

Oppsummering av hørings svar til utkast til markedsanalyse

Vedlegg 3

Sak 2300455

Innholdsliste

1	Innledning.....	3
2	Generelle kommentarer	3
3	Rammer for analysen	4
4	Markedsavgrensingen	6
5	Markedsutvikling	12
5.1	Utvikling mot tre mobilnett.....	12
5.2	Utvikling i sluttbrukerpriser	14
5.3	Markedsutvikling i tilknytning til samlokalisering	16
6	Tre-kriterie-testen	20
6.1	Første kriterium: Høye og varige etableringshindre	20
6.2	Andre kriterium: Markedet tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse	22
6.3	Tredje kriterium: Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig.....	27
7	Analysen av sterk markedsstilling	29
8	Valg av særskilte forpliktelser	33
8.1	Generelle innspill	34
8.2	Tilgang for nasjonal gjesting	35
8.3	Tilgang for MVNO	35
8.4	Tilgang for tjenesteleverandører	38
8.5	Tilgang til samlokalisering	39

1 Innledning

Dette dokumentet oppsummerer høringsvarene til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) utkast til markedsanalyse i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15). Markedsanalysen var på nasjonal høring i perioden 22. mars til 14. mai 2023. Følgende instanser avga høringsvar:

- Elmera Group/Fjordkraft mobil (Fjordkraft)
- Forbrukerrådet
- Happybytes AS (Happybytes)
- Ice Communications Norge AS (Ice)
- Telavox AB/eRate AS (Telavox)
- Telenor ASA (Telenor)
- Telia Norge AS (Telia)

Nkom inviterte aktørene til å kommentere de mottatte høringsvarene innen 4. juni 2023. Ice, Telenor og Telia ga kommentarer til høringsvarene.

Uttalelsene fra de ulike høringsinstansene er oppsummert etter kapitlene i markedsanalysen. Nkom gir kortfattet uttrykk for sitt syn på de aktuelle kommentarene og hvordan tilsynet har behandlet innspillene.

Høringsvarene er tilgjengelige på Nkoms hjemmeside.¹

2 Generelle kommentarer

Høringskommentarer

Telenor mener at det allerede er etablert tre fullverdige mobilnettoperatører i det norske markedet og at det er sterk konkurranse om sluttkundene. At mange kunder prioriterer sikkerhet og kvalitet høyere enn pris, er ikke et problem som fordrer myndighetsinngrep, men en driver for stadig bedre nett og tjenester i det norske markedet. Reguleringen må ikke undergrave denne konkurransen. Telenor mener det verken er behov for eller rettslig grunnlag for å videreføre den sektorspesifikke ex ante-reguleringen. Nkoms beskrivelse av markedsutviklingen siden forrige analyse undervurderer fundamentalt betydningen av Lyses oppkjøp av Ice.

Fjordkraft støtter Nkoms konklusjon om at Telenor fortsatt har sterk markedstilling i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett og at markedet fremdeles er berettiget for sektorspesifikk ex-

¹ Se <http://www.nkom.no/marked/markedsregulering-smp/marked/marked-15>

ante-regulering. Det er svært høye priser på mobile tjenester i Norge kontra sammenlignbare land, og vilkårene for tilgangskjøpere er fortsatt ikke gode nok til at man kan drive lønnsom virksomhet.

Forbrukerrådet mener forholdene Nkom trekker frem i analysen understøtter konklusjonen om at Telenor fortsatt har en sterk markedsstilling og at det er behov for fortsatt regulering. En fortsatt regulering av Telenor på dette området vil bidra til å fremskynde utbyggingen av et tredje fullverdig nett som kan bidra til økt konkurranse, slik at vi får på plass et mer forbrukervennlig mobilmarked.

Happybytes er enig med hovedtrekkene i tre-kriterie-testen og konklusjonen om Telenors sterke markedsstilling.

Ice mener markedsanalysen bekrefter at Telenor fremdeles har sterk markedsstilling og at det er nødvendig at Telenor pålegges plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang og samlokalisering av utstyr i sine master til kostnadsorienterte priser.

Telavox er generelt enige i hovedpunktene i markedsanalysen om at markedet ikke tenderer mot effektiv konkurranse. Markedsforholdene innebærer at Telenor må pålegges særskilte forpliktelser som en tilbyder med sterk markedsstilling.

Telia støtter vurderingen av at samlokalisering er en tilgangsform som naturlig hører hjemme i markedet og støtter konklusjonen om at det ikke er grunnlag for å vurdere kollektiv dominans.

Happybytes, Fjordkraft og Telenor kommenterer at det er uheldig at klagebehandlingen av gjeldende markedsvedtak ikke er ferdigstilt i departementet.

Nkoms vurdering

Nkom registrerer at det er ulike syn på om det er grunnlag for å utpeke Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling. Kommentarene som er gitt i høringen, har ikke medført at Nkom har endret konklusjonen om at Telenor har sterk markedsstilling i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett.

3 Rammer for analysen

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkoms markedsanalyse har en tidshorisont på tre år. Markedsanalysen er gjennomført i lys av de nye bestemmelsene som er foreslått i ny ekomlov der markedsanalysen er begrenset til å gjelde innenfor en tidsramme på fem år.

Høringskommentarer

Telenor viser til vurderingsperioden under EU-reglene (artikkel 67) som er satt til fem år, og mener Nkoms analyse må se frem til 2029 dersom vedtaket trer i kraft tidlig i 2024. Telenor mener Nkom må

bevise at alle vilkårene er oppfylt i hele tidsperioden og mener at tidsperioden Nkom har vurdert fra nå og to til tre år fremover ikke er dekkende for analysen som kreves.

Etter Telenors syn er markedsanalysen preget av grunnleggende metodiske svakheter, og den er ikke gjennomført i henhold til de krav og føringer som følger av Kommisjonens anbefaling. Utgangspunktet i en markedsanalyse skal være å analysere markedet i fravær av regulering. Mobilmarkedet har vært underlagt regulering siden 2007. Observasjoner av markedsandeler, prisnivå, dekningskonkurranse osv. kan ikke uten videre benyttes som grunnlag for markedsanalysen og som dokumentasjon for et videre reguleringsbehov. Nkom gjør ingen vurderinger av hva markedsforholdene ville vært i fravær av tilgangsregulering.

Nkoms vurdering

Ifølge utkast til ny ekomlov § 6-4, 8. ledd, og ekomdirektivet artikkel 67, nummer 5, skal ny markedsanalyse og utkast til vedtak notifiseres innen fem år fra dato for gjeldende markedsvedtak. Dette innebærer ikke at markedsanalysen må ha en tidsperiode på fem år, men kan. Det fremgår også av de samme bestemmelsene at fristen kan forlenges med inntil ett år i særlige tilfeller. Ettersom Nkom forventer at det vil skje endringer i de kommende årene, særlig som følge av Lyses oppkjøp av Ice og deres utbyggingsplaner, vurderer Nkom at en kortere analyseperiode enn fem år er hensiktsmessig for å sikre at markedsutviklingen blir reflektert best mulig i reguleringen. I høringen våren 2023 la Nkom til grunn at markedsanalysen skulle ha en varighet på tre til fire år. Nkom har etter nærmere vurdering avgrenset perioden ytterligere som følge av forventninger til økt markedsdynamikk i perioden. Analysens varighet er i varselet begrenset til 3 år.

Det fremgår av innledningen til tre-kriterie-testen (analysen kapittel 5) at utgangspunktet for analysen er en såkalt "modified greenfield approach", hvor kriteriene vurderes under en forutsetning om at markedet ikke er underlagt ex-ante regulering. Nkom har i analysen bemerket at markedsforhold ville vært annerledes uten regulering. Vi viser spesielt til vurderingen av de eksisterende kommersielle grossistavtalene i markedet i kapittel 5.2.5. Nkom mener for øvrig at markedsandeler og prisnivå ville vært annerledes dersom markedet ikke hadde vært regulert. Tilbydere uten nett ville antakelig ikke hatt markedsandelen de har bygd opp, og markedet ville dermed vært enda mer konsentrert. Uten tilgangskjøpere er det også rimelig å legge til grunn at sluttbrukerprisene ville vært høyere.

På bakgrunn av Telenors kommentar har Nkom gjort noen mindre justeringer av teksten i markedsanalysen. Nkom har i tillegg avgrenset markedsanalysen til å gjelde i en tidshorisont på 3 år.

4 Markedsavgrensingen

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har avgrenset det relevante sluttbrukermarkedet og deretter utledet det tilhørende grossistmarkedet. Grossistmarkedet omfatter grossisttilgang i alle offentlige mobilnett og originering av tale, SMS og datatjenester for følgende eksterne tilgangsformer: tilgang ved nasjonal gjesting, MVNO-tilgang og tjenesteleverandørtilgang. Markedet er avgrenset til å gjelde tilgang for å tilby ordinære mobiltjenester. Tilgang for å tilby dedikert mobilt bredbånd alene eller tilgang for å tilby M2M/IoT-tjenester er ikke inkludert. Geografisk er markedet definert til å være nasjonalt.

Høringskommentarer

Telenor støtter Nkoms avgrensing av sluttbrukermarkedet for telefonkoblede mobiltjenester, men kan ikke se at det er tilstrekkelig grunnlag for oppsplitting av sluttbrukermarkedet basert på ulike kundegrupper. Telenor mener markedet er kjennetegnet ved etterspørselssubstitusjon, ettersom små bedrifter har et reelt valg mellom kontrakter beregnet på privatmarkedet og bedriftsmarkedet. Videre mener Telenor det er betydelig potensiale for tilbudssidesubstitusjon og mulig kjedesubstitusjon for store andeler av brukergruppene (private og SMB). Dette begrunnes med at aktører som betjener 80-90 % av volumet i markedet er til stede i både privat og bedriftsdelen av markedet. Disse aktører kan forholdsvis enkelt overføre ressurser fra privat til bedrift eller motsatt. Nkom forutsetter aktører som i utgangspunktet bare opererer i det ene markedet. Den forutsetningen er som nevnt ikke oppfylt. 80-90 % av markedsvolumet leveres av aktører som både betjener bedriftskunder og privatkunder.

Telenor er uenig i Nkoms analyse av det avledede relevante grossistmarked. Denne inneholder store mangler og må utdypes. Telenor anfører at sentrale forhold rundt etterspørselssiden ikke er nevnt eller hensyntatt i substitusjonsanalysen som skal begrunne at de fire ulike tilgangsformene inngår i samme marked. Telenor mener at det kan foreligge flere separate grossistmarkeder og viser til at utgangspunktet for markedsavgrensning er at et relevant produktmarked omfatter alle varer og/eller tjenester som etter etterspørernes oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller kan dekke samme behov basert på produktenes egenskaper, priser og anvendelsesformål. Telenor anfører i denne sammenheng:

- Det er åpenbart ikke etterspørselssubstitusjon fra nasjonal gjesting til de andre tilgangsformer. Investeringsstige-argumentet i varselet er relevant, men da ikke med hensyn til substitusjon mellom tilgangsformer, men i tilknytning til en overgang fra å kjøpe tilgang til å produsere all trafikk i eget nett.
- En overføring fra MVNO til tjenesteleverandør (TL) ville medføre betydelige kostnader og tap på tidligere investering, herunder at alle SIM-kort måtte byttes og at investeringer i egen kjernenettinfrastruktur mv. måtte avskrives. I tillegg ville det være nødvendig å avslutte alle samtrafikkavtaler. Derfor er det neppe grunn til å anse TL som et substitutt for MVNO-tilgang.

- En aktør som kjøper MVNO-tilgang kan i prinsippet substituere i motsatt retning, dvs. å bli en kjøper av nasjonal gjesting. Det forutsetter i så fall erverv av egne frekvensressurser og etablering av radionett i deler av landet. Kostnadene ved etablering av eget radionett er betydelige, og i tillegg vil det ikke bli tilgjengelige dekningsbånd før i 2030. Implikasjonen er at det ikke vil være etterspørselssubstitusjon fra MVNO til nasjonal gjesting innenfor markedsanalysens tidshorisont.
- Aktører som kjøper en TL, kan i prinsippet overføre trafikk fra TL- til MNVO-tilgang, men en slik overgang er både kostbar og tidkrevende. Det gikk for eksempel mer enn fire år fra eRate inngikk MVNO-avtale til de kunne starte migrasjon av kunder.
- Begrunnelsen for at samlokalisering inngår i samme grossistmarked som de øvrige tilgangsformene, er enda svakere. En eventuell regulering av markedet for samlokalisering vil forutsette en separat markedsanalyse. Det er mange flere tilbydere i dette markedet enn de tre MNOene, og konkurransen er svært lokal. Det kan like gjerne være en lokal eiendomsbesitter som en av MNOene som kontrollerer lokale flaskehalser. Disse karaktertrekkene trekker i retning av lokale markeder og at eventuell markedsrett er lokal.

Markedsanalysen inneholder ingen begrunnelse for hvorfor denne mangelen på etterspørselssubstitusjon ikke anses relevant for den foreslåtte markedsdefinisjonen, Nkom har i tidligere analyser i større grad dokumentert hvordan konkurranseforholdene på ulike tilgangsformer varierer.

Telenor anser at det er faglige argumenter for å inkludere self-supply i grossistmarkedet, men etterlyser også en selvstendig analyse av det eksterne grossistmarkedet. Fravær av en slik analyse bidrar til at viktige nyanser omkring konkurransedynamikken på ulike tilgangsformer i det eksterne grossistmarkedet mangler.

Telenor ønsker videre at Nkom er tydeligere på forholdet til avgrensningene i sluttbrukermarkedet når man kort diskuterer fremtidige tjenester i grossistmarkedet. Når Nkom heller henviser til generell metodikk for substitusjonsvurderinger enn til egen analyse og prinsipper for tilsvarende tjenester i sluttbrukermarkedet, bidrar det til unødvendig usikkerhet omkring Nkoms tilnærming til analysen om fremtidig utvidelse av grossistmarkedet.

Fjordkraft er ikke enig i Nkoms konklusjon angående avgrensning av det relevante markedet ved å utelukke mobilt bredbånd fra reguleringen. Fjordkraft viser til at tilgangskjøpernes mulighet for til å konkurrere med netteierne kan begrenses dersom mobilt bredbånd bundles med mobilprodukter. Det samme gjelder også fast trådløst bredbånd, som heller ikke kan substitueres med mobiltelefoni, men som kan tilbys bundlet med eksisterende mobilkunder. Nettopp fordi markedet går i retning av ubegrenset databruk for kundene, så er slike mobilnettbaserte bredbåndprodukter nært knyttet til mobilmarkedet.

Telavox mener at analysen er mangelfull i hvordan den beskriver grossistmarkedet og hvordan konkurransen fra TL og MVNOer utspiller seg i praksis. Analysen synes å bygge på en forutsetning om

at TL kjøper tilgang fra nettverksoperatører, mens de i praksis velger å kjøpe tilgang fra grossister som Telavox. Telavox bidrar gjennom dette til en vesentlig verdiskaping i grossistmarkedet, som styrker konkurranse på sluttbrukernivå. Televox mener derfor en analyse må belyse dette leddet i verdikjeden i tilstrekkelig grad. Telavox legger til grunn at skillet mellom tilgang til mobilnett og grossisttjenester neppe gir utslag for konklusjonene i tre-kriterietesten og SMP-vurderingen, men at det gir en risiko for at utformingen av reguleringen ikke hensyntar hvordan konkurransen reelt sett utspiller seg.

Vedrørende mobilt bredbånd påpeker Telavox at det er vanskelig å se at et eventuelt fravær av dominans innenfor et relevant marked på sluttbrukernivå skal implisere at tjenesten avgrenses på nettverksnivå, ettersom det på nettverksnivå klart foreligger dominans. Ice' sterke posisjon på sluttbrukernivå er ikke relevant for konkurranse på nettverksnivå. Telavox og andre tilgangskjøpere er avhengig av konkurransedyktige tilgangsbetingelser fra Telenor for å tilby en bred portefølje av mobilbaserte tjenester. Det er ikke gitt at en regulering som sikrer tilgang til å tilby mobiltefontjenester, også sikrer tilgang til å tilby mobilt bredbånd, da det vil være en risiko for at Telenor kan skru opp prisen på høye datavolumer med marginskvis som konsekvens.

Telavox mener også at tilgang til å tilby M2M/IoT på grossistnivå må inkluderes. Telavox mener det ikke er garantert at Telenor vil tilby tilgang til M2M/IoT til sine konkurrenter i fravær av regulering. Det er avgjørende for Telavox og andre tilgangskjøpere å kunne tilby en full portefølje av mobilbaserte produkter, herunder mobiltelefoni, mobilt bredbånd og M2M/IoT. Disse produktene er komplementære, og flere av Telavox' kunder etterspør alle disse produktene. Tilgang til å kunne tilby tilsvarende produktportefølje som Telenor er avgjørende for å kunne utøve effektivt konkurransepress på Telenor. Dette er særlig viktig i bedriftsmarkedet.

Telia støtter Nkoms vurdering av at samlokalisering er en tilgangsform som naturlig hører hjemme i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Et velfungerende system for samlokalisering er avgjørende for å tilrettelegge for bærekraftig konkurranse og redusere miljøavtrykket. Telia viser i sine kommentarer til at det har vært en omforent forståelse helt fra det første marked 15-vedtaket i 2006 at samlokalisering er en del av dette tilgangsmarkedet, og det fremgår også tydelig i forslaget til ny ekomlov § 7-2, som viderefører dagens regulering.

Telenor anfører i sine kommentarer til høringsinnspillene at det ikke er fremlagt hverken faktum eller vurderinger som gir grunnlag for å endre Nkoms konklusjon om at det ikke er grunnlag for regulering av mobilt bredbånd og M2M/IoT. Telenor viser til at ekomstatistikken for 2022 viser at Telia er største aktør innenfor mobilt bredbånd med en markedsandel på 36,9 % og at konkurransen er sterk.

Nkoms vurdering

Privat- og bedriftsmarked

Nkom har i markedsanalysen kommet til at det ikke er tilstrekkelig etterspørselssidesubstitusjon eller tilbudssidesubstitusjon til å anse privat- og bedriftsmarkedet som et felles sluttbrukermarked. Telenor

begrunner anførsler om etterspørsel substitusjon med at små bedrifter har et reelt valg mellom kontrakter beregnet på privatmarkedet og bedriftsmarkedet. Nkoms markedsundersøkelse for bedriftsmarkedet viste imidlertid at 71 % av de spurte bedriftene inngikk avtale om bedriftsabonnement for sine ansatte. Andelen var lavest blant de minste bedriftene (1-4 ansatte) hvor 60 % oppga å kjøpe bedriftsabonnement, mens 88 % blant de største bedriftene (over 20 ansatte) oppga å kjøpe bedriftsabonnement for sine ansatte. Nkom mener dette underbygger vurderingen av at bedriftsabonnement dekker andre behov enn abonnement i privatmarkedet.

Når det gjelder substitusjon på tilbudssiden, anfører Telenor at aktører som betjener 80-90 % av volumet i markedet er til stede i begge marked. Hensikten med å vurdere tilbudssidesubstitusjon er hvorvidt tilleggsproduksjon kan ha en disiplinerende effekt på prisene, altså hvorvidt aktører enkelt kan reagere på en hypotetisk prisøkning fra en monopolist ved å vri sin produksjon til det relevante produktet. Telenor og Telia står til sammen for tilnærmet 90 % av volumet i bedriftsmarkedet. At begge aktører er til stede i både privat- og bedriftsmarkedet, er etter Nkom syn ikke tilstrekkelig til å underbygge tilbudssidesubstitusjon. Den høye konsentrasjonen i bedriftsmarkedet viser at det er svært vanskelig for utfordrere å etablere seg i bedriftsmarkedet. Mens Ice og øvrige utfordrere står for rundt 27 % av antall abonnement i privatmarkedet, står disse tilbyderne kun for rundt 10 % av antall abonnement i bedriftsmarkedet. Aktørene som har lyktes med å oppnå en viss markedsandel i bedriftsmarkedet uten eget nett, er i hovedsak aktører som har spesialisert seg på dette markedet, som Nortel og Unifon. Nkom mener dette underbygger at tilbudssidesubstitusjon ikke kan anses å være tilstrekkelig til å forhindre en hypotetisk prisøkning i bedriftsmarkedet.

På bakgrunn av Telenors kommentarer har Nkom utdypet vurderingene i markedsanalysen.

Mobilt bredbånd

Flere tilgangskjøpere argumenterer for at dedikert mobilt bredbånd må videreføres som et eget relevant sluttbrukermarked. Nkom har i analysen begrunnet avvikling av mobilt bredbånd som et separat relevant sluttbrukermarked blant annet med at det synes å være konkurranse på sluttbrukernivå. I følge ekomstatistikken for 2022 har Telia høyest markedsandel for tilbud av mobilt bredbånd med 36,9 %. Dersom det er konkurranse om å tilby et produkt på sluttbrukernivå, kan regulering på grossistnivå vanskelig begrunnes. Vi viser til analysen kapittel 4, jf. Anbefalingen punkt 6. Tilgangskjøpere som ønsker å tilby mobilt bredbånd bundlet sammen med tradisjonell mobiltelefoni, vil kunne benytte de samme innsatsfaktorene, nemlig tilgang til datatrafikk, også til å tilby mobilt bredbånd. Endringen i markedsavgrensingen medfører imidlertid at Nkom ikke vil gjennomføre separate marginskvestester for dette produktet. I lys av det lave omfanget og fallende utvikling for mobilt bredbånd, og utviklingen mot større datapakker i tradisjonelle mobilabonnement, mener Nkom det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å videreføre separat regulering for dedikert mobilt bredbånd.

Fast trådløst bredbånd

Fast trådløst bredbånd er på grunnlag av en analyse av produktets egenskaper inkludert i markedet for fast bredbåndsaksess, og virkemiddelbruk vil bli vurdert i kommende varsel om vedtak. Nkom viser til høring 14. juni 2023². Nkom viser til vurderingene i markedsanalysen kapittel 2.4.6 og opprettholder at fast trådløst bredbånd ikke er substituerbart med telefonikoblede mobiltjenester eller mobilt bredbånd.

M2M/IoT

Nkom viser til analysens begrunnelse i kapittel 2.4.7 av hvorfor M2M/IoT ikke er inkludert i det relevante markedet. Dette ble også grundig vurdert i forkant av vedtaket fra 2020 som også konkluderte med at M2M/IoT ikke var en del av det relevante sluttbrukermarkedet. Nkom har ikke mottatt ny informasjon som endrer standpunkt. Telenor har tilbudt M2M/IoT på kommersielt grunnlag i perioden siden forrige vedtak, og Nkom legger til grunn at dette videreføres.

Grossistmarkedet

Telenor anfører at Nkom ikke har hensyntatt mangel på etterspørselssidesubstitusjon for ulike tilgangsformer som er nødvendig for å begrunne at tilgangsformene er en del av samme marked. Nkom viser til at det fremgår av analysen at de ulike tilgangsformene krever ulik grad av egen investering i infrastruktur og at de dermed ikke er fullgode substitutter for hverandre. Nkom mener imidlertid at det er tilbudssidesubstitusjon mellom tilgangsformene (nasjonal gjesting, MVNO- og tjenesteleverandørtilgang) som begrunner at tilgangsformene inngår i samme grossistmarked. 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. Denne vurderingen samsvarer også 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). På bakgrunn av Telenors kommentar har Nkom utdypet begrunnelsen i markedsanalysen.

Telenor anfører at begrunnelsen for at samlokalisering inngår i samme grossistmarked som de øvrige tilgangsformene er enda svakere. Nkom viser til at samlokalisering har vært behandlet som en tilgangsform innenfor markedet for tilgang og originering i mobilnett i alle de fire foregående markedsanalysene. Nkoms første markedsanalyse fra 2006 bygget på Retningslinjene fra 2003³.

—

² [Høring av markedsanalyse - Nkom](#)

³ COMMISSION RECOMMENDATION On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (Text with EEA relevance).

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

En tilsvarende tilnærming er det også støtte for gjennom ekomdirektivet artikkel 72 og 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. Denne forståelsen underbygges også i BERECs rapport «Access to physical infrastructure in the context of market analysis»⁴ fra 2019. Rapporten retter seg mot bredbåndsmarkedene, men vurderingene knyttet til tilgang til fysisk infrastruktur må også kunne relateres til tilgang til mobilnett.

Videre er 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 gjeldende ekomlov § 4-4, fjerde ledd. Det fremgår av merknadsteksten til annet ledd nummer 7 (samlokalisering) at tilgang som gis på grunnlag av sterk markedsstilling må være relatert til markedet tilbyderer har sterk markedsstilling i. Det fremstår dermed klart at samlokalisering er en tilgangsform som kan pålegges dersom det er relatert til det relevante markedet.

Nkom mener på denne bakgrunn det er tilstrekkelig grunnlag for å videreføre samlokalisering som en tilgangsform innenfor marked 15. Nkom har på bakgrunn av Telenors kommentarer utdypet vurderingene i markedsanalysen.

Self-supply

Telenor etterlyser en selvstendig analyse av det eksterne grossistmarkedet for å få frem viktige nyanser omkring konkurransedynamikken på ulike tilgangsformer. Nkom mener i likhet med Telenor at det er korrekt å inkludere self-supply slik Nkom allerede har gjort. Samtidig viser Nkom til at markedsandeler i det «eksterne grossistmarkedet» omtales i vurderingen av markedsandeler på grossistnivå i analysens kapittel 5.2.2.2.

Nkom mener imidlertid at markedsandeler i det eksterne grossistmarkedet må sees i lys av at Telenor har vært regulert og at tilgangsavtaler hos Telia til en viss grad er påvirket av reguleringen slik det er beskrevet i analysen kapittel 5.2.5. Markedsandeler i det «eksterne grossistmarkedet» ville dermed antakelig vært annerledes i et marked uten regulert tilgang.

⁴ | [BEREC \(europa.eu\)](https://www.berec.europa.eu)

Fremtidige tjenester

Hvorvidt fremtidige tjenester inngår i grossistmarkedet må avgjøres konkret dersom det blir aktuelt. Utgangspunktet i en slik vurdering vil være substituerbarhet i sluttbrukermarkedet på etterspørsels- og tilbudssiden, samt øvrige forhold som beskrevet i analysen kapittel 2.1.

Tilbydere i grossistmarkedet uten eget nett

Nkom anerkjenner at tilbydere som Telavox og Svea spiller en viktig rolle i grossistmarkedet og oppfatter at deres innspill retter seg mot virkemiddelbruk. Nkom har i varsel om vedtak kapittel 6.1 omtalt betydningen av slike tilbydere i grossistmarkedet med henblikk på utforming av virkemidler. Det vises også til innspill og Nkoms tilbakemeldinger i dette dokumentets kapittel 8.3.

Oppsummering

Nkom har på grunnlag av mottatte høringsinnspill gjort enkelte justeringer i analysen. Dette har imidlertid ikke endret konklusjonene knyttet til markedsavgrensingen.

5 Markedsutvikling

Telenor mener markedet er signifikant endret siden forrige analyse og at Nkom ikke har hensyntatt dette. Nedenfor følger Telenors høringsinnspill knyttet til markedsutvikling. Høringsinnspill som gjaldt markedsutvikling knyttet til tilgangsformene nasjonal gjesting, MVNO og tjenesteleverandørtilgang er oppsummert i dette dokumentets kapittel 8.

5.1 Utvikling mot tre mobilnett

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har i markedsanalysen konkludert med at det ikke er tilstrekkelig klare holdepunkter for at det tredje nettet vil kunne disiplinere de etablerte aktørene i markedet uavhengig av regulering innenfor analysens tidshorisont.

Høringskommentarer

Telenor viser til Nkoms årsrapport 2022 hvor det fremkommer at Lyses oppkjøp av Ice skapte store forventninger til fremtidig utbygging av det tredje nettet, og at Nkom informerte ESA og departementet om at de så grunn til å avvente arbeidet med ny markedsanalyse, samtidig som det ble gjennomført flere møter med Lyse/Ice for å få kjennskap til utbyggingsplaner og videre satsning. Telenor mener at denne beskrivelsen står i sterk kontrast med Nkoms foreliggende markedsanalyse

som bare i liten grad reflekterer markedsutvikling etter første halvår 2022 og heller ikke synes å vektlegge Lyses uttalte utbyggingsplaner og videre satsning på Ice.

Telenor mener at det siden forrige analyse har skjedd betydelige endringer i markedet som tilsier bortfall, eller i det minste en betydelig lettelse, av reguleringen. Gjennom Ice' utbygging av et landsdekkende mobilnett og Lyses oppkjøp av Ice, er det nå etablert tre fullverdige, finansielt sterke, landsdekkende aktører av både fast- og mobiltjenester. Den politiske målsetningen om infrastrukturkonkurransen er oppnådd. Telenor mener at Nkom fra 2020 til 2023, uten begrunnelse, har endret syn på hvor god dekning det tredje nettet må ha for å kunne være et fullverdig mobilnett. På bakgrunn av at Ice hadde konkrete planer for utbygging til 95 prosent befolkningsdekning, kommuniserte Nkom i forrige markedsanalyse at det klare utgangspunktet er at dette er siste runde med regulert pris for nasjonal gjesting i Telenors nett. Ice' nåværende befolkningsdekning på 96 prosent overgår dette målbildet. For å sikre forutberegnelighet er det nødvendig at Nkom gir en nærmere beskrivelse av hvor god dekning Ice må ha for at reguleringen kan avvikes.

Ice kommenterer Telenors innspill og påpeker at Nkom ifølge retningslinjene må gjennomføre en ny markedsanalyse før det kan tas en avgjørelse om å deregulere markedet. Telenor er i sitt høringsvar svært opptatt av at Nkom må følge retningslinjene, så det overrasker at Telenor mener Nkom allerede i 2020 kunne konkludert på forhånd. Det ville selvsagt vært brudd på retningslinjene. Konkurransesituasjonen handler ellers ikke utelukkende om tre mobilnettverk, men et bredere helhetsbilde som myndighetene må vurdere.

Videre uttrykker Ice i sine kommentarer at norske mobilkunder er svært opptatt av mobildekning. For Ice er det umulig å tilby tjenester for mobiltelefoni med kun 95% befolkningsdekning alene, spesielt gitt at flatedekningen er vesentlig lavere enn konkurrentenes. Derfor er Ice avhengig av nasjonal gjesting for å kunne konkurrere effektivt.

Ice viser til at Telenor gjennom mange år har hatt majoriteten av omsetningen i markedet med god fortjeneste. Disse inntektene har delvis blitt reinvestert i infrastruktur det har vært vanskelig for andre å konkurrere med. Over flere år har Ice bygget opp en sterkere dekningsposisjon. Enhver svekkelse av den posisjonen vil være til fordel for Telenor og Telia og forverre konkurransesituasjonen i markedet. Det er derfor viktig å sikre at reguleringen opprettholdes for å sikre at norske mobilbrukere har tilgang til et variert utvalg av mobiloperatører og på sikt etablere bærekraftig konkurranse.

Nkoms vurdering

Nkom er ikke enig i Telenors anførsel om at markedsanalysen står i kontrast til beskrivelsene i kapittel 2 i Nkoms årsrapport for 2022. I årsrapporten begrunner Nkom hvorfor arbeidet med ny tre-kriterie-test og markedsanalyse ble utsatt noe. Etter Nkoms vurdering var det nødvendig å få god kjennskap til Ice/Lyse sine utbyggingsplaner og videre satsing før arbeidet startet. Nkom har fremdeles jevnlig møter med Ice/Lyse og følger utviklingen tett. Etter Nkoms vurdering er markedsutviklingen, herunder Ice/Lyses utbygging og fremtidige utbyggingsplaner, hensyntatt og vektlagt i markedsanalysen.

Nkom er videre ikke enig i Telenors anførsler om at den politiske målsetningen om infrastrukturkonkurransen er oppnådd. Dette fremgår klart av markedsanalysen. Det er imidlertid riktig, som Telenor påpeker, at Nkom i forrige vedtak konkluderte med at prisreguleringen for nasjonal gjesting som et klart utgangspunkt skulle begrenses til det aktuelle vedtakets levetid. Telenor synes å forutsette at avvikling av prisregulering for nasjonal gjesting må sammenfalle med avvikling av reguleringen mer generelt. Det er ikke nødvendig, Nkom kan gjennom utformingen av virkemidler avvike prisreguleringen uten å avvike tilgangsplikten. Det vises til varsel om vedtak kapittel 7.5.

Signalene i forrige vedtak om å avvike prisregulering for nasjonal gjesting var basert på en forventning om at Ice' omfang av tilgangskjøp ved en befolkningsdekning på 95 prosent ville være relativt begrenset, samt at en tidsbegrensning av prisreguleringen av nasjonal gjesting ville styrke det tredje nettets insentiv til å bygge så mye dekning i eget mobilnett som mulig før prisreguleringen avsluttes. Konklusjonen var imidlertid ikke basert på at det tredje mobilnettet i perioden vil bli et fullverdig mobilnett. Det fremgår tydelig av forrige vedtak at Ice med en befolkningsdekning på 95 prosent fremdeles vil ha behov for nasjonal gjesting. Ice bekrefter i sine kommentarer at dette er tilfelle. Videre fremgår det av forrige vedtak at å oppnå en befolkningsdekning opp mot nivået som Telenor og Telia har, vil være mer tid- og ressurskrevende enn i tidligere faser av utbyggingen. Nkom har i forrige vedtak ikke tatt stilling til hvilken befolkningsdekning Ice må ha for å være et fullverdig mobilnett. Det er flere forhold som er av betydning for når et mobilnett kan anses som fullverdig/konkurransedyktig. Vi viser her til Nkoms vurdering i varsel om vedtak kapittel 6.1. Analysys Mason har også på oppdrag fra Nkom gjennomført en utredning om Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet.⁵

Nkom støtter Ice' kommentarer om at en ny markedsanalyse må gjennomføres før det kan tas en avgjørelse om å deregulere markedet, samt at konkurransesituasjonen ikke utelukkende handler om tre mobilnettverk, men et bredere helhetsbilde som myndighetene må vurdere.

Det fremgår av varsel om vedtak at prisregulering for nasjonal gjesting ikke er planlagt å videreføres, i tråd med det Nkom signaliserte i vedtaket i 2020.

5.2 Utvikling i sluttbrukerpriser

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har i analysen konkludert med 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. Omsetning per kunde i det norske markedet er betydelig

—

⁵ Analysys Mason: Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet, 29. juni 2023.

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 indikerer at det er tilgangskjøperne som er prisledere i det norske markedet, og disse bidrar således til en viss grad av priskonkurranse i sluttbrukermarkedet.

Høringskommentarer

Telenor påpeker at selv om gjennomsnittlig omsetning per kunde har vært lavere for øvrige tilbydere enn for netteierne, så gir ikke dette grunnlag for å tolke at det er tilbyderne uten eget mobilnett som har vært prisledende i perioden. For det første er det ikke gjennomført en vurdering av betydningen av de tilleggstjenestene som Telenor og øvrige netteiere selger til sine sluttkunder. Videre sammenligner Nkom kun omsetning uten å hensynta ulikt konsum av telekomtjenester. Dersom Nkom i stedet hadde sammenlignet gjennomsnittlig inntekt per GB mobildata, ville det indikert at Ice har vært prisledende de siste årene.

Etter Telenors syn må omfanget av tilleggstjenester hensyntas ved sammenligninger av mobilprisene i Norge mot prisene i andre land. Telenor erfarer at salget av tilleggstjenester er høyere i Norge enn i øvrige land. Dette forholdet har Nkom tilsynelatende ikke medtatt i sin vurdering.

Forbrukerrådet mener Nkoms analyse, som viser at det norske mobilmarkedet er preget av høye priser og svak konkurranse, samsvarer med Forbrukerrådets egne undersøkelser.

Fjordkraft viser til at lønnsomheten hos de to store mobilnettverkseierne i Norge er svært høy sammenlignet med de største aktørene i andre sammenliknbare land, også etter at nettinvesteringene er dekket. Det bekrefter at det er rom for betydelige lavere kostnader for kundene, samtidig som investeringsviljen i nettutvikling fortsatt ivaretas. Det bygges nye mobilnett i resten av Europa også.

Nkoms vurdering

Det er riktig som Telenor påpeker i sine høyringskommentarer, at omsetning per kunde ikke hensyntar bruk av ekomtjenester og betydningen av tilleggstjenester. Nkom mener til tross for dette at omsetning per kunde er en god indikator på pris.

Telenor påpeker at dersom Nkom i stedet hadde sammenlignet gjennomsnittlig inntekt per GB mobildata, ville det indikert at Ice har vært prisledende de siste årene. Nkom har på bakgrunn av Telenors kommentar inkludert en analyse av utviklingen i omsetning per GB data for Telenor, Telia, Ice og øvrige tilbydere i markedsanalysen kapittel 4.1. Analysen indikerer at tilbydere uten eget mobilnett har vært prisledende i perioden også om man hensyntar faktisk bruk av data i sammenligningen, og støtter således opp om Nkoms vurdering.

Prissammenligningstjenestene til www.tek.no og www.mobiltelefoni.no viser også at 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.

Telenor påpeker videre at Nkom må vurdere betydningen av de tilleggstjenestene som Telenor og øvrige netteiere selger til sine abonnenter. Nkom er enig i at tilleggstjenester som inkluderes i abonnementsprisen eller som tilbys for en egen pris, vil kunne påvirke gjennomsnittlig omsetning per kunde. Nkoms markedsundersøkelse av privatmarkedet fra 2021 indikerer imidlertid etter Nkoms vurdering at kundenes betalingsvilje for denne typen tjenester ikke er særlig høy og at de store forskjellene i omsetning per kunde mellom tilbyderne i mindre grad kan forklares med at Telenor og andre netteiere tilbyr flere tilleggstjenester til sine kunder.

Telenor hevder at salget av tilleggstjenester er høyere i Norge enn i øvrige land og at dette må hensyntas ved sammenligning av mobilprisene i Norge med andre land. Nkom erkjenner at ulik utbredelse av tilleggstjenester vil kunne påvirke omsetning per kunde i de ulike landene. Nkom har ikke full oversikt over utbredelsen av tilleggstjenester i våre naboland, men observerer at flere av aktørene i disse landene tilbyr liknende tilleggstjenester som aktørene i det norske markedet, f.eks. sikkerhetstjenester, skylagring, forsikring og underholdningstjenester. På bakgrunn av dette, samt at kun en mindre andel av kundene i Norge svarte at tilleggstjenester er blant de viktigste ved valg av mobiloperatør, mener Nkom at forskjellen i omsetning per kunde og omsetning per GB mellom Norge og de øvrige landene kun i mindre grad kan forklares med ulik utbredelse av tilleggstjenester. Nkom er enig med Fjordkraft i at lønnsomheten hos de to store mobilnettverkseierne i Norge er høy sammenlignet med de største aktørene i andre sammenlignbare land. Investeringsnivået i Norge er imidlertid høyt og Tefficient viser i sin rapport at dersom CAPEX trekkes fra Adjusted EBITDA, har både Telia Sverige og Tele2 Sverige en høyere margin ("Cash flow margin") enn de norske tilbyderne. Dette endrer imidlertid likevel ikke en vurdering av at det er rom for lavere sluttbrukerpriser, samtidig som investeringsviljen i nettutvikling ivaretas.

Nkom har gjort enkelte justeringer i kapittel 4 i markedsanalysen på grunnlag av høringsinnspillene.

5.3 Markedsutvikling i tilknytning til samlokalisering

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Samlokalisering inngår i markedet som en tjeneste i det relevante grossistmarkedet (ref. denne oppsummeringen kapittel 4). Nkom har på dette grunnlag ikke foretatt en spesifikk analyse av samlokaliseringsmarkedet.

Høringskommentarer

Telenor anfører at det i markedet for samlokalisering er stor overlapp med andre sektorer og markeder både på tilbyder- og kjøpersiden. På tilbydersiden finner man telekomoperatørene

representert gjennom deres tårnselskaper, men også kraftselskaper, Bane NOR, Forsvaret, Avinor, og en rekke mindre aktører. Samlokaliseringssiter for mobiltelefoni kan deles i to hovedtyper: formålsbygde tårn/master og siter som settes på eksisterende bygninger, såkalte rooftops. Rooftops er tallmessig størst og tilbys i overveiende grad av mindre aktører som gårdeiere av en enkelt bygning. I denne delen av markedet er fragmenteringen svært stor. Formålsbygde tårn er i større grad konsentrert i eierskap, typisk aktører som også finnes på kundesiden. Telenor Infra og Telia Towers eier flest av tårnene som brukes til telekommunikasjon, men kraftselskaper bidrar også med en anseelig mengde tårn. Implikasjonen av dette aktørbildet er at vurderinger av markedsandeler og dominans i grossistmarkedet for tilgang til mobilnett (TL, MVNO og NR) er lite treffende for en vurdering av markedsandeler og dominans i markedet for samlokalisering. På kjøpersiden er tilbydere av offentlig telekommunikasjon, Telenor, Telia og ICE, den viktigste kundegruppen. Men det er også andre aktører som kjøper det som i praksis er det samme samlokaliseringsproduktet for interne kommunikasjonsnettverk (Nødnett, Bane NOR, kraftselskaper etc.) eller kringkasting (radiostasjoner).

Telenor mener at samlokaliseringsmarkedet har endret seg betydelig strukturmessig siden forrige markedsanalyse. Den gang var telekomselskapenes tårn for samlokalisering integrert i telekomvirksomhetene. Nå eies og drives disse i separate tårnvirksomheter som har som selvstendig formål å drive kommersiell virksomhet ved å tilby samlokalisering til en størst mulig kundemasse. Det er helt usannsynlig at tårnselskapene vil ønske å stenge ute sine viktigste kundegrupper.

Telenor anfører at konkurransen mellom tilbydere av samlokalisering er lokal og varierer i stor grad mellom ulike områder. Det er derfor liten grunn til å tro at reguleringen av Telenor Infra disiplinere resten av markedet. Der Telenor Infra ikke kan tilby samlokalisering, er det tvilsomt om Telenor Infra vil påvirke prisnivået. Dette underbygges om man sammenligner priser som tilbys fra ulike tårnaktører i det norske markedet. Prisnivået for samlokalisering i Norge er for øvrig lavt sammenlignet med våre nordiske naboland, samtidig som det nordiske prisnivået er lavt sammenlignet med andre deler av verden. Telenor ser ikke at det er konkurranseproblemer i samlokaliseringsmarkedet som bør avhjelpes med regulering

Telenor mener at eksisterende regulering av samlokalisering ikke er treffsikkert innrettet med tanke på reguleringens formål om å understøtte utbygging av et tredje mobilnett for å øke konkurransen i sluttbrukermarkedene. Prisregulering er i praksis en subsidie betalt av Telenor til aktører som har krav på de regulerte prisene, i form av å måtte tilby priser som ikke kompenserer økonomisk kostnad. Det aller meste av denne subsidien går imidlertid ikke til utbyggeren av et tredje mobilnett, men til Telia, som ikke bør anses som støtteberettiget i lys av formålet og eksempelvis heller ikke er gitt en rettighet til nasjonal gjesting hos Telenor. Av Ice' basestasjoner baserer 65% seg ikke på samlokalisering hos Telenor Infra. Her gjelder kommersielle vilkår, som tilsynelatende ikke har vært til hinder for utbygging av et tredje nett. Eventuell etableringsstøtte tiltenkt Ice i form av forutsigbar regulert tilgang til samlokalisering i Telenors nett, må forutsette tilbud om resiproke priser på Ice' egne tårn/master.

Ice anfører at Telenor i mange områder i prinsippet har monopol da det ofte ikke lar seg gjøre å få grunneiers eller kommunens tillatelse til å sette opp master ved siden av eksisterende infrastruktur eller på andre egnede lokasjoner i området for å sikre konkurransedyktig dekning. Det vil derfor være umulig eller i beste fall svært kostbart å bygge et tredje nett uten rimelig tilgang til eksisterende infrastruktur. Et Telenor uten regulering de neste årene ville hatt betydelig markedsmakt og kunne avgjort om konkurrerende infrastruktur ble etablert eller ikke.

I kommentarer til hørings svar legger Ice til at selskapet også hatt en rekke vanskelige saker med statlige foretak, etater og kommuner. Ice har derfor tidligere vurdert om også monopolområder, som Avinor og Bane NOR representerer ved sine flyplasser og jernbanetunneler, burde omfattes av regulering om innplassering for å sikre utbygging mobildekning.

Ice kommenterer Telenors sammenlikning av priser for samlokalisering.

Telia har følgende kommentarer til Telenors vurdering av priser for samlokalisering:

- Det er god grunn til å anta at lavt prisnivå i Norge langt på vei er resultat av reguleringen av Telenors priser for samlokalisering.
- Telenors beregninger for de to eksempellokasjonene ser ut til å stemme. Telia bemerker likevel at prisene vil kunne variere fra lokasjon til lokasjon, og Telenor Infra og Telia Towers har forskjellig oppbygging av prisstrukturen. Man kan derfor ikke trekke de konklusjoner Telenor gjør basert på prisen på enkeltlokasjoner.
- Telenor har i stor utstrekning bygget kun med tanke på eget utstyr. Anleggsbidrag gjør derfor at innplassering hos Telenor ofte er dyrere enn listepriene tilsier. Telia har gjennom innplasseringer i Telenors anlegg betalt store summer til Telenor i anleggsbidrag. Dette har bidratt til oppgradering av siter som også har kommet Telenor til gode. I tillegg har deler av Telenors tårn historisk vært finansiert av offentlige midler.
- Telia er ikke enig i at det ikke lenger er konkurranseproblemer i samlokaliseringsmarkedet og behov for regulering av Telenor. Telenor Infra er 100 % eid av Telenor. Telenor har ca. 4 ganger så mange tårn som Telia, og flere av disse ligger i områder der det ikke finnes andre alternativer for innplassering. Ofte vil det være umulig å få grunneiers eller kommunens tillatelse til å sette opp master ved siden av eksisterende infrastruktur eller på andre egnede lokasjoner i området. Dette gir Telenor en betydelig markedsmakt i fravær av eventuell regulering, og det er betydelig risiko for at Telenor i eventuelt fravær av regulering vil øke prisene på samlokalisering betydelig. Telia er altså ikke enig i at konkurransen og prisnivået i dette markedet ikke er påvirket av reguleringen.

- Telia mener det er det misvisende å omtale prisreguleringen som en subsidiering. Prisreguleringen er et virkemiddel for å fremme konkurransen i markedet, og Telia mener den også er egnet til å fremme slik konkurranse.
- Telia kan heller ikke se at det er har betydning for Telias krav på samlokalisering hos Telenor at Telia ikke er gitt rett til nasjonal gjesting.

Nkoms vurdering

Nkom viser til vurderingene knyttet samlokalisering under kapittel 4 i markedsanalysen. Nkom konkluderer her med at det er tilstrekkelig grunnlag for å videreføre samlokalisering som en tilgangsform innenfor marked 15. Denne konklusjonen bygger blant annet på ekomdirektivet artikkel 72 og ny ekomlov § 7-1 hvor det fremgår at tilgang til anleggsinfrastruktur kan pålegges selv om ikke infrastrukturen er en del av markedet tilgangsplikten gjelder, samt ny ekomlov § 7-2 hvor det fremgår eksplisitt at tilgangsplikten også kan omfatte tilhørende fasiliteter eller tjenester, herunder samlokalisering.

Nkom mener på dette grunnlag det ikke er behov for og heller ikke relevant å gjøre en egen analyse av markedsandeler, priser og styrkeforhold for samlokalisering. Det er heller ikke slik at dominansvurderingen i analysens kapittel 6 er ment å reflektere en dominansvurdering i et eventuelt samlokaliseringsmarked.

Den strukturelle utviklingen for samlokalisering som har skjedd i form av etablering av egne tårnselskap, har antakelig hatt betydning i form av økt kommersielt fokus på dette virksomhetsområdet. Det forhold at de norske tårnselskapene er eid av mobiloperatørens konsern, begrenser likevel betydningen av det strukturelle endringene. Nkom anerkjenner Telenors vurdering av at tårnselskaper ikke vil ønske å stenge ute viktige kundegrupper, men konkurranseproblemer som uthaling, diskriminering og utnyttende priser kan likevel være aktuelle. Vi viser til varsel om vedtak kapittel 5 om konkurranseproblemer.

Nkom støtter opp om Telias vurdering av at et lavt prisnivå for samlokalisering i Norge antakelig har sammenheng med reguleringen som har vært. Prisreguleringen av samlokalisering har vært et viktig virkemiddel for å legge til rette for bærekraftig konkurranse, og Nkom vurderer i varsel om vedtak behovet for videreføring av dette kravet.

Høringsinnspillene som er mottatt i tilknytning til utviklingen innenfor samlokalisering har ikke medført endringer i analysen, men er vurdert i sammenheng med beskrivelsen av konkurranseproblemer i varsel om vedtak kapittel 5 og ved utformingen av særskilte forpliktelser.

6 Tre-kriterie-testen

6.1 Første kriterium: Høye og varige etableringshindre

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har i analysen konkludert med at det er høye og varige etableringshindre i det relevante markedet slik at det første kriteriet er oppfylt.

Høringskommentarer

Telenor kan ikke se at det foreligger etableringsbarrierer av betydning for MVNO og TL.

Frekvensressurser er ikke nødvendig for etablering, kostnadene ved etablering er lave og det er kommersielle grossistavtaler fra flere aktører. Det foreligger heller ikke regulatoriske hindringer.

Når det gjelder samlokalisering, viser Telenor til at alle de tre MNOene har etablert egne kommersielle områder og har vist at det ikke er høye etableringsbarrierer for et selskap med egne tårn til å tilby dette til andre. Telenor viser også til at det er en rekke aktører i markedet både innenfor tårn og rooftops. Telenor mener etterspørsel etter samlokalisering er lokal, og eier av en bygning kan nokså enkelt tilby tilgang på sitt tak. Telenor kan derfor ikke se at det er høye etableringsbarrierer for å tilby tilgang til samlokalisering.

Når det gjelder MNO-etablering, mener Telenor det er relevant å vurdere dette kriteriet opp mot at Ice har etablert seg som en tredje MNO med en befolkningsdekning på mer enn 96 prosent og har planer om videre utbygging til 99 prosent. Telenor viser videre til at selskapet både har frekvensressurser og finansