %	50,4 %
Telia	42 %	38 %	42 %	39,8 %	38,8 %	37,1 %
Ice		4 %	7 %	7,8 %	9,9 %	12,6 %

Tabell 8 Markedsandeler på grossistnivå basert på mobiltelefoniabonnement for perioden 2015 til 2022.

297. Ved utgangen av 2022 utgjorde andelen mobiltelefoniabonnement i Telenors nett i overkant av 50 prosent. Av dette kan 7,4 prosentpoeng henføres til 13 tilgangskjøpere hos Telenor. Flere av disse er i Telenors nett gjennom tilgangsavtalen Telavox har med Telenor. Telenors «self supply» svarer til selskapets markedsandel målt i antall abonnement på sluttbrukernivå, som er 43 prosent.

298. Telia kjøpte 39 prosent av Fjordkraft mobil i desember 2022⁷⁷, og mobilkundene er overført til Telias nett i løpet av andre kvartal 2023. Gudbrandsdals Energi har lagt ned mobilsatsingen og mobilkundene vil bli overført til Fjordkraft mobil i samme periode.⁷⁸ I løpet av januar 2023 overtok Ice alle mobilkundene fra Vipps mobil.⁷⁹ Norges energi Mobil har solgt sine mobilkunder til Pluss Mobil, og kundene ble overført i april 2023.⁸⁰ Også Release har solgt sine mobilkunder, privatkundene til Ice og bedriftskundene til SMB Mobil, og kundene ble overført i april 2023. Dersom alle sluttkundene blir med over etter de nevnte markedsendringene, vil Telenors andel på grossistnivå bli redusert til 47,5 prosent. Erfaringer fra tidligere bytter av vertsnett tilsier imidlertid at det er sannsynlig at ikke alle sluttkundene blir med over.

299. Av Telias andel på i overkant av 37 prosent ved utgangen av 2022, kan 2,4 prosentpoeng henføres til to tilgangskjøpere, Chilimobil og Lycamobile. Fjordkrafts bytte av vertsnett fører til at Telia øker sin markedsandel til 39,4 prosent.

300. Ice' andel av antall abonnement var 12,6 prosent ved utgangen av 2022. Etter oppkjøpet av Vipps og privatkundene hos Release vil Ice' andel øke til 13,0 prosent. 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 ikke være mulig å hensynta i beregning av andeler basert på abonnement.

301. Ved beregning av markedsandeler på nettverksnivå basert på datatrafikk over mobiltelefoniabonnement for 2018, 2019 og 2022, 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.⁸¹ Tabellen nedenfor viser fordelingen av markedsandeler i 2018, 2019 og 2022, etter at nasjonal gjesting er hensyntatt.

⁷⁷ [Telia kaprer den største mobilaktøren uten eget nett fra Telenor - Inside Telecom](#)

⁷⁸ [Nye muligheter med Fjordkraft Mobil AS \(gemobil.no\)](#)

⁷⁹ [Vipps Mobil](#)

⁸⁰ [Mobilabonnement | NorgesEnergi Mobil](#)

⁸¹ Ifølge ICE var andelen trafikk i eget nett 41 prosent i 1. kvartal 2018, 67 prosent i 4. kvartal 2018, 80 prosent i 4. kvartal 2019 og 90 % ved utgangen av 2022.

Datatrafikk	2015	2016	2017	2018	2019	2022
Telenor	60 %	59 %	55,5 %	57,6 %	53,4 %	49,5 %
Telia	40 %	41 %	43,0 %	39,4 %	40,7 %	38,4 %
Ice			1,5 %	3,1 %	5,9 %	12,1 %

Tabell 9 Markedsandeler på grossistnivå for datatrafikk over mobiltelefonabonnement for perioden 2015 til 2022.

302. Telenors andel av datatrafikk i nettet er redusert fra 2015 og utgjør 49,5 prosent i 2022. Av dette kan 4 prosentpoeng henføres til tilgangskjøperne. Telias andel av datatrafikk i nettet var høyest i 2017. Reduksjonen etter 2017 skyldes i hovedsak at Ice gradvis har økt sin andel av datatrafikk i eget nett.

303. Når markedsendringene nevnt under tabell 7 hensyntas ved at sluttkundenenes trafikk tillegges nytt vertsnett, vil Telenors andel av trafikken bli redusert til 47,9 prosent. Fjordkraft, som er tilgangskjøperen med flest slutt kunder som bytter vertsnett, genererer en andel av datatrafikken på 1 prosent. Telia vil etter markedsendringene øke sin trafikkandel til 39,4 prosent og Ice til 12,6 prosent.

5.2.2.3 Samlet vurdering av utvikling i markedsandeler

304. Telenor har over tid hatt høye og forholdsvis stabile markedsandeler i sluttbrukermarkedet for telefonkoblede mobiltjenester. Siden 2015, da Ice lanserte tilbud i sluttbrukermarkedet, har Telenors markedsandel basert på antall abonnement falt med omtrent 9 prosentpoeng, mens Telenors andel av omsetning i samme periode har er redusert med fire prosentpoeng og ligger stabilt over 50 prosent. Telias markedsandel har variert mer som følge av oppkjøp og tidvis fall i kundemassen. Til sammen har de to aktørene ved utgangen av 2022 78 prosent av antall abonnement og 86 prosent av den samlede omsetningen i det samlede sluttbrukermarkedet (privat og bedrift).

305. Ice hadde en relativ sterk vekst årene etter oppstart i 2015, men veksten har flatet noe mer ut fra 2018. I løpet av de seks årene som er gått siden selskapet etablerte seg som tilbyder av mobiltelefoni, har selskapet nådd en markedsandel på 13 prosent av antall abonnement ved utgangen av 2022 og 9 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet i 2022.

306. Øvrige tilgangskjøpere har hatt en moderat økning i samme periode. Markedsandelen til denne gruppen var ved utgangen av 2022 10 prosent basert på antall abonnement, hvilket innebar en samlet økning på i underkant av 4 prosentpoeng i løpet av 3 år. Total omsetning til den samme gruppen er imidlertid kun økt med ett prosentpoeng til totalt 5 prosent for helår 2022.

307. På nettverksnivå er det fremdeles kun to tilbydere av grossisttilgang til eksterne kjøpere. Telenors markedsandel basert på antall abonnement ved utgangen av 2022 utgjorde 50 prosent, mens Telias markedsandel utgjorde 37 prosent. Telia har i tillegg grossistsalg til Ice, men i mer begrenset grad enn tidligere ettersom Ice har økt trafikkandelen i eget nett. Total datatrafikk fordeler seg mellom Telenor, Telia og Ice med henholdsvis 50, 38 og 12 prosent. Ice har vokst i sluttbrukermarkedet, og andelen av den totale datatrafikken som går i det tredje nettet, er omtrent tilsvarende Ice' markedsandel i sluttbrukermarkedet basert på antall abonnement. Korrigert for kjente markedsendringer første halvår 2023, reduseres Telenors andel til 48 prosent mens Telia øker sin andel til 39 prosent. Ice' andel utgjør 13 prosent. Dette gjelder både for antall abonnement og datatrafikk.

308. Samlet sett mener Nkom markedet preges av relativt stabile markedsandeler. Svakt fallende trend i markedsandeler basert på abonnement for de to etablerte tilbyderne, gjenspeiles i mindre grad i fall i andel av omsetning. I henhold til Retningslinjene punkt 56 vil svakt fallende markedsandeler kunne være et tegn på at markedet beveger seg i retning av mer konkurranse, men utelukker likevel ikke en konklusjon om sterk markedsstilling. Videre fremgår det av Retningslinjene at rask vekst i

markedsandel for en ny tilbyder også vil kunne indikere at markedet beveger seg i retning av økt konkurranse og at etableringshindre kan overkommes over tid. Nkom anser imidlertid ikke veksten til Ice i de senere år til å være i et omfang og tempo som her legges til grunn. Øvrige tilbydere viser heller ikke vekst i et slikt omfang.

309. På grossistnivå er det kun Telenor og Telia 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 tidshorison. Sett i sammenheng med utviklingen i markedsandelene de siste fem år, legger Nkom til grunn at markedsandeler på nettverksnivå (inkludert internsalg) antakelig ikke vil endre seg betydelig i løpet av analysens tidshorison.

310. Oppsummert mener Nkom at utviklingen i markedsandeler ikke gir tilstrekkelige holdepunkter for at markedsstrukturen tenderer mot bærekraftig konkurranse innenfor analysens tidshorison. Utviklingen i markedsandeler tilsier likevel at det må gjøres en nærmere vurdering av andre strukturelle forhold i markedet for å kunne konkludere på hvorvidt markedsstrukturen tenderer mot bærekraftig konkurranse i fravær av sektorspesifikk regulering.

5.2.3 Markedskonsentrasjon

311. I vurderingen av de strukturelle markedsforholdene benyttes forskjellige former for konsentrasjonsindekser. 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.

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

313. 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.

314. 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.

315. 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.⁸² 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.

316. 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

⁸² Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger punkt 19-20, EUT C 35 av 5.2.2004 og NOU 2012:7, s 107.

markedet som vil være avgjørende for valg av mål for markedsandeler.⁸³ Markedsandeler kan måles i omsetning, antall kunder (abonnement) eller volum.

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

318. Tabellen nedenfor viser CR2 og HHI i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede 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 de tre mobilnetteeierne i markedet. Aktører med små andeler påvirker i liten grad verdien på HHI. Tilgangskjøpernes sluttbrukeromsetning er derfor ikke medregnet i HHI i tabell 11.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CR2	92 %	91 %	89 %	91 %	90 %	88 %	87 %	85 %
HHI	0,46	0,45	0,44	0,45	0,44	0,42	0,41	0,40

Tabell 10 Konsentrasjonsindeksene CR2 og HHI i sluttbrukermarkedet basert på omsetning.

319. Tabellen viser at konsentrasjonen i markedet i 2022 er høy ved at to aktører står for 85 prosent av omsetningen i markedet. HHI er 0,40, dvs. langt over grensen på 0,2 nevnt over. Samtidig er det en utvikling for både CR2 og HHI i retning av økt konkurranseintensitet i markedet.

320. I rapporten «Assessment of Norwegian mobile revenues in a Nordic context – 2023»⁸⁴ som er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har Tefficient sammenlignet markedskonsentrasjonen⁸⁵ i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Det fremgår av rapporten at det norske mobilmarkedet er unikt konsentrert sammenlignet med de andre mobilmarkedene. Det norske markedet beveger seg sakte mot en lavere konsentrasjon, mens konsentrasjonen i de andre landene er stabil.

321. 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. Ice omfattes av beregningen ettersom selskapet tilbyr tilgang for egen sluttbrukervirksomhet. Siden Ice produserer en større del data i eget nettverk, er markedskonsentrasjonen med utgangspunkt i datatrafikk en relevant måleparameter i vurderingen av konkurranseintensiteten i det relevante markedet.

322. Datatrafikk fra MVNO-tilbydere og tjenesteleverandører er inkludert i netteeiernes andeler. Flere av disse er i Telenors nett gjennom tilgangsavtalen Telavox har med Telenor.

	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022
CR2	100 %	100 %	98,5 %	95,5 %	94,1 %	90,0 %	88,0 %
HHI	0,52	0,52	0,49	0,47	0,45	0,41	0,41

Tabell 11 Konsentrasjonsindeksene CR2 og HHI i grossistmarkedet basert på datatrafikk.

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

⁸³ Retningslinjene punkt 76.

⁸⁴ [Redusert pris for store datapakkar, men norske mobilkunder betalar framleis mest i Norden - regjeringen.no](#)

⁸⁵ Markedskonsentrasjonen er beregnet med utgangspunkt i selskapenes markedsandeler målt i omsetning i sluttbrukermarkedet.

324. HHI reduseres også som følge av at Ice har hatt vekst og overført stadig mer trafikk til sitt eget nett. Verdien på HHI i 2022 på 0,41 tilsier likevel at konsentrasjonen i markedet er høy. Dette gjelder også når kjente markedsendringer første halvår 2023 hensyntas, som gir CR2 lik 87 prosent og HHI på 0,40.

325. I Sverige, hvor tilsynet i 2005 konkluderte med at det var effektiv konkurranse i det relevante markedet, var HHI lik drøye 0,35⁸⁶. I Danmark konkluderte tilsynet i 2009 med at det var effektiv konkurranse i det relevante markedet. Da hadde HHI ligget jevnt på 0,35⁸⁷ 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 0,35⁸⁸ i 2010.

326. Dersom markedsandelen til tre netteiere hadde vært jevnt fordelt, ville HHI vært 0,33. For at markedet skal kunne nærme seg dette, må den tredje aktøren ha all datatrafikk i eget nett, og samtidig tiltrekke seg nye kunder/vokse organisk. Nkom legger til grunn at Ice i løpet av analysens tidshorisont ikke vil oppnå en markedsandel som vil gjøre at HHI nærmer seg 0,33.

327. Ved å beregne CR2 og HHI basert på framskrivingen som er vist i kapittel 4.2.2.1, vil verdien for CR2 kunne være 78 prosent og HHI 0,35 i 2026. Basert på framskrivingen viser dette en trend i retning av økt konkurranseintensitet i markedet.

328. Oppsummert registrerer Nkom at konsentrasjonsindeksene målt i CR2 og HHI har falt i takt med vekst og overføring av trafikk til Ice' 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 markedsstrukturen tenderer mot bærekraftig konkurranse innenfor analysens tidshorisont.

5.2.4 Lønnsomhet

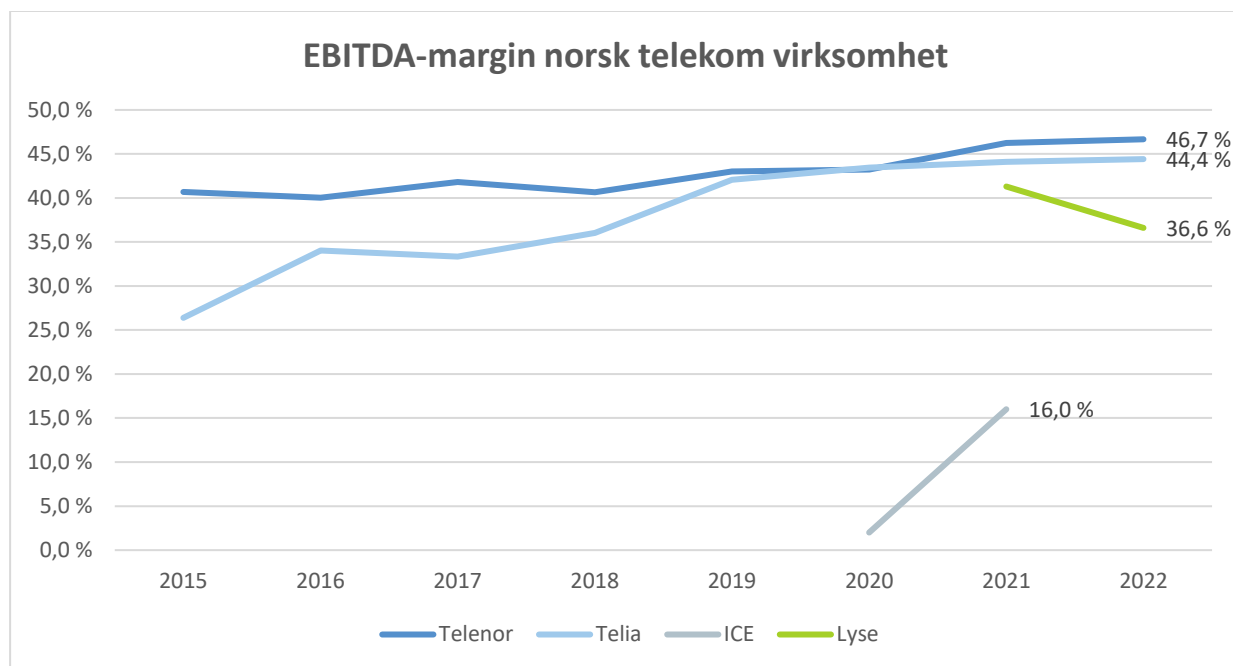
329. Aktørenes lønnsomhet over tid kan bidra til å belyse graden av konkurranse i markedet.

330. Figuren nedenfor gir en oversikt over utvikling i EBITDA-margin (driftsresultat før avskrivninger) i perioden 2015 til 2022 for aktørenes totale norske virksomheter.

⁸⁶ HHI var omtrent lik uavhengig av om basert på inntekter, abonnement eller originerte minutter hos tre netteiere.

⁸⁷ Basert på antall abonnement på grossistnivå med fire netteiere.

⁸⁸ Basert på antall abonnement på grossistnivå med tre netteiere.



Figur 20 Utvikling i EBITDA-margin for aktørenes norske virksomhet

331. EBITDA-margin for Telenors totale norske virksomhet, mobil- og fastnettvirksomhet samlet, har vært høy og økt over tid til 46,7 prosent for 2022. Telia har siden 2015 økt sin EBITDA-margin kraftig. Siste årene har imidlertid marginen vært stabil rundt 44 prosent. Økningen i 2016 og 2017 skyldtes delvis oppkjøpene av Tele2 og deretter Phonero. Get TDC ble formelt slått sammen med Telia i første kvartal 2019.

332. Telenor og Telias EBITDA-marginer i Norge er høyere enn deres virksomhet i Sverige, Danmark og Finland. Telenor Sverige rapporterte EBITDA-margin (before other items) for 2022 på 34,4 prosent⁸⁹, mens Telenors virksomhet i Danmark rapporterte 25 prosent på samme tidspunkt, og virksomheten i Finland rapporterte 36,5 prosent. Telia hadde EBITDA-margin på 38,2 prosent i Sverige, 18,9 prosent i Danmark og 28,4 prosent i Finland for 2022.

333. Det er naturlig å forvente at lønnsomheten faller i et marked som beveger seg i retning av økt konkurranse. EBITDA-margin for aktørenes totale virksomhet i Norge har imidlertid gått i motsatt retning.

334. ICE Group rapporterte negativ EBITDA for sin norske virksomhet både i 2016, 2017, 2018 og 2019, men oppnådde positiv margin i 2020. Fra 2022 inngår Ice i Lyses resultattall. Lyse har virksomhet innenfor energi, telekommunikasjon og nett. Konsernet rapporterte EBITDA-margin på 48,6 prosent for 2021 og 50,7 prosent for 2022⁹⁰ for virksomheten samlet. Lyse rapporterer også tall for telekommunikasjonsvirksomheten separat. Denne består i tillegg til Ice av de heleide digital-TV og internettleverandørene Altibox AS og Altibox Danmark AS samt flere hel- og deleide fiberselskaper i Norge. Televirksomheten oppnådde EBITDA på 2 728 millioner kroner og EBITDA-margin på 36,6 prosent 2022. Dette var en nedgang fra 41 % i 2021. Reduksjon i driftsresultat beskrives i selskapets årsrapport med å skyldes oppkjøpet av Ice, som fortsatt er i en fase med kraftig investering i vekst og derfor ennå ikke leverer positive resultater.

⁸⁹ Salg av «non-core fixed assets» Open Universe and SDU fibre ga en EBITDA-margin på 94 % i Q1 2022 og 48,9 % for 2022 som helhet. EBITDA before other income and other expenses er derfor lagt til grunn.

⁹⁰ [Årsrapport 2022.pdf \(lysekonsern.no\)](#)

335. Nkom har i tillegg hentet inn EBITDA-margin fra aktørenes mobilvirksomhet for perioden 2015 til 2022.

338. Oppsummert viser Nkom til at både Telenor og Telia har svært solid lønnsomhet for sin virksomhet i Norge, og lønnsomheten har vært økende over tid. EBITDA-margin for mobilvirksomheten har normalt vært høyere enn EBITDA-margin for total norsk virksomhet. De to etablerte tilbyderne har også en vesentlig bedre lønnsomhet for sin mobilvirksomhet enn det Ice så langt har hatt. Ice har imidlertid hatt en positiv utvikling siste tre år og har fått en helt annen finansiell posisjon enn tidligere med Lyse som eier.

339. Utviklingen i lønnsomhet preges således av liten endring for de etablerte, samtidig som Ice viser en positiv utvikling. Selskapenes lønnsomhet gir dermed ikke entydige indikasjoner på hvorvidt markedsstrukturen tenderer mot bærekraftig konkurranse.

5.2.5 Eksisterende kommersielle grossistavtaler

340. I analysen av om markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse skal det vurderes hvorvidt det eksisterer kommersielle grossisttilbud i markedet med vilkår som legger til rette for bærekraftig konkurranse i sluttbrukermarkedet, ref. Anbefalingen punkt 15. Dersom andre netteiere enn den regulerte tilbyderen har inngått kommersielle avtaler om grossisttilgang, kan det si noe om graden av konkurranse i markedet.

341. Som ved forrige analyse er det bare Telenor og Telia som tilbyr produkter i det relevante grossistmarkedet utelukkende basert på egen infrastruktur. Ice har foreløpig ikke eksterne tilgangskjøpere i sitt nett.

342. Telia har per i dag avtale om nasjonal gjesting med Ice, MVNO-avtale med Com4 og Lycamobile, samt tjenesteleverandøravtale med Chilimobil og Fjordkraft.

343. Det er dermed flere kommersielle grossisttilbud i markedet. Nkom mener imidlertid at flere av de inngåtte avtalene må vurderes i lys av at Telenor er og har vært underlagt markedsregulering med forpliktelse om å inngå tilgangsavtaler på regulerte vilkår.

344. Ved Telias oppkjøp av Tele2 i 2014 fikk Ice tilgang til nasjonal gjesting, tjenesteleverandørtilgang samt tilgang til samlokalisering hos Telia som et avhjelpende tiltak for at Konkurransetilsynet skulle godkjenne kjøpet. Grossisttilgangen var dermed i utgangspunktet ikke et resultat av kommersielle forhandlinger.

⁹¹ EBITDA margin for mobilvirksomheten for 2022 er ikke tilgjengelig før produktregnskapet leveres 1. juli 2023.

345. Ice' tilgangsavtale med Telia ble reforhandlet i mai 2018 og september 2020. De reforhandlede vilkårene som Ice har oppnådd i forhandlingene, er som beskrevet i kapittel 5.2.6.4 nært knyttet mot de regulerte kravene til tilgang på de aktuelle tidspunktene.

346. Telia har MVNO-avtaler med Lycamobile og Com4. Avtalene ble inngått i henholdsvis desember 2009 og desember 2012. Lycamobile markedsfører seg hovedsakelig mot kunder som etterspør lave priser for internasjonale samtaler og er dermed ikke rettet mot massemarkedet innenfor mobiltelefoni. Com4 er en tilbyder av M2M-tjenster og tilbyr dermed ikke produkter som bidrar til konkurranse innenfor sluttbrukermarkedene som er omfattet av denne analysen.

347. I februar 2017 inngikk Telia en tjenesteleverandøravtale med Chilimobil. Før dette kjøpte Chilimobil tilgang av Telenor.

348. Telia har også tjenesteleverandøravtale med Bitpro som tilbyr fiberbredbånd, trådløst bredbånd og mobilt bredbånd til bedriftskunder. Bitpro er således ikke en tilbyder av telefonikoblede mobiltjenester.

349. I desember 2022 ble det videre kjent at Fjordkraft har inngått tilgangsavtale med Telia. Samtidig har Telia og Fjordkraft inngått avtale om å eie mobilvirksomheten i Fjordkraft sammen i et nytt selskap (Fjordkraft Mobil AS) hvor Fjordkraft eier 61 prosent og Telia eier 39 prosent av selskapet⁹². Fjordkraft Mobil er således ikke lenger en helt uavhengig tilgangskjøper.

350. Etter Nkoms vurdering er det svært positivt for konkurransen i grossist- og sluttbrukermarkedet at Telia tilbyr grossisttilgang i form av nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang på kommersielle vilkår. Flere av avtalene har andre prisstrukturer enn Telenors standardavtaler (og inngåtte avtaler) og synes å ha mer fleksible muligheter for kommersielle forhandlinger innenfor avtaleperioden. Enkelte av tilgangsavtalene er imidlertid med aktører som i liten eller ingen grad konkurrerer om massemarkedet innenfor sluttbrukermarkedene som omfattes av denne analysen. Videre er flere av avtalene som er inngått med aktører som tilbyr produkter innenfor det regulerte markedet, påvirket av reguleringen av Telenor. Det er dermed ikke gitt at disse avtalene ville blitt inngått med de aktuelle vilkårene uten regulering av Telenor.

351. Telavox og Svea er også kommersielle tilbydere i grossistmarkedet. De opererer som såkalte MVNE (Mobile Virtual Network Enabler) og tilbyr tilgang for grossistkunder basert på egne tilgangsavtaler. Både Telavox og Svea kjøper dermed selv regulert tilgang hos Telenor og er avhengig av vilkårene der for å selv kunne tilby grossisttilgang. Telavox beskriver i sitt hørings svar til Nkom at de opplever Telenors grossisttilbud som svært uforutsigbart, da Telenor på kort sikt gjennomfører plutselige endringer i tilgangsvilkårene med direkte konsekvenser for Telavox' rammevilkår og

⁹² [Fjordkraft velger Telia | Telia Norge](#)

lønnsomhet av investeringer. Dette gjør det vanskelig for aktører uten eget nett å konkurrere effektivt i grossistmarkedet.

352. Telenor er underlagt plikt til å tilby regulert samlokalisering etter rimelig anmodning fra aktører innenfor det regulerte markedet. For aktører som ikke er tilbydere innenfor det regulerte markedet, tilbyr Telenor samlokalisering på kommersielle vilkår. I motsetning til regulerte vilkår er disse ikke publisert på Telenors hjemmeside og dermed lite transparente. Telenor har imidlertid i sitt høringsvar til Nkom vist at de kommersielle prisene for samlokalisering er betydelig høyere enn de regulerte prisene. Det fremgår av Telenors standardavtale for regulert samlokalisering (punkt 4.3) at dersom Telenor ikke lenger er forpliktet til å tilby tilgang til telelosji i henhold til Marked 15-vedtaket, er oppsigelsestiden 36 måneder, og partene skal etter opphevelsen av reguleringen forhandle om å inngå en ny rammeavtale⁹³. Dette innebærer at ved fravær av regulering må mobilnettere forvente andre og formodentlig mindre gunstige vilkår for samlokalisering.

353. Oppsummert mener Nkom at eksisterende kommersielle grossisttilbud ikke trekker i retning av at markedet tenderer mot bærekraftig konkurranse. Det er flere indikasjoner på at tilbudene ikke ville eksistert eller vært mindre gunstige i et marked uten regulering.

5.2.6 Betydningen av det tredje nettet

5.2.6.1 Bakgrunn

354. 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. At den sektorspesifikke reguleringen skal legge til rette for tre mobilnett, fremgår av Stortingsmelding 28 (2020-2021) Vår digitale grunnmur:

«For å understøtte utviklingen mot bærekraftig konkurranse i mobilmarkedet, skal den sektorspesifikke konkurransereguleringen legge til rette for etablering av et tredje konkurransedyktig mobilnett. Tre konkurrerende mobilnett vil styrke konkurransen i mobilmarkedet, bidra til mer konkurransedyktige priser og til større tjenesteinnovasjon.»

Og ved følgende målsetning:

«Regjeringen setter som mål at det skal være minst tre fullverdige mobilnett som kan konkurrere i både bedrifts- og privatmarkedet.»

355. Det er som beskrevet i kapittel 5.1, høye hindre for å etablere seg som nettereier i Norge. Å bygge et landsdekkende mobilnett er både tid- og ressurskrevende. Network Norway ble etablert i 2005, og utbyggingen av selskapets mobilnett startet i 2007. I løpet av syv år bygget selskapet 1850 basestasjoner, og mobilnettet dekket ved utgangen av 2013 rundt 75 prosent av befolkningen (da under navnet Mobile Norway). Utbyggingsplanene ble revidert underveis på grunn av forsinkelser knyttet til å skaffe siter/lokasjoner for basestasjonene, og dette gjaldt både samlokalisering, leieavtaler og forsinkelser for byggetillatelse. Eierne av nettet, Tele2 Norge og Network Norway, hadde ved utgangen av 2013 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.

5.2.6.2 Status i utbyggingen av det tredje mobilnett

356. Ice skaffet seg store frekvensressurser i 2013 og startet deretter utbyggingen av mobilnett i Norge. Selskapet hadde ved forrige markedsanalyse (utgangen av 2019) etablert rundt 2100 basestasjoner. Basert på denne utbyggingen dekket selskapet rundt 90 prosent av befolkningen.

⁹³ [2021-05-01-Rammeavtale-Telelosji.pdf \(telenorinfra.no\)](#)

Andelen av datatrafikk i eget nett utgjorde 80 prosent ved utgangen av fjerde kvartal 2019⁹⁴, mens 30 prosent av taletrafikk (VoLTE) gikk i eget nett på samme tidspunkt.

357. Ice planla videre utbygging for å øke befolkningsdekning til minst 95 prosent i løpet av reguleringsperioden 2020-2023. Samtidig forventet selskapet å øke antall basestasjoner til 4600 innen 2. kvartal 2022. Andel datatrafikk i eget nett var da forventet å utgjøre 95 prosent, og taletrafikk i eget nett var forventet å utgjøre 86 prosent på samme tidspunkt. Målsetningen var på sikt er at selskapet skulle bli i stand til å kunne operere uten avtale om nasjonal gjesting. Selskapet hadde på dette tidspunktet konsentrert seg om utbygging i de tettest befolkede områdene hvor de gjennom avtalen med Telia hadde fått overta siter/lokasjoner fra Tele2. Videre utbygging ville gjelde mer grisgrendte områder av landet, hvor trafikkgrunnlaget var lavere og utbyggingskostnadene høyere. Målet var å rulle ut 300-500 basestasjoner per år.

358. Ved utgangen av 2021 hadde Ice bygd ut 3205 basestasjoner. Andelen datatrafikk i eget nett utgjorde 90 prosent, og andelen taletrafikk utgjorde 74 prosent. Utrullingen av basestasjoner gikk ikke like raskt som planlagt. Utfordringer knyttet til den finansielle situasjonen tok mye fokus i perioden og var antakelig en sentral årsak til at utbyggingen ikke gikk så raskt som planlagt.

359. I februar 2022 godkjente Konkurransetilsynet Lyses oppkjøp av Ice, og selskapet fikk dermed nye sterke finansielle muskler. I løpet av 2022 ble det bygget ca. 100 nye basestasjoner, slik at nettet totalt hadde 3303 basestasjoner ved utgangen av året. Nettet dekket da omtrent 96 prosent av Norges befolkning, og andel datatrafikk i eget nett utgjorde om lag 90 prosent.

360. Ved utgangen av juni 2023 har Ice totalt [redacted] i drift. Befolkningsdekningen utgjør 96 prosent, og arealdekningen utgjør [redacted] prosent. Ice produserer [redacted] prosent av datatrafikken i eget nett.

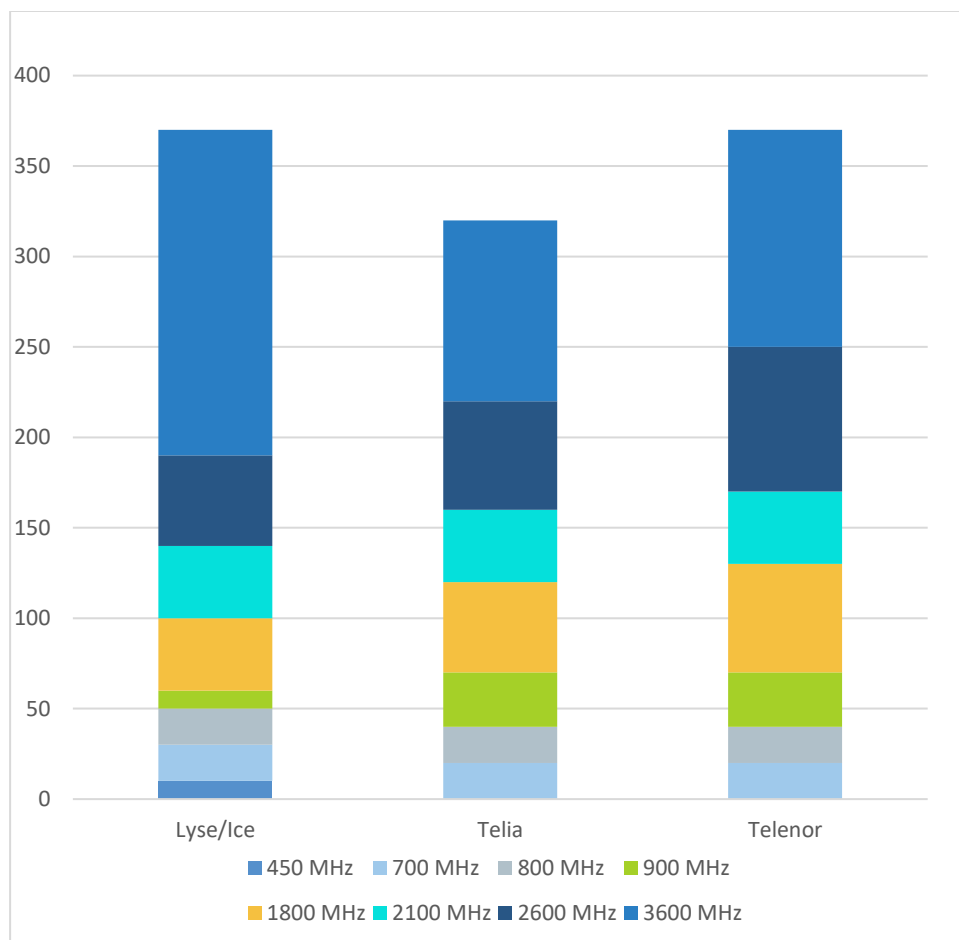
5.2.6.3 Videre utbygging

361. Utbyggingsprosjektet som nå er satt i gang, omtales som Kjerag. Dette er en omfattende utbygning som innebærer både å bygge dekning og å øke kapasiteten i nåværende nett. Ice planlegger å bygge i underkant av 4000 basestasjoner i årene 2023 til 2025, og samtidig skal i overkant av 3000 eksisterende basestasjoner oppgraderes med flere frekvensbånd⁹⁵. Selskapet har satt som mål for prosjektet å ha nasjonal 5G-dekning og dermed bli uavhengig av Telia.

362. Ice besitter en stor mengde frekvensressurser for mobilutbygging. Frekvensressursene er per i dag fordelt som vist i figuren nedenfor.

⁹⁴ Hentet fra Ice groups finansielle rapporter

⁹⁵ [Bygger tidenes mobilnett - ice](#)



Figur 21 Fordeling av frekvensressurser benyttet til offentlig mobilkommunikasjon, per november 2022⁹⁶

363. Figuren viser at Ice besitter frekvenser i 450 MHz, 700 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz og 3,6 GHz-båndet. Telenor og Telia besitter også frekvenser i disse båndene, med unntak av 450 MHz-båndet. Ifølge Ice vil de fleste av basestasjonene bli bygget med 700, 800, 1800, og 2100MHz for å sikre både god dekning og kapasitet. I tillegg vil Ice ta i bruk 3,6 GHz-båndet for å sikre at nettet er rustet for kraftig vekst i forbruket.

364. Ice var innehaver av en rekke frekvenstillatelser da selskapet ble kjøpt opp av Lyse. Overdragelsen ved salget omfattet også overdragelse av frekvenstillatelsene. Nkom måtte da ta stilling til om Ice kunne overdra tillatelsene til Lyse etter ekomloven § 6-5. Nkom konkluderte med at overdragelsen av Ice' tillatelser i frekvensbåndene 450 MHz, 700 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz og 2,1 GHz til Lyse ikke vil forskyve en ønsket balanse i fordelingen av ressursene. Nkom vurderte spesielt om det ville kunne være konkurranseskadelig at Lyse fikk disponere 180 MHz i 3,6 GHz-båndet, men kom til at dette ikke var tilfelle. Nkom fattet vedtak 29. mars 2022 om godkjenning av overdragelse av Ice' tillatelser til Lyse. Saken ble påklagd av Telia, og klagen ligger til behandling hos Kommunal- og distriktsdepartementet.

365. Lyse og bredbåndsselskapene i Altibox-partnerskapet har etablert et felles tårnselskap som skal bidra til rask utbygging av mobilnettet. Hensikten er ifølge Lyse å utnytte erfaringen som er i

⁹⁶ [Ny utgave av Frekvenskompasset for mobil frem mot 2030 - Nkom](#)

bredbåndsselskapene med bygging av digital infrastruktur, samtidig som det muliggjør større verdier for eierne ved at selskapet også kan leie ut til andre aktører.

366. I gjennomføringen av den videre utbyggingen har Ice inngått kontrakter med flere entreprenører.⁹⁷ Ice har avsatt betydelige beløp til gjennomføring av kontraktene, som blant annet innebærer arbeid med oppgradering av mobilnettet og nye basestasjoner der det er behov, både i terreng og på hustak.

367. Nkom anser med dette at mye ligger til rette for at Norge kan få et tredje nasjonalt mobilnett innen denne analysens tidshorisont. Samtidig er det flere usikkerhetsmomenter som vil kunne påvirke utbyggingstakten.

368. Utbyggingsplanene innebærer at Ice skal bygge over 1200 basestasjoner per år i årene 2023, 2024 og 2025. Dette innebærer 24 basestasjoner per uke, i tillegg til oppgraderingene som skal gjøres på eksisterende basestasjoner. De tre foregående årene har Ice bygget henholdsvis ca. 770 (2020), 318 (2021) og 100 (2022) basestasjoner. Utbyggingstakten som planlegges er høyere enn Ice noen gang har hatt.

369. Samtidig med Ice' utbygging er også Telenor og Telia i gang med omfattende utrulling av 5G. Dermed vil det kunne være utfordrende å sikre tilstrekkelige personellmessige ressurser for fremdriften som Ice planlegger. Samtidig har det siden pandemien vært store utfordringer og forsinkelser i ulike leverandørkjeder, og dette påvirker også ekombransjen. Mangel på komponenter og forsinkelser i transport vil dermed også kunne påvirke fremdriften.

370. Rask tilgang til siter/lokasjoner for basestasjoner er også en kritisk faktor for utbyggingen. Basestasjoner kan plasseres i egne master, ved leie på tak eller ved samlokalisering hos andre netteiere. Telenor er ved dagens regulering pålagt plikter som skal ivareta rask innplassering til kostnadsorienterte priser. Telenor skal normalt behandle søknader om samlokalisering innen seks uker. I mange tilfeller tar likevel prosessen lenger tid blant annet fordi utvidelser ofte krever godkjenning av tredjeparter. Tilgangskjøpere med rett til å kjøpe regulert samlokalisering prioriteres imidlertid når det er mulig. Andre tilbydere av samlokalisering har ikke de samme pliktene til effektiv behandling. Tilgang til å leie arealer for utplassering av basestasjoner, både på offentlig og privat grunn, har også vist seg å være tid- og ressurskrevende⁹⁸.

371. Telenor og Telia har også hatt ambisiøse planer for oppgradering av sine nett til 5G, men har gitt uttrykk for at tidligere utbyggingsplaner har vært for ambisiøse og at utbyggingen er mer tidkrevende enn det man først anslo⁹⁹.

372. Målet til Ice om ca. 7000 oppgraderte basestasjoner innebærer flere basestasjoner enn hva Telia har i dag. Telenor har til sammenlikning over 8000 basestasjoner per i dag¹⁰⁰. Samtidig krever 5G-utbyggingen hos Telenor og Telia også fortetting av basestasjoner for å gi den høye kapasiteten og dekningen som trengs for å utnytte mulighetene i 5G fullt ut, slik at både Telenor og Telia vil øke antall basestasjoner i de neste årene.

373. Oppsummert mener Nkom at det hefter stor usikkerhet ved om utbyggingstakten Ice legger til grunn er gjennomførbart. Utbyggingstakten er langt høyere enn noen nettutbygging i Norge tidligere, og markedet er preget av ressursmangel. Analysen må derfor ta høyde for at utbyggingen kan ta lenger

⁹⁷ [Fire bygger 5G-nett for 1,5 milliarder kroner for Ice - Inside Telecom](#) og [Site Service skal bygge mobilnett for Ice for en halv milliard kroner - Inside Telecom](#)

⁹⁸ Det vises til Nkoms veileder for innplassering av infrastruktur for mobilnett: [Innplassering av infrastruktur for mobilnett på offentlige arealer - Nkom](#)

⁹⁹ [Telenor bekrefter 5G-forsinkelse: – Planen om å bli ferdig i 2024 var for ambisiøs - Insidetelcom.no](#)

¹⁰⁰ [Dekningskart og mobilnett i verdensklasse fra Telenor](#)

tid enn planene som er presentert fra selskapet. Effektiv tilgang til samlokalisering og innplassering på bygg vil være svært viktig for utbyggingen.

5.2.6.4 Betydningen av avtale om nasjonal gjesting

374. Avtalen om nasjonal gjesting som ble inngått med Telia i 2015, gjorde at Ice dekningsmessig kunne tilby et komplett og fullverdig tilbud i sluttbrukermarkedene allerede fra oppstart av utbyggingen.

375. Norske sluttbrukere har svært høye krav til dekning og kvalitet i nett. Det fremgår av Nkoms markedsundersøkelser at dekning er den nest viktigste faktoren etter pris for valg av mobiloperatør både i privat- og bedriftsmarkedet. I begge markeder er det også klare preferanser for Telenors dekning. Selv om Ice har befolkningsdekning på rundt 96 prosent, er arealdekningen betydelig lavere. Uten nasjonal gjesting vil arealdekningen til Ice dermed reduseres betydelig, selskapet vil antakelig miste kunder og kundenes oppfatning av Ice' dekning vil svekkes. Nasjonal gjesting er dermed viktig for videre vekstmuligheter, gitt behovet for betydelige investeringer de nærmeste årene, dersom det tredje mobilnettet skal være konkurransedyktig med de to etablerte mobilnettene både mht. dekning, kapasitet og robusthet. Disse forholdene gjør at Ice ikke kan frigjøre seg fra avtale om nasjonal gjesting før nettet har tilnærmet samme dekningsgrad som de etablerte netteierne. Nkom forventer dermed at Ice vil være avhengig av tilgang til nasjonal gjesting gjennom utbyggingsperioden.

376. Videre er vilkårene for tilgang av betydning for selskapets tilbud og konkurransekraft i sluttbruker- og grossistmarkedet, herunder både prisnivå og prisstruktur. Tilgangsavtalen med Telia har blitt reforhandlet og forlenget både i 2018 og i 2020. Ved begge reforhandlingene er prisstrukturen i avtalen blitt justert, og justeringene har vært påvirket av gjeldende prisregulering for Telenor. [REDACTED]

377. Det fremgikk av Ice' årsrapport for 2021 at den reforhandlede avtalen hadde stor betydning for selskapets kostnader for nasjonal gjesting dette året:

"A new national roaming agreement (NRA) came into effect on 1 January 2021. The new agreement drove costs down substantially, and was an important factor for the improved EBITDA margin for 2021."

378. Videre fra samme rapport:

"National roaming costs as share of smartphone service revenues was 9% in the fourth quarter of 2021, a significant reduction from 23% in the same quarter last year, reflecting the lower cost level of the new NRA agreement that came into effect on 1 January 2021."

379. Med en lineær prisstruktur vil betydningen av den eksterne varekosten/tilgangsprisen reduseres etter hvert som trafikkandelen i eget nett øker. Ice hadde ved utgangen av første halvår 2023 om lag [REDACTED] prosent av trafikken i eget nett for data og om lag [REDACTED] prosent for tale. Betydningen av tilgangsvilkårene vil reduseres ytterligere utover i utbyggingsperioden.

5.2.6.5 Betydningen av Ice' mobilnett i sluttbrukermarkedene

380. Ice har siden lansering i 2015 hatt konkurransedyktige priser i privatmarkedet, særlig på mindre datapakker. Dette har medført at selskapet har hatt god vekst i privatmarkedet. Selskapet har i løpet av årene siden lansering nådd en markedsandel på 16 prosent av antall abonnement i privatmarkedet ved utgangen av 2022. Ice' andel av omsetning er imidlertid lavere (11 prosent), og dette skyldes at mange av kundene har små datapakker.

381. I bedriftsmarkedet har Ice derimot en langt lavere andel av abonnement og omsetning, kun ca. 3 prosent i begge kategorier. Det har vært liten utvikling i selskapets markedsandel i bedriftsmarkedet siden forrige analyse. Det vises til kapittel 2.4.8 for nærmere informasjon om konkurranseforhold i bedriftsmarkedet.

382. Nkom mener Ice gir et viktig bidrag til mangfold og priskonkurranse i sluttbrukermarkedet.

383. Flere studier har imidlertid vist at en effektiv mobiloperatør må ha minimum 20 prosent markedsandel av alle abonnement for å kunne utnytte stordriftsfordeler, sikre lønnsomhet og dermed utgjøre en effektiv konkurrent over tid. Det vil være utfordrende for en tredje mobiloperatør å oppnå en samlet markedsandel på minimum 20 prosent av alle abonnement dersom den primære målgruppen begrenses til de mest prisbevisste mobilkundene i privatmarkedet. Det vil være nødvendig for Ice å ha attraktive tilbud rettet mot ulike kundesegmenter i både privat- og bedriftsmarkedet. Norge har en høyere andel bedriftsabonnement enn de fleste andre europeiske land. Dette kan skyldes at det er vanligere i Norge enn mange andre land å ikke ha eget privat mobilabonnement dersom man har et abonnement som er betalt av arbeidsgiver. Den høye andelen bedriftsabonnement kan bidra til å begrense muligheten for Ice til å bruke pris som virkemiddel for å oppnå økt markedsandel ettersom bedriftskunder ofte er mindre prissensitive enn privatkunder.¹⁰¹

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

5.2.6.6 Betydningen av Ice' mobilnett i grossistmarkedet

385. Grossistmarkedet består både av trafikk til egen tjenesteleverandør og eksternt videresalg, se markedsavgrænsingen i kapittel 2.5. Ice har per i dag ikke eksterne grossistkunder og bidrar således ikke til å disiplinere tilbudet i grossistmarkedet, ref. kapittel 3. Et velfungerende grossistmarked er sentralt for bærekraftig konkurranse, og Nkom legger til grunn at det er behov for minst tre uavhengige aktører med eget mobilnett for å oppnå dette.

386. Forhold i grossistavtalene, herunder prisstruktur, har tidligere vært en begrensende faktor for Ice for å kunne tilby attraktive vilkår til eksterne grossistkunder. Prisstrukturen i grossistavtalen er imidlertid reforhandlet i to omganger, og faktorene som tidligere ble trukket frem som hindre for attraktive grossisttilbud, er i stor grad fjernet]. I tillegg er selskapets andel trafikk i eget nett relativt høy, slik at tilgangsvilkårene i mindre grad innebærer et hinder for å kunne tilby attraktive vilkår til grossistkunder.

387. Forholdene ligger således til rette for at Ice kan tilby tilgang til eksterne grossistkunder. Fremover vil imidlertid utbyggingsprosjektet være viktig for hvor attraktiv Ice oppfattes i grossistmarkedet. Dekning er som nevnt svært viktig for norske sluttkunder og særlig blant bedriftskunder. Dermed er dekning også viktig for grossistkunder. Nkoms markedsundersøkelser har vist at preferanser for dekning tar lang tid å endre i det norske markedet. Ice vil være avhengig av nasjonal gjesting i utbyggingsperioden for ikke å svekke kundenes oppfatning av dekning.

5.2.6.7 Konklusjon vedrørende betydningen av et tredje mobilnett

388. Ice utgjør per i dag en viktig konkurrent i sluttbrukermarkedet, hovedsakelig i privatmarkedet. Bedriftsmarkedet er mer utfordrende å etablere posisjoner i. For å kunne utgjøre en konkurransedyktig aktør over tid, har imidlertid Ice behov for fortsatt vekst i kundemassen slik at selskapet i større grad kan utnytte stordriftsfordeler.

¹⁰¹ Analysys Mason: «Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet», 29. juni 2023.

389. Norske sluttbrukeres krav til dekning gjør at Ice er avhengig av nasjonal gjesting for å være konkurransedyktig frem til nettet er utbygd med tilnærmet samme dekningsgrad som de etablerte netteierne. Forutsigbare tilgangsvilkår er videre viktig, selv om betydningen av tilgangsvilkårene vil avta i takt med økende andel trafikk i eget nett.

390. Fremdriften i utbyggingsprosjektet er avgjørende for når Ice kan frigjøre seg fra nasjonal gjesting. Etter Lyses oppkjøp av selskapet ligger mye til rette for videre utbygging. Utbyggingsplanene er imidlertid svært ambisiøse, og det er flere usikkerhetsmomenter som vil kunne påvirke fremdriften, herunder eksterne faktorer som Ice i begrenset grad rår over. Høyt investeringsnivå i Norge kan også være en begrensende faktor for vekstvilkårene for Ice.

391. Nkom mener på dette grunnlag at det ikke tilstrekkelig klare holdepunkter for at det tredje nettet vil kunne disiplinere de etablerte aktørene i markedet uavhengig av regulering innenfor analysens tidshorison.

5.2.7 Potensiell konkurranse

392. 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 tidshorisonen og fjerne betydningen av etableringshindre. Det vises til Anbefalingen punkt 11.

393. 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 på andre måter disiplinere aktørene i markedet.

394. På MNO-nivå er det per i dag kun Ice som er potensiell konkurrent til Telenor og Telia om å tilby tilgang til mobilnett til eksterne aktører. Betydningen av selskapets mobilnett for dynamikken i dette markedet er behandlet i kapittel 5.2.6. Nkom konkluderer der med at det ikke er tilstrekkelig klare holdepunkter for at det tredje nettet vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden innenfor analysens tidshorison.

395. 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 5.1.3, legges det i frekvensforvaltningen til rette for at minst tre aktører får tilgang til spektrum i de aktuelle frekvensbåndene. For aktører utover de som allerede besitter frekvensressurser, vil det ikke være mulig å få tilgang til tilstrekkelige frekvensressurser både i dekningsbånd og kapasitetsbånd gjennom ordinære auksjoner innenfor de neste 7-8 år, til å kunne levere landsdekkende tjenester som tilfredsstiller brukernes krav.

396. Aktører som ikke innehar egne frekvenser, vil fullt ut måtte basere et tilbud om tilgang i grossistmarkedet på leid infrastruktur. For å tilby et attraktivt grossisttilbud på leid infrastruktur, kreves det gjerne differensiering fra vertsnettet på andre måter enn kun tilgang til nett. Telavox er som nevnt i kapittel 3.1 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 Telavox er imidlertid på samme måte som andre tilgangskjøpere, selv avhengig av tilgangsavtale med Telenor eller Telia. Selv om Telavox samler kjøp fra flere tjenesteleverandører og slik sett kan gjøre «storinnkjøp», har ikke Nkom holdepunkter for at Telavox har kunnet disiplinere grossisttilbudet fra de etablerte tilbyderne i vesentlig grad.

397. Potensiell konkurranse i sluttbrukermarkedet kan komme fra ny teknologi, for eksempel fra OTT-tjenester. Nkom har i kapittel 2.4.5 begrunnet at slike tjenester ikke er fullgode substitutter til tale og SMS i tradisjonelle mobilabonnement og at tjenestene krever at sluttbrukere har et mobilabonnement eller mobilt bredbåndabonnement for å få tilgang til mobilnett. At tjenestene ikke

gir tilgang til mobilnett, gjør også at de ikke utgjør en potensiell konkurrent i det relevante grossistmarkedet. Nkom har heller ikke grunnlag for å mene at konkurranse fra OTT-tilbydere på noen annen måte vil disiplinere de etablerte aktørene i grossistmarkedet.

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

399. Nkom mener på dette grunnlag at det ikke er holdepunkter for at konkurranse fra potensielle aktører vil disiplinere de etablerte aktørene i grossist- eller sluttbrukermarkedet i tilstrekkelig grad innenfor analysens tidshorisont.

5.2.8 Konklusjon andre kriterium

400. Nkom har under det andre kriteriet undersøkt om markedsstrukturen tenderer mot bærekraftig konkurranse uten sektorspesifikk forhåndsregulering. 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.

401. Telenor har over tid hatt høye og forholdsvis stabile markedsandeler i sluttbrukermarkedet for telefonkoblede mobiltjenester. Telenors andel av omsetning utgjorde ved utgangen av 2022 54 prosent (55 prosent i 2021), og andel av abonnement utgjorde 43 prosent ved utgangen 2022 (44 prosent i 2021). Telias markedsandel har variert mer som følge av oppkjøp og tidvis fall i kundemassen. Til sammen har de to aktørene ved utgangen av første halvår 2022 78 prosent av antall abonnement og 86 prosent av den samlede omsetningen i det samlede sluttbrukermarkedet (privat og bedrift). Det norske mobilmarkedet er således fremdeles svært konsentrert.

402. Ice hadde en relativ sterk vekst årene etter oppstart i 2015, men veksten har flatet noe mer ut fra 2018. I løpet av de syv årene som er gått siden selskapet etablerte seg som tilbyder av mobiltelefoni, har selskapet nådd en markedsandel på 13 prosent av antall abonnement ved utgangen av 2022 og 9 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet ved utgangen av 2022. Ice er således fremdeles langt fra de etablerte netteierne når det gjelder størrelse. Flere studier viser til at en effektiv mobiloperatør må ha minimum 20 prosent markedsandel for å kunne utnytte stordriftsfordeler. Tilgang til nasjonal gjesting gjør imidlertid at Ice per i dag kan tilby attraktive produkter til sluttbrukere og er en viktig konkurrent i sluttbrukermarkedet, hovedsakelig i privatmarkedet. Uten tilgang til nasjonal gjesting vil særlig selskapets arealdekning blitt betraktelig lavere, med høy risiko for tap av kunder og en svekket oppfatning av Ice' dekning blant sluttkunder.

403. Det er fremdeles kun Telenor og Telia som selger tilgang til eget mobilnett i det relevante grossistmarkedet. De to aktørene selger tilgang til ca. 12 aktører¹⁰². De øvrige aktørene står til sammen for 10 prosent av antall abonnement og 5 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet. De største aktørene blant dem er Fjordkraft, Chilimobil og Xplora mobil med henholdsvis 2,3, 1,4 og 1,43 prosent av antall abonnement ved utgangen av 2022. Dette er aktører som etablerte seg i markedet i henholdsvis 2017, 2011 og 2016. Tallene viser at det tar tid å etablere seg i det norske markedet, og tilgangskjøpere har i liten grad lykkes i å bygge opp store kundemasser i sluttbrukermarkedet.

404. Telias tilgangsavtaler er basert på kommersielle vilkår, men i mange tilfeller er disse påvirket av den sektorspesifikke reguleringen i markedet. Nkom har i analysen gitt flere eksempler på dette og mener derfor tilbudene ikke ville eksistert til samme vilkår uten reguleringen.

405. I etterkant av Lyses oppkjøp av selskapet, er det laget en omfattende utbyggingsplan for å ferdigstille nasjonal dekning innen 2025. Selskapet forventer samtidig å kunne avslutte nasjonal

¹⁰² 12 tilgangskjøpere omfatter aktører som kjøper tilgang direkte fra Telenor og Telia, samt aktører som kjøper via Telavox eller Svea, se kapittel 3.3.

gjesting. Utbyggingsplanen er imidlertid svært ambisiøs, og det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til fremdriften, herunder eksterne faktorer som Ice i begrenset grad rår over. Norske sluttbrukere høye forventninger til dekning gjør at Ice' konkurransekraft er betinget av forutsigbar tilgang til nasjonalt nett innenfor utbyggingsperioden. Mange forhold ligger til rette for at Ice kan etablere seg som en tilbyder i grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont, men videre utbygging og overføring av trafikk til eget nett vil være viktige faktorer for et attraktivt grossisttilbud. Nkom har ikke tilstrekkelige holdepunkter for at Ice vil kunne disiplinere de etablerte aktørene på tilbudssiden i det relevante grossistmarkedet innenfor analysens tidshorisont uten regulering.

406. 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 tidshorisont.

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

5.3 Tredje kriterium: Alminnelig konkurranserett alene er ikke tilstrekkelig

5.3.1 Generelt om det tredje kriteriet

408. Det siste kriteriet som må vurderes er om alminnelig konkurranserett alene er tilstrekkelig for å avhjelpe markedssvikt i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Kriteriet tar sikte på en vurdering av konkurranselovgivningens tilstrekkelighet for å bøte på identifiserte konkurranseproblemer i markedet, hvor sektorspesifikk forhåndsregulering kun skal anvendes der konkurranselovgivningen alene ikke er tilstrekkelig¹⁰³. Behovet for en sektorspesifikk forhåndsregulering beror i stor grad på hvor effektiv konkurranselovgivningen er i oppfølgingen av overtredelser innenfor det relevante markedet.

409. Det følger av Explanatory Note til Anbefalingen side 14 at en forhåndsregulering vil være nødvendig dersom den alminnelige konkurranseretten ikke har virkemidler for å oppnå bærekraftig konkurranse, eller tilgjengelige virkemidler etter konkurranseretten ikke er tilstrekkelig effektive.

410. Vurderingen av om tilgjengelige virkemidler etter konkurranselovgivningen er tilstrekkelig effektive, skal ifølge Explanatory Note til Anbefalingen baseres på en hensiktsmessighetsvurdering. Det avgjørende i en slik vurdering er om den alminnelige konkurranseretten på en tilstrekkelig effektiv, hensiktsmessig og forutberegnelig måte vil kunne bøte på de strukturelle problemene i markedet. Som indikasjoner på at konkurranselovgivningen ikke er tilstrekkelig effektiv til å bøte på eventuelle konkurranseproblemer, peker Explanatory Note på følgende momenter¹⁰⁴:

- 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.

411. Det er irrelevant for vurderingen av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv til å adressere konkurranseproblemer, at forhåndsregulering kan være mindre ressurskrevende å gjennomføre.

¹⁰³ Anbefalingen avsnitt 17 på s. 3.

¹⁰⁴ Explanatory Note til Anbefalingen side 14.

5.3.2 Forholdet mellom sektorspesifikk forhåndsregulering og konkurranselovgivningen

412. 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.

413. 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 atferd 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 for tilgang kan også være å anse som tilgangsnekt som rammes av konkurranseloven § 11.

414. Videre gir konkurranseloven § 12 en hjemmel for Konkurransetilsynet til å pålegge tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelse av konkurranseloven § 11 til opphør. Bestemmelsene i konkurranseloven vil derfor også kunne benyttes til å løse konkurranseproblemer i det relevante markedet.

415. Inngrep etter konkurranselovgivningen forutsetter at det foreligger et misbruk av dominerende stilling¹⁰⁵, og betinges av at det har funnet sted en konkurranseskadelig atferd i strid med konkurranseloven § 11. 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 atferd.

416. Den sektorspesifikke forhåndsreguleringen tar på sin side utgangspunkt i forhåndsdefinerte markeder med mulighet for å definere markeder på nasjonalt grunnlag. Konkurranselovgivningen vil også kunne anvendes på disse markedene. I vurderingen av om det er behov for forhåndsregulering vil det likevel ikke være tilstrekkelig at konkurranselovgivningen kan bøte på ett eller flere konkrete konkurranseproblemer i markedet. Det avgjørende for vurderingen er om konkurranselovgivningen på en tilstrekkelig effektiv måte kan løse konkurranseproblemer i det relevante markedet.

417. En effektiv håndtering av de faktiske og potensielle konkurranseproblemer i markedet forutsetter at myndighetene raskt og effektivt kan gripe inn. For å gripe inn mot et konkurranseproblem innenfor konkurranseretten, er det nødvendig å definere et relevant marked og konstatere at ett eller flere foretak har dominerende stilling i markedet. Et inngrep krever videre at den dominerende aktøren har misbrukt sin stilling. Konstatering av om en bestemt adferd faktisk innebærer misbruk av dominerende stilling, kan være både omfattende og tidkrevende. 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 henhold til ekomlovgivningen enn 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.

5.3.3 Nkoms vurdering av om alminnelig konkurranserett er tilstrekkelig effektiv i markedet

418. 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.

¹⁰⁵ I konkurranseloven § 14 er det i tillegg en adgang knyttet til konkurransefremmende tiltak, som imidlertid er lite brukt i praksis.

419. Tilgangsnekt og adferd med tilsvarende virkning vil 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 betydning¹⁰⁶.

420. Tilgangsnekt i det relevante markedet vil 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.

421. En form for tilgangsnekt kan være at vertikalt integrerte tilbydere setter kjøper av tilgang i marginskvis.¹⁰⁷ 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 tidspunkt og reagere raskt for å i størst mulig grad begrense de negative konsekvensene. 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 origineringsnett vil kunne behandles mer effektivt under et ex-ante regime enn ved oppfølging ex-post.

422. 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 tidshorison forventes antall innplasseringsøknader å være økende som følge av at Ice i tiden fremover har planlagt et omfattende utbyggingsprosjekt, ref. kapittel 5.2.6. Dette underbygger at det kan være behov for å ha klare forhåndsdefinerte krav, fremfor en ex-post vurdering.

423. Vurderingen av om alminnelige konkurranserett vil være tilstrekkelig til å bøte på konsekvenser av tilgangsnekt, må etter Nkoms vurdering foretas i lys av skadepotensialet til slik atferd. Nkom anser at tilgangsnekt, eller annet misbruk med tilsvarende virkning som tilgangsnekt, kan skade muligheten for å oppnå infrastrukturbasert og bærekraftig konkurranse i markedet. Tilgangsnekt vil derfor kunne gi 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 kan 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 relativt 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.

424. Konkurranseloven § 12 femte ledd gir hjemmel til å treffe midlertidig vedtak om å bringe antatt overtredelse av lovens § 11 til opphør, og kan dermed bøte på noen av problemene med ex-post regulering beskrevet ovenfor. Bestemmelsen har imidlertid et snevert anvendelsesområde og er lite brukt både i fellestingsretten 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 samsvar med bestemmelsen som begrenset.

¹⁰⁶ Jf. Anbefalingens Explanatory Note s. 14-15.

¹⁰⁷ Kommisjonen gir i sitt Guidance Paper uttrykk for at marginskvis kan være en form for tilgangsnekt.

425. På bakgrunn av markedssituasjonen i det norske markedet for tilgang og originering i mobilnett, per i dag og innenfor analysens tidshorisont, mener Nkom at det fremdeles er behov sektorspesifikk forhåndsregulering.

5.3.4 Konklusjon tredje kriterium

426. På bakgrunn av det ovenstående, konkluderer Nkom med at alminnelig konkurranserett alene ikke er tilstrekkelig effektiv til å bøte på konkurranseproblemer i markedet. Nkom finner derfor at det tredje kriteriet er oppfylt.

5.4 Konklusjon tre-kriterie-test

427. Nkom har vist at det er høye og varige etableringshindringer i markedet for tilgang og originering i mobilnett, at markedsstrukturaen 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.

6 Analyse av markedet – dominansvurdering

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

6.1 Rettslig grunnlag

429. Det følger av ekomloven § 3-3 første ledd¹⁰⁸ at myndigheten¹⁰⁹ skal foreta markedsanalyser i henhold til ESAs retningslinjer for markedsanalyse og beregning av sterk markedsstilling på området. Videre fremgår det av bestemmelsen at myndigheten på bakgrunn av markedsanalyser kan utpeke tilbyder med sterk markedsstilling. Nkom skal dermed foreta analyser av relevante produktmarkeder med henblikk på om markedene er preget av effektiv konkurranse. Dersom markedene ikke er preget av effektiv konkurranse, skal Nkom identifisere tilbyder som alene eller sammen med andre tilbydere har sterk markedsstilling.

430. I forarbeidene til ekomloven¹¹⁰ er det videre uttalt:

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

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

432. Begrepet sterk markedsstilling er definert i ekomloven § 3-1 første ledd¹¹¹, 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

¹⁰⁸ Forslag til ny ekomlov § 6-3 første ledd

¹⁰⁹ Jf. også ekomloven § 9-3 andre ledd og forslag til ny ekomlov § 14-3

¹¹⁰ Ot.prp.nr. 58 (2002-2003), s. 26

¹¹¹ Forslag til ny ekomlov § 6-1 første ledd

konkurrenter, kunder og forbrukere. Sterk markedsstilling i ett marked kan føre til at en tilbyder har sterk markedsstilling i et tilgrensende marked.»

433. Sterk markedsstilling representerer den regulatoriske posisjonen tilsvarende en dominerende stilling i konkurranseretten. Begrepet dominerende stilling brukes i konkurranserettsteori om aktører som har en sterk maktposisjon i markedet. En dominerende aktørs maktposisjon kjennetegnes av dens evne til å hindre effektiv konkurranse ved at det i betydelig grad kan opptre uavhengig av konkurrerende markeds krefter. En aktør med en slik posisjon vil i stor grad kunne påvirke priser, utvalg av varer og tjenester eller andre konkurranseparametere i markedet.

6.2 Metode og indikatorer på sterk markedsstilling

434. 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 SMP¹¹².

435. Telenor har i Nkoms vedtak 23. januar 2006, 5. august 2010, 1. juli 2016 og 14. mai 2020 blitt utpekt som tilbyder med enkeldominans.

436. 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 svakt fallende andel av antall abonnement de senere årene (nå 43 prosent), mens selskapets markedsandel i sluttbrukermarkedet basert på omsetning har holdt seg stabilt over 50 prosent. På nettverksnivå (grossistmarkedet) hadde Telenor også over 50 prosent av antall abonnement ved utgangen av 2022, men det er forventet at andelen vil falle noe som følge av oppkjøp og bytter av vertsnett i første halvår 2023. En høy og relativt stabil markedsandel er en sterk indikator på enkeldominans.

437. Ved vurderingen av sterk markedsstilling vil Nkom på denne bakgrunn ta utgangspunkt i Retningslinjenes kriterier for enkeldominans og vurdere om Telenor fortsatt har sterk markedsstilling alene.

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

- Markedsandeler
- Lønnsomhet
- Tilgang til salgskanaler
- Tilgang til informasjon, byttekostnader og innlåsningsmekanismer
- Betydningen av kvalitet og dekning i mobilnett
- Betydningen av eierskap og kontroll over nett for overføringskapasitet og andre innsatsfaktorer
- Kjøpermakt / forhandlingsstyrke på etterspørselssiden
- Etableringshindre og potensiell konkurranse

¹¹² 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.

439. 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 tilbydere har sterk markedsstilling.

440. 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. 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.

441. Nkoms analyse har som det fremgår ovenfor, et tidsperspektiv på tre år.

6.3 Markedsandeler

6.3.1 Generelt om markedsandeler

442. Det følger av Retningslinjene at markedsandeler er utgangspunktet for vurderingen av markedsrett.¹¹³ Nkoms analyse av sterk markedsstilling tar utgangspunkt i tilbyderens markedsandeler.

443. 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, a 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 suggests 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.»

444. 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.”

445. 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.»

446. Ved bruk av markedsandeler som indikator for sterk markedsstilling, er det nødvendig å ta stilling til hvilke måleparametere som er mest relevante for formålet. Flere måleparametere kan

¹¹³ Retningslinjene punkt 54. Commission Staff Working Document side 23.

inkluderes i vurderingen, enten hver for seg eller i kombinasjon med hverandre. Både volum og omsetning er relevante måleparametere. Nkom mener markedsandel basert på omsetning bedre reflekterer aktørens markedsposisjon og -styrke enn markedsandel basert på volum, dvs. abonnement eller en type trafikk.

6.3.2 Markedsandeler på sluttbrukernivå for telefonikoblede mobiltjenester

447. I 2022 utgjorde samlet omsetning for telefonikoblede mobiltjenester omtrent 20,7 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.¹¹⁴

448. Figur 18 i kapittel 5.2.2.1 viser utviklingen i markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester fra 2013 til 2022 (privat og bedrift samlet).

449. Telenors markedsandel målt i omsetning har i hele perioden vært stabil og over 50 prosent. Tall for 2022 viser en andel på 54 prosent. Siden forrige markedsanalyse i 2020 har Telenors markedsandel basert på omsetning blitt redusert med i overkant av tre prosentpoeng.

450. Telias markedsandel målt i omsetning har sunket med i underkant av to prosentpoeng siden forrige markedsanalyse, og utgjorde 32 prosent i 2022.

451. Ice har økt sin andel målt i omsetning siden lanseringen av mobilabonnement i 2015, til 9 prosent i 2022. Ice har imidlertid vesentlig mindre andel av omsetningen enn de to etablerte netteierne.

452. Ved utgangen av 2022 var det omtrent 6 millioner abonnement for mobiltelefoni. Abonnementene var fordelt mellom tilbyderne slik figur 16 i kapittel 5.2.2.1 viser.

453. Når det gjelder antall abonnement for mobiltelefoni på sluttbrukernivå, er forskjellen mellom de to etablerte netteierne noe mindre enn markedsandeler basert på omsetning. Telenors andel av antall abonnement viser en jevn, svak reduksjon og utgjorde 43 prosent ved utgangen av 2022 (privat og bedrift samlet). Markedsandelen var 47,5 prosent ved forrige markedsanalyse¹¹⁵ og er dermed redusert med 4,5 prosentpoeng over tre år.

454. Telia hadde en markedsandel på 35 prosent ved utgangen av 2022, som er ett prosentpoeng lavere enn ved forrige markedsanalyse.

455. Ice har hatt en økende markedsandel basert på antall abonnement siden 2015. Ice' gradvise økning i markedsandel har vært omtrent tilsvarende Telenors reduksjon i markedsandel. Markedsandelen til Ice er 13 prosent ved utgangen av 2022. Ice har siden oppstarten i stor grad satset på å øke egen markedsandel gjennom organisk vekst, fremfor oppkjøp i markedet. I 2022 kjøpte imidlertid Ice Vipps Mobils mobilkunder og Release' privatkunder i 2023.

456. 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 i kapittel 4 og lønnsomhet kapittel 5.2.4. Dette indikerer at Telenor har en kundegruppe med større betalingsvillighet enn tilfellet er for Telia og de øvrige aktørene.

457. Tabell 7 i kapittel 5.2.2.1 viser markedsandeler for telefonikoblede mobiltjenester for henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet, målt i antall abonnement og omsetning ved utgangen av

¹¹⁴ Omsetning knyttet til innholdsmeldinger er holdt utenfor fom. 2016. Omsetning fra bulkmeldinger inngår i grossistsalget fom. 2016.

¹¹⁵ Analysen til vedtaket 14. mai 2020 var basert på helårstall for 2019.

2022. Privatmarkedet er størst med omtrent 72 prosent av alle abonnement og 67 prosent av omsetningen i totalmarkedet.

458. Tabellen viser at Telenor besitter en svært høy andel av bedriftsmarkedet både målt i abonnement og omsetning.¹¹⁶ 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. Ice er i liten grad til stede i bedriftsmarkedet. Fremfor å konkurrere om sluttkundene i bedriftsmarkedet vil Telia og Ice kunne øke markedsandeler gjennom oppkjøp. Dette er imidlertid mer krevende i bedriftsmarkedet enn i privatmarkedet som følge av hvordan kundene vektlegger betydningen av dekning, jf. kapittel 6.6. Både Nortel og Unifon¹¹⁷ er uavhengige aktører i bedriftsmarkedet som har opparbeidet seg en viss kundemasse.¹¹⁸ Potensielle oppkjøp av disse vil likevel ikke endre størrelsesforholdene i bedriftsmarkedet vesentlig.

459. Sammenlignet med forrige analyse har Telenors andel av omsetningen i bedriftsmarkedet blitt redusert fra 67 prosent i 2019 til 61 prosent i 2022. I privatmarkedet har Telenors andel av omsetningen holdt seg omtrent stabil på i overkant av 50 prosent. Telenors andel av antall abonnement har sunket med 4 og 6 prosentpoeng siden forrige analyse i henholdsvis privat- og bedriftsmarkedet og utgjør henholdsvis 39 og 53 prosent ved utgangen av 2022.

460. Siden forrige analyse har Telias andel av antall abonnement i bedriftsmarkedet økt med to prosentpoeng fra 34 prosent i 2019 til 36 prosent ved utgangen av 2022. Andelen målt i omsetning har økt med tre prosentpoeng fra 26 prosent i 2019 til 29 prosent i 2022. I privatmarkedet er Telias andel redusert, målt både i omsetning og i antall abonnement, fra henholdsvis 37 og 37 prosent i 2019. Ved utgangen av 2022 var Telias andel av antall abonnement 34 prosent og omsetning 33 prosent i privatmarkedet.

6.3.3 Markedsandeler på grossistnivå

461. Tabellen nedenfor viser markedsandeler på grossistnivå for 2015, som lå til grunn for vedtaket i 2016, for 2019, som lå til grunn for vedtaket i 2020, og for 2022. Detaljert informasjon om utviklingen innenfor perioden fremgår av tabell 8 og 9 i kapittel 5.2.2.2. Både egen sluttbrukervirksomhet og kjøpere av tilgang er inkludert. 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. Ice har ingen tilgangskjøpere i sitt nett, slik at deres andeler kun omfatter egen sluttbrukervirksomhet.

	Abonnement, mobiltelefoni			Datatrafikk, mobiltelefoni		
	2015	2019	2022	2015	2019	2022
Telenor	58 %	51,3 %	50,4 %	60 %	53,4 %	49,5 %
Telia	42 %	38,8 %	37,0 %	40 %	40,7 %	38,4 %
Ice		9,9 %	12,6 %		5,9 %	12,1 %

Tabell 13 Markedsandeler på grossistnivå basert på abonnement og datatrafikk for mobiltelefoni for 2015, 2019 og første halvår 2022.

462. Tabellen viser at Telenor fremdeles er største tilbyder på grossistnivå med rundt 50 prosent markedsandel, beregnet med utgangspunkt både i antall abonnement og i datatrafikk fra telefonikoblede mobiltjenester. Markedsandelen for Telenor målt i antall abonnement er redusert

¹¹⁶ Bedriftsmarkedet utgjør 28 prosent av antall abonnement og 33 prosent av omsetningen.

¹¹⁷ Unifon varslet i juli 2023 om oppkjøp av Nortel. [Unifon vil kjøpe konkurrenten Nortel for over en halv milliard | DN](#)

¹¹⁸ Nortel hadde 2,9 og Unifon 2,9 prosent av omsetningen i bedriftsmarkedet i 2022.

med i underkant av ett prosentpoeng i siden forrige analyse. Som beskrevet i kapittel 5.2.2.2 er markedsandeler basert på omsetning best egnet til å vurdere styrkeforholdet mellom aktørene. Nkom har ikke tall for omsetning for internttrafikk som utgjør hoveddelen av grossistmarkedet. Vurderingen av markedsandeler på sluttbrukernivå har imidlertid vist at Telenor har høyere omsetning per kunde enn Telia og Ice, og det er rimelig å legge til grunn at markedsandeler basert på omsetning i sluttbrukermarkedet vil gjenspeiles i markedsandelene i grossistmarkedet. Dette innebærer at bruk av abonnement og datatrafikk som parameter for markedsandeler på grossistnivå gir et konservativt bilde av styrkeforholdet mellom disse aktørene.

463. Telia bærer i 2022 om lag 10 prosent av Ice' datatrafikk. De kommende årene forventes det at Ice vil øke trafikkandelen i eget nett. Telia forventes dermed fremover å bære en stadig mindre del av Ice' trafikk.

464. Internsalg er som tidligere nevnt inkludert i markedsavgrensingen og hensyntatt i alle markedsandelsvurderinger. Nkom har likevel beregnet markedsandeler for eksternt salg som tilleggsinformasjon, målt i antall abonnement. Ettersom Ice ikke har tilgangskjøpere i sitt nett, er det kun Telenor og Telia som inngår i beregningen. Telavox og Svea er videreselgere av grossisttilgang og inngår heller ikke i beregningen da dette ville innebære dobbelttelling. Tabellen nedenfor viser at Telenor ved utgangen av 2022 hadde en markedsandel på 62 prosent av eksternt grossistsalg.

Eksternt salg	2018	2019	2020	2021	2022
Telenor	32 %	36 %	42 %	60 %	62 %
Telia	68 %	64 %	58 %	40 %	38 %

Tabell 14 Eksternt grossistsalg fra netteiere i perioden 2018 til 2022, målt i antall abonnement

465. Ettersom det totale eksterntsalget utgjør under ti prosent av totalmarkedet, får bytter av vertsnett relativt store utslag i markedsandeler over tid. For 2022 hadde imidlertid Telenor betydelig høyere andel av eksterntsalget enn Telia. Fjordkrafts bytte av vertsnett vil imidlertid endre fordelingen noe.

6.3.4 Oppsummert om markedsandeler

466. Telenor er største tilbyder i sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester med 43 prosent av mobilabonnementene i markedet og 54 prosent av omsetningen. Telenors markedsandeler har de siste årene vært svakt fallende. Tendensen er imidlertid at Telenors andel av omsetning er mer stabil og høyere enn markedsandelen målt i antall abonnement. Dette indikerer at Telenor oppnår større inntjening per abonnement enn de øvrige aktørene i markedet og lykkes i å beholde denne posisjonen. Telenor er særlig stor innenfor bedriftsmarkedet og har der en vesentlig større andel enn Telia.

467. På nettverksnivå (både internsalg og eksternt salg inkludert) har Telenor en markedsandel basert på abonnement og datatrafikk fra mobiltelefoniabonnement i 2022 på rundt 50 prosent. Telia har 37 prosent av abonnement og 38 prosent av datatrafikken. Omtrent 10 prosent av Ice-kundenes datatrafikk går i Telias nett. Denne trafikkandelen forventes å reduseres ettersom Ice øker utbyggingen av eget nett, og Telias andel av datatrafikk vil dermed reduseres noe. Nkom mener disse tallene gir et konservativt uttrykk for styrkeforholdet i grossistmarkedet ettersom markedsandeler basert på omsetning må anses å være enda høyere i favør av Telenor.

468. Telenors høye og relativt stabile markedsandeler over tid, både på sluttbrukernivå og på grossistnivå, gir holdepunkter for at Telenor fremdeles har sterk markedsstilling. Vurderingen av markedsandeler må imidlertid suppleres av andre faktorer for å kunne gjøre en helhetlig framoverskuende vurdering av Telenors markedsposisjon.

6.4 Lønnsomhet

469. 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 også knyttes til andre faktorer, for eksempel effektivitetsgevinster eller innovasjon.

470. Tallene for omsetning per kunde (kapittel 4.1) viser en klart høyere omsetning hos Telenor enn øvrige aktører i markedet. I løpet av de siste tre årene har også forskjellen mellom Telenor og andre tilbydere økt. Telenors ARPU er også betydelig høyere enn ARPU for mobilnetteeierne i Sverige, Danmark og Finland. Dette til tross for lavere databruk.

471. Analysens kapittel 5.2.4 viser at Telenor har hatt stabilt høy EBITDA-margin over tid. For 2022 var EBITDA-margin for selskapets norske virksomhet (fast og mobil) i underkant av 47 prosent. Hverken Telia eller Lyse hadde like høy margin for norsk telekomvirksomhet. Forskjellene mellom Telenor og Telia har imidlertid blitt vesentlig mindre de siste årene. Telia rapporterte EBITDA-margin på 44,4 prosent for 2022. Lønnsomhetstallene for Telenor og Telias mobilvirksomhet isolert sett, viser tilsvarende trender over tid.

472. Lyse rapporterte 36,6 prosent EBITDA-margin i 2022 for sin telekomvirksomhet. Dette var en nedgang fra 41 prosent i 2021, noe som skyldes oppkjøpet av Ice. Det tredje nettet rapporterte positiv EBITDA-margin i 2020 og har siden hatt god vekst, men marginen er fremdeles langt fra nivået til de to etablerte netteeierne.

473. Oppsummert mener Nkom at Telenors høye lønnsomhet over tid støtter opp om vurderingen av at Telenor har en særskilt sterk posisjon i det norske markedet. Det er ingen konkrete forhold som tilsier svakere lønnsomhetstall for Telenors mobilvirksomhet fremover. EBITDA-margin for Telenor og Telias virksomhet er imidlertid en indikator som har blitt mer likeverdig mellom aktørene de siste årene og gir dermed ikke entydige indikasjoner på sterk markedsstilling for Telenor.

6.5 Tilgang til salgskanaler

474. Tilgang til distribusjons- og salgskanaler er nødvendig for å vinne kunder og har derfor avgjørende betydning for virksomheten til aktørene i markedet.

475. Relevante salgskanaler for mobile tjenester kan være både fysiske og nettbaserte, og ofte vil sluttbrukerne kombinere bruk av ulike salgskanaler før kjøpet fortas. Nettbaserte salgskanaler har relativt lave kostnader og kan fullt ut kontrolleres av tilbyder selv, mens etablering og drift av fysiske utsalgssteder vil kreve høyere kostnader og i større grad være et hinder for utfordrere.

476. Nettbaserte salgskanaler og formidling gjennom elektronikk-kjeder er velegnet for privatmarkedet, samtidig som de etablerte netteeierne også satser stort på egne fysiske butikker for privatkunder. Personlig hjelp til å sette opp ny mobiltelefon og overføre innhold kan være avgjørende for mange kunder i kjøpsprosessen.

477. Telenor har 82 Telenorbutikker¹¹⁹ med salg av mobiltelefoner, tilbehør, smartklokker og nettbrett. I tillegg selger Telenor gjennom en rekke forhandlere, herunder utvalgte Power- og Elkjøp-butikker. Telia har rundt 50 butikker og salg gjennom rundt 14 forhandlere, herunder utvalgte Elkjøp- og Power-butikker¹²⁰. Ice har fem egne butikker i østlandsområdet, samt salg gjennom fire forhandlere¹²¹.

¹¹⁹ [Velkommen til Telenorbutikken!](#)

¹²⁰ [Finn nærmeste butikk | Telia Kundeservice](#)

¹²¹ [Forhandlere - ice](#)

478. Bedriftskunder har gjerne behov for mer skreddersydde tilbud og behov for support og driftsavtaler. Mobit er Norges største forhandlernetkjede for mobil og IT rettet mot bedriftsmarkedet (tidligere Teling). Selskapet har ca. 120 forhandlere og 680 ansatte over hele landet¹²². Selskapet betjener 32.000 bedrifter. Selskapet tilbyr totalpakke til bedriftsmarkedet med mobilabonnement, bedriftsnett, sentralbord på vegne av sine partnere, samt mobiltelefoner, IT utstyr og tilbehør. Videre tilbyr selskapet drift og support og oppsett for digitale møterom. Mobit selger kun for Telenor og Nortel. Da Nortel inngikk avtalen, uttalte selskapet at denne ville sikre en stor del av selskapets planlagte vekst¹²³.

479. Telia har seks bedriftssentre. Disse er lokalisert i østlandsområdet, samt i Bergen og Trondheim.

480. Totalt er Telenor til stede i fysisk butikk nær 450 steder i Norge (inkluderer egne butikker, forhandlere og Mobit)¹²⁴.

481. Oppsummert mener Nkom at Telenor skiller seg fra Telia og Ice ved å ha et langt større nettverk av egne fysiske butikker og forhandlere. Telia har også et betydelig avtrykk, men ikke like omfattende som Telenors. Telenor har også gjennom avtale med Mobit en tilgang til bedriftsmarkedet som ikke de andre netteierne har. Nkom mener på dette grunnlag at Telenors tilgang til salgskanaler er et forhold som støtter opp under vurderingen av at Telenor vil kunne beholde sin sterke posisjon i markedet også fremover i tid. Dette trekker i retning av sterk markedsstilling for Telenor.

6.6 Hindre for tilbyderbytter

482. 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 for privatmarkedet og bedriftsmarkedet, og det pekes på hvilken konkret relevans de har for vurderingen av konkurransesituasjonen i markedet fremover, herunder vurderingen av sterk markedsstilling.

Privatmarkedet

483. I sluttbrukermarkedet foreligger det flere kommersielle prissammenlikningstjenester som sluttbrukere kan benytte for å sammenligne tilbydere og produkter.¹²⁵ Generelt mener Nkom at sluttbrukere i privatmarkedet har god tilgang på informasjon. Imidlertid kan subsidiering av håndsett, tilleggstjenester (for eksempel sikkerhetstjenester eller skylagring), samt tilbydernes markedsføring av dekning og kapasitet, bidra til å komplisere sluttbrukerens mulighet til å sammenligne produkter.

484. Nkom anser ikke at det foreligger direkte byttekostnader som er vesentlig til hinder for mobilitet for sluttbrukere i privatmarkedet. Adgangen til å fastsette bindingstid i avtaler mellom tilbyder og sluttbruker i privatmarkedet er begrenset til maksimalt 12 måneders varighet, jf. ekomloven § 2-4. I Nkoms undersøkelse av privatmarkedet oppgir 8 prosent at de har bindingstid som gjøre at de ikke er aktuelt å bytte tilbyder.

485. Prosedyrene for nummerportering må også kunne sies å være enkle og ikke særlig tidkrevende. Bruk av eSIM synes imidlertid foreløpig å ha et begrenset omfang. Ice lanserte i november 2021 under merkevaren NiceMobil heldigitale tjenester kun med eSIM. Utbredelsen av eSIM-

¹²² [Om oss | Mobit](#)

¹²³ [Nortel inngår strategisk samarbeidsavtale med Mobit-kjeden | Nortel \(ntb.no\)](#)

¹²⁴ [Finn nærmeste Telenor-forhandler](#)

¹²⁵ <https://www.nkom.no/ekom-markedet/godkjentordning-for-prissammenlikningstjenester>

kompatible mobiltelefoner viste seg imidlertid ikke å være stor nok, og NiceMobil så seg nødt til å gå bort fra denne strategien i september 2022. Ice tilbyr imidlertid fremdeles muligheten til heldigital registrering og eSIM.¹²⁶

486. Omfanget av privatkunder som bytter tilbyder er relativt begrenset. Nkoms markedsundersøkelse viste at kun 30 prosent av privatkundene hadde byttet tilbyder siste to år. På spørsmål om man kan tenke seg å bytte abonnement i løpet av de neste to år, svarer 24 prosent ja, 38 prosent nei og 38 prosent vet ikke. Blant Telenors kunder er imidlertid andelen som svarer negativt hele 47 prosent, mens kun 16 prosent sier de kunne tenke seg å bytte tilbyder i løpet av neste to år. Telenors kunder ønsker i liten grad å bytte tilbyder, til tross for at en betydelig mindre andel av disse mener de har et prisgunstig abonnement, sammenlignet med kunder hos andre tilbydere. Kun 30 prosent av Telenors kunder mente de hadde et prisgunstig abonnement, mens 63 prosent av Telias kunder og 87 prosent av Ice' kunder mente det samme.

487. Nkoms markedsundersøkelser viser at dekning er det viktigste parameter for valg av tilbyder etter pris. I privatmarkedet svarte 66 prosent av kundene at dekning er blant de viktigste faktorene ved valg av tilbyder.

488. På spørsmål om hvilken operatør som har best dekning, svarer 43 prosent av kundene i privatmarkedet at det er Telenor. 17 prosent svarer at Telenor og Telia har omtrent like god dekning, mens åtte prosent svarer at Telenor, Telia og Ice har omtrent like god dekning. Kun seks prosent svarer at Telia har den beste dekningen. Samtidig er det en gruppe på 23 prosent som svarer at de ikke vet. Det kan legges til grunn at en viss andel av denne gruppen oppfatter nettene som like når det gjelder dekning.

489. Telenor vant også Ookla Speedtest Awards for 2022 og første halvår 2023, og ble kåret til det beste mobilnettet i Norge¹²⁷. Kåringen baserer seg på hastighetsmålinger med Ookla Speedtest-appen. Norske mobilbrukeres målinger i første og andre kvartal 2023 viser at Telenor hadde det raskeste mobilnettet, samt den beste dekningen i Norge.¹²⁸ Telenors mobilnett har blitt kåret til Norges raskeste mobilnett fem år på rad¹²⁹.

490. På spørsmål til privatkunder om hvilket mobilnett som vil ha best 5G-dekning i løpet av de neste 1-2 årene, svarer 31 prosent av kundene i privatmarkedet at det vil være Telenor. 21 prosent svarer at Telenor og Telia vil være omtrent like, mens ni prosent svarer at Telenor, Telia og Ice vil være omtrent like. Kun syv prosent svarer at Telia vil ha den beste 5G-dekningen. Hele 31 prosent svarer imidlertid at de ikke vet på dette spørsmålet.

491. For Telenors privatkunder er frykt for dårligere dekning den viktigste årsaken til ikke å bytte abonnement/tilbylder. For kunder hos Ice og Telia som ikke ønsker å bytte tilbyder, er det pris som er viktigste årsak.

492. Videre er familieabonnement et forhold som gjør at en del (17 prosent av dem som ikke vurderer bytte) ikke ser for seg å bytte tilbyder de neste årene. Andelen som ikke ønsker å bytte på grunn av familieabonnement, fordeler seg relativt jevnt mellom de store tilbyderne.

493. Blant dem som ikke vil bytte tilbyder, svarer i gjennomsnitt 10 prosent at de har gode tilleggstjenester som gjør at de ikke er villige til å bytte. Denne andelen er imidlertid 17 prosent blant Telenors kunder. Det er med andre ord flere kunder hos Telenor som oppgir gode tilleggstjenester som et argument for ikke å bytte tilbyder enn kunder hos andre tilbydere. Mindre aktører har ikke nødvendigvis samme muligheter til å kunne tilby tilleggstjenester som en del av mobilabonnementene.

¹²⁶ [Ice innfører esim, lover hurtig operatørbytte - Insidetelecom.no](https://www.ice.no/nyheter/ice-innforer-esim-lover-hurtig-operatorbytte)

¹²⁷ https://www.speedtest.net/awards/norway/2022?award_type=best_mobile&time_period=q3-q4

¹²⁸ [Norway – 2023 Speedtest Awards](https://www.oookla.com/awards/norway-2023-speedtest-awards)

¹²⁹ <https://www.telenor.no/bedrift/aktuelt/mobil/raskeste-mobilnett-ookla/>

Slike tilleggstenester kan være kostbare, samtidig som det krever en viss kundebase for å komme i posisjon til å inngå avtaler med eksterne samarbeidspartnere. Et eksempel er tilbud av eSIM-funksjonalitet på Apple Watch, hvor Apple krever direkte avtale og systemintegrasjon med hver enkelt tilbyder. Dette er svært komplisert, tidkrevende og kostbart. Ingen tilgangskjøpere kan dermed per i dag tilby Apple Watch med eSIM-funksjonalitet¹³⁰. Nkom mener at slike tilleggstenester kan både ha innelåsende effekter på sluttbrukere og bidra til å heve terskelen for vekst for mindre aktører.

Bedriftsmarkedet

494. I bedriftsmarkedet kan det 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 august 2022 viste at 12 prosent av bedriftskundene vurderte at de ikke hadde mulighet til å bytte tilbyder på grunn av avtalemessige bindinger, 6 prosent var usikre på om de hadde avtalemessige hindre. Blant dem som var forhindret fra å bytte, hadde 57 prosent mer enn 12 måneders bindingstid. Selv om en stor andel bedrifter anså at de hadde mulighet til å bytte, var det likevel kun 30 prosent av bedriftene som faktisk hadde byttet tilbyder i løpet av siste to år. I tillegg var det 22 prosent av de spurte som hadde bindingstid og bruddgebyr i avtalen, men som ikke anså dette som et hinder for å bytte tilbyder.

495. De fleste tilbydere i bedriftsmarkedet opererer med bruddgebyr ved prematur avvikling av abonnementsforholdet. Ifølge aktører i bedriftsmarkedet er 3000 til 3500 kroner per abonnement vanlig. Bruddgebyret er uavhengig av hvor lang tid som er gått av bindingstiden. Dette er i motsetning til i Danmark hvor bruddgebyr betales for resterende del av avtalen, og i Sverige hvor det ikke er vanlig å operere med bruddgebyr. Tilbydere i bedriftsmarkedet er ofte villige til å kjøpe ut en kunde i bindingstid og overta bruddgebyret. Imidlertid vil da den nye tilbyderen ofte doble sitt bruddgebyr mot kunden, og gebyrene forplanter seg dermed. Å kjøpe ut kunder med bindingstid og bruddgebyr krever mye kapital og er dermed mindre aktuelt for utfordrere i markedet. Lengre bindingstid og bruddgebyr i bedriftsmarkedet innebærer dermed mindre mobilitet for kunden og en mer innelåsende effekt sammenlignet med privatmarkedet. Bindingstid og bruddgebyr synes å være noe mindre brukt hos Telenor enn hos andre tilbydere

496. Dekning og datahastighet er blant de viktigste årsakene for valg av tilbyder i bedriftsmarkedet (51 prosent). I bedriftsmarkedet er preferansene for Telenors nett enda sterkere enn i privatmarkedet. Hele 51 prosent av de spurte oppgir at de mener Telenor har best dekning. 18 prosent av de spurte mener Telenor og Telia har omtrent lik dekning, mens fem prosent mener Telenor, Telia og Ice har omtrent lik dekning. Bare fire prosent mener Telia har best dekning.

497. Etter pris og dekning oppgir bedriftskundene «kjennskap og tillit til mobiloperatøren» som den viktigste årsaken til valg av tilbyder. I gjennomsnitt oppgir 10 prosent av de spurte at dette er den viktigste årsaken til valget. Blant Telenors kunder er det imidlertid 17 prosent som anser dette for den viktigste årsaken.

498. I bedriftsmarkedet svarer 65 prosent av Telenors kunder at det er ganske eller svært usannsynlig at deres bedrift vil bytte mobiltilbyder i løpet av de neste 1-2 årene eller når bindingstiden går ut. Til sammenligning svarer henholdsvis 44 prosent og 47 prosent av bedriftskundene til Telia og Ice at det er ganske eller svært usannsynlig. Hovedårsaken til at Telenors kunder ikke ønsker å bytte tilbyder, er at de mener Telenor har best dekning og at de frykter at dekningen kan bli dårligere. Hovedårsaken til at kundene til Telia og Ice ikke ønsker å bytte tilbyder, er derimot at deres mobiltilbyder tilbyr en prisgunstig mobilløsning.

499. I tillegg til dekning er det forhold at kundene har valgt en totalpakke bestående av flere ekomtjenester en årsak til ikke å anse det som sannsynlig å bytte tilbyder. Dersom en bedrift har en

¹³⁰ [Derfor er det kun Telenor og Telia som tilbyr eSIM til Apple Watch - Tek.no](#)

totalpakke som inkluderer flere ekomtjenester, vil det ofte kunne være ressurskrevende og mindre attraktivt å bytte tilbyder for én eller flere av tjenestene. I gjennomsnitt svarte 12 prosent at de ikke ønsket å bytte fordi nåværende tilbyder tilbyr beste totalpakke. Telenor har en større andel kunder som vektlegger totalpakke (17 prosent) enn andre tilbydere.

Grossistmarkedet

500. 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.

501. 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 til drøftelsen over av opplevd kvalitet og dekning i nettverket.

502. 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. Dette kan være en omfattende prosess som også fører til kundetap. Aktører med MVNO- og nasjonal gjestingsavtale har ikke behov for å bytte SIM hos sine kunder ved bytte av vertsnett da de benytter egne SIM.

Oppsummering og konklusjon

503. Oppsummert mener Nkom at det i liten grad er direkte hindre og kostnader som forhindrer privatkunder å bytte. I bedriftsmarkedet har bruk av bindingstid og bruddgebyr en sterkere innelåsende effekt. Imidlertid er det flere andre forhold som gjør at mange kunder ikke er interessert i å bytte tilbydere, og dette gjelder særlig kunder hos Telenor. Det er en tydelig oppfatning både i privat- og bedriftsmarkedet om at Telenor har den beste mobildekningen, dette gjelder særlig i bedriftsmarkedet. Mange bedrifter og privatpersoner forblir også Telenorkunder på grunn av en frykt for å få dårligere dekning. En oppfatning i markedet av at Telenor har det beste mobilnettet, gir Telenors sluttbrukervirksomhet og grossistvirksomhet en fordel når det gjelder å skaffe kunder og beholde dem.

504. Vurderingen av byttehindre indikerer at Telenor vil kunne beholde sin sterke posisjon i markedet også fremover i tid og støtter dermed opp under vurderingen av sterk markedsstilling for Telenor.

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

505. Telenor har eierskap og kontroll over nett som benyttes i flere markeder, herunder er overføringskapasitet en nødvendig innsatsfaktor ved produksjon av mobiltjenester. Telenor eier landsdekkende nett for overføringskapasitet og tilbyr dette til andre mobiltildere der de ikke har tilgang til eget eller andre nett for overføringskapasitet. Konkurransen om å tilby overføringskapasitet

er imidlertid økende. Altibox og GlobalConnect har begge et tilnærmet landsdekkende autonomt sentralnett, men er stor grad avhengig av å leie lokalnett mot mindre tettsteder¹³¹.

506. 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. Telia kjøpte i 2018 Get og TDC Norge og fikk gjennom dette tilgang til infrastruktur for fast bredbånd, TV-distribusjon og transmisjonstjenester. Telia har de siste årene også etablert egne transmisjonstjenester for sitt mobilnett gjennom egen infrastruktur og gjennom samarbeidsavtaler med regionale fiberaktører, som for eksempel BKK og Eidsiva Bredånd, i tillegg til GlobalConnect. Telia er imidlertid i stor grad fremdeles avhengig av å leie transmisjon til mindre tettsteder.

507. Frem til Lyses oppkjøp av Ice benyttet selskapet hovedsakelig Telenor og GlobalConnect, samt Altibox i enkelte områder. Altibox har de siste årene fortsatt utbyggingen av sitt nasjonale transmisjonsnett gjennom samarbeidet de har inngått med lokale og regionale bredbåndstilbydere. I dag kan de tilby transmisjonstjenester til de fleste større tettsteder i hele landet. Som følge av oppkjøpet kan det forventes at Ice i stadig større grad vil gå over til å bruke Altibox sitt nett for overføringskapasitet. Dette vil imidlertid ta flere år å gjennomføre.

508. Ingen andre aktører i Norge har imidlertid et så godt utbygd fibernett som Telenor. For enkelte strekninger er Telenor eneste tilbyder. Telia og Ice vil dermed fremdeles være avhengig av tilgang til Telenors fibernett mange steder.

509. Fra januar 2020 samlet Telenor all passiv infrastruktur i selskapet Telenor Infra AS. Master og bygg for mobil-, kringkasting- og fastnett, som tidligere lå i selskapene Telenor Norge, Norkring og Telenor Eiendom, ble dermed samlet. Telenor Infra har dermed nær 16 000 lokasjoner for innplassering av utstyr spredt over hele Norge¹³². Både Telia og Ice har også sine lokasjoner for innplassering av utstyr plassert i egne selskap og tilbyr tilgang til andre aktører på kommersielle vilkår. Disse selskapene har imidlertid ikke samme omfang av lokasjoner som Telenor. Telenors 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 lokasjonene vært egnet til å gi Telenor betydelige fordeler ved utbygging og fortetting av mobilnettet.

510. Oppsummert mener Nkom at Telenors eierskap og kontroll over underliggende innsatsfaktorer (infrastruktur for overføringskapasitet, lokasjonssteder etc.) er egnet til å gi selskapet fordeler som andre aktører ikke kan oppnå i samme grad. Dette bidrar til å underbygge en vurdering av at Telenor har sterk markedsstilling.

6.8 Kjøperkraft / forhandlingsstyrke på etterspørselssiden

511. Forhandlingsstyrke på etterspørselssiden ("countervailing buying power" eller kjøperkraft) er et forhold som kan disiplinere en tilbyders markedsadferd. Kjøperkraft 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. 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.

¹³¹ [Robuste transmisjonsnett for Norge mot 2030 - Nkom](#)

¹³² [Dette er Infra - Telenor Infra](#)

512. 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.

513. 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. Telavox har som nevnt inngått MVNO-avtale med Telenor og er i prosess med å overføre kunder fra tjenesteleverandørplattformen til MVNO-plattform. Utover denne avtalen har Telenor ikke andre MVNO-avtaler. Telavox er imidlertid en stor kjøper av tilgang. Selskapet videreselger tilgang til en rekke andre aktører som ved utgangen av 2022 til sammen sto for nær seks prosent av antall abonnement i sluttbrukermarkedet. I tillegg selger Telenor tilgang til enkelte andre tjenesteleverandører som utgjør til sammen under én prosent av markedet.

514. Nkom har frem til i dag ikke erfart at Telavox eller andre tilgangskjøpere har kunnet utøve kjøpermakt overfor Telenor i en grad som har vært tilstrekkelig til å disiplinere selskapets grossisttilbud. Ingen aktører har forhandlet frem andre avtaler enn standard avtalevilkår. 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.

515. En trussel om å kjøpe tilgang fra Telia i stedet for Telenor, må fra Telenors side forventes å være reell. Tidligere har både Chilimobil og TDC¹³³ gått over til å kjøpe tilgang hos Telia. Fjordkraft er nå også i ferd med å gå over fra å kjøpe tilgang hos Telavox/Telenor til Telia. Øvrige tilgangskjøpere hos Telenor/Telavox er imidlertid relativt små, hvor Xplora med 1,4 prosent markedsandel er størst. En trussel om å miste én av disse, enten til Telia eller etter hvert til Ice, har antakelig ikke en veldig sterk disiplinerende effekt.

516. Det er også kjent at mange kundegrupper, særlig i bedriftsmarkedet, har preferanser for Telenors nett, ref. kapittel 6.6. I tillegg er det generelt slik at et bytte av nettverk alltid innebærer risiko for kundefrafall. Nkom legger derfor til grunn at en trussel om overgang til Telia eller Ice ikke vil disiplinere Telenors tilbud i særlig større grad enn i dag innenfor de neste tre år.

517. 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 sikter mot å frigjøre seg fra nasjonal gjesting og forventes å kjøpe et begrenset trafikkvolum fremover. Når det gjelder Com4 og Lycamobile, er dette tilgangskjøpere som kan være attraktive for Telenor, men Lycamobile har begrenset volum (ca. én prosent), og Com4 forventes ikke å være aktuell som tilgangskjøper på den tradisjonelle MVNO-avtalen. Chilimobil (1,4 prosent av abonnement) er også tilgangskjøper hos Telia og er nest største tjenesteleverandør i markedet. Chilimobil har tidligere vært tilgangskjøper hos Telenor og kan fremdeles være attraktiv for Telenor. Nkom har som nevnt ovenfor likevel ikke sett at aktører på denne størrelsen kan ha en disiplinerende effekt på Telenors tilbud.

518. Telenors grossistsalg utgjør en forholdsvis liten del av selskapets totale salg. Av det totale antall telefonikoblede abonnement har Telenor 43 prosent som egne sluttkunder og rundt 7 prosent som grossistkunder (inkludert Fjordkraft). 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 5.2.4. 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

¹³³ Get TDC hadde tilgangsavtale med Telia forut for foretakssammenslutningen, hvilket innebar at TDC uavhengig av foretakssammenslutningen var i ferd med å bytte nettverk.

insentiver til å konkurrere med Telia om å gi tilgang, da for attraktive vilkår vil øke konkurransekraften til tilgangskjøperne på sluttbrukernivå i direkte konkurranse med Telenors egen virksomhet.

Oppsummering og konklusjon

519. 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 en trussel fra eksisterende tilgangskjøpere om overgang til Telia eller Ice vil disiplinere Telenors grossisttilbud vesentlig sterkere enn tidligere innenfor en tidsperiode på tre år.

520. 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. Fravær av kjøpermakt styrker vurderingen av sterk markedsstilling for Telenor.

6.9 Etableringshindre og potensiell konkurranse

521. I et marked med betydelige etableringshindre vil etablerte aktører i stor grad være beskyttet mot potensiell konkurranse. Den disiplinerte 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. Det vises til kapittel 5.1 hvor Nkom konkluderer med at det foreligger høye og varige strukturelle etableringshindre i det relevante markedet.

522. 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.

523. Nkom finner ikke holdepunkter for at potensiell konkurranse vil disiplinere Telenors grossisttilbud innenfor analysens tidshorisont.

6.10 Oppsummering og konklusjon om sterk markedsstilling

524. Telenor er største tilbyder i sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester målt i omsetning og i antall abonnement. Ved utgangen av 2022 sto selskapet for 54 prosent av omsetningen i det totale sluttbrukermarkedet og 43 prosent av det totale antall abonnement. Andelen av abonnement har falt med rundt fem prosentpoeng siden forrige markedsanalyse, mens andel av omsetning har kun falt med to prosentpoeng. Telenors markedsandeler har de siste årene vært svakt fallende. Tendensen er imidlertid at Telenors andel av omsetning er mer stabil og høyere enn markedsandel målt i antall abonnement. Dette indikerer at Telenor oppnår større inntjening per abonnement enn de øvrige aktørene i markedet og lykkes i å beholde denne posisjonen. Telenor er særlig stor innenfor bedriftsmarkedet og har der en vesentlig større andel enn Telia.

525. Telia har rundt 35 prosent av det totale antall abonnement i sluttbrukermarkedene for telefonikoblede mobiltjenester. Dette er en nedgang på ett prosentpoeng siden forrige analyse. Telia sto for rundt 32 prosent av omsetningen i sluttbrukermarkedet i 2022.

526. Telenor er særlig stor innenfor bedriftsmarkedet for telefonikoblede mobiltjenester, hvor selskapet har 53 prosent av antall abonnement og 60 prosent av omsetningen i markedet. Telenor har 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.

527. På nettverksnivå er Telenor også fremdeles største tilbyder både målt i antall abonnement og datatrafikk, med rundt 50 prosent av både antall abonnement og datatrafikk. Både antall abonnement og trafikkandel har hatt en svak nedgang siden forrige analyse, og dette skyldes i hovedsak nedgangen i antall egne kunder. Oppkjøp og tilbyderbytter i første halvår 2023 forventer også å redusere andel abonnement og trafikk noe. Nkom mener imidlertid disse tallene gir et konservativt uttrykk for styrkeforholdet i grossistmarkedet ettersom markedsandeler basert på omsetning må anses å være enda høyere i favør av Telenor.

528. Telia har til sammenlikning rundt 37 prosent av det totale antall abonnement i sitt nett (Ice er ikke inkludert) og 38 prosent av datatrafikken. Datatrafikken i Telias nett inkluderer 10 prosent av Ice' datatrafikk. Det forventes at Ice i løpet av de neste årene vil overføre resterende del av trafikken til eget nett, og Telias andel av datatrafikk vil da reduseres noe.

529. Telenors størrelse, særlig målt i omsetning, men også målt i antall kunder og trafikk, er et forhold som i utgangspunktet trekker i retning av at Telenor er en aktør med sterk markedsstilling.

530. Telenor har også over tid hatt svært god lønnsomhet, vesentlig bedre enn Telia, særlig om man ser mobilvirksomheten isolert. Telia har imidlertid hatt en positiv utvikling i EBITDA-margin, og aktørene er blitt relativt jevnbyrdige siste fire år. Telekomvirksomheten i Lyse har noe lavere EBITDA-margin. Nedgang i 2022 tilskrives oppkjøpet av Ice hvor marginene for mobilvirksomheten er betydelig lavere.

531. En analyse av sterk markedsstilling må gjøres i et framoverskuende perspektiv, hvor mulighetene til å beholde eksisterende posisjon er avgjørende. Nkom mener Telenor har svært gode forutsetninger for å skaffe nye kunder og beholde og øke salget til eksisterende kunder. Telenor har et betydelig nettverk av egne fysiske utsalgssteder i tillegg til avtaler om salg gjennom forhandlere. Hverken Telia, Ice eller andre aktører har et like godt utbygd salgsnettverk som Telenor med totalt rundt 450 butikker og forhandlerlokasjoner i Norge.

532. Dekning er svært viktig for norske sluttkunders valg av tilbyder. Det er en tydelig oppfatning både i privat- og bedriftsmarkedet om at Telenor har den beste mobildekningen. Denne oppfatningen har vedvart over tid, til tross for at Telia har investert og satset betydelig på dekning og markedsføring av dekning.

533. Nkoms markedsundersøkelser indikerer også at Telenors eksisterende kunder er svært lojale. Telenor har en større andel kunder som ikke kan tenke seg å bytte tilbyder i løpet av de nærmeste par år, enn andre aktører. Dette gjelder både i bedrifts og privatmarkedet. Preferanser for Telenors dekning er den viktigste grunnen til at selskapets kunder, både i privat- og bedriftsmarkedet, ikke kan tenke seg å bytte tilbyder. I tillegg er faktorer som familieabonnement og gode tilleggstjenester andre årsaker til ikke å bytte privatabonnement. Telenors privatkunder synes å være mer opptatt av tilleggstjenester enn kundene til andre tilbydere.

534. I bedriftsmarkedet er Telenors totalpakke av kommunikasjonsløsninger (fast bredbånd og mobil) en sentral grunn til ikke å bytte tilbyder for selskapets kunder. En større andel kunder hos Telenor oppgir totalpakken som en grunn for ikke å bytte tilbyder enn hos andre konkurrenter.

535. Telenors høye inntekt per kunde viser at selskapet har lyktes med å differensiere sine produkter på en måte som gjør at selskapet kan ta seg bedre betalt enn øvrige aktører i markedet. Ingen andre tilbydere i Norge eller våre naboland har tilsvarende høy inntekt per kunde. Dette

understøtter at Telenor fremdeles beholder sin sterke posisjon i det relevante markedet, og forutsetningene for å videreføre posisjonen innenfor analysens tidshorisont er etter Nkoms syn klart til stede.

536. På nettverkssiden har Telenor eierskap og kontroll over underliggende innsatsfaktorer som er egnet til å gi selskapet fordeler som andre aktører ikke kan oppnå i samme grad. Ingen andre aktører i Norge har et så godt utbygd fibernett som Telenor. For enkelte strekninger er Telenor eneste tilbyder slik at andre aktører er avhengig av å kjøpe overføringskapasitet fra Telenor. Videre har Telenor særdeles god tilgang på infrastruktur for innplassering av utstyr gjennom eierskapet i Telenor Infra.

537. Videre 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. Fravær av kjøpermakt er et forhold som styrker indikasjonene på sterk markedsstilling.

538. 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.

539. Summen av forholdene nevnt ovenfor, sammenholdt med konklusjonen fra tre-kriterie-testen, danner grunnlag for å konkludere med at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i den perioden analysen omfatter.

540. Nkom har på denne bakgrunn konkludert med at Telenor fortsatt har sterk markedsstilling i markedet for tilgang og originering i mobilnett.

541. Eksistensen av enkeldominans utelukker muligheten for å konstatere kollektiv SMP¹³⁴. Denne analysen inneholder dermed ikke noen vurdering av kollektiv dominans.

¹³⁴ 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.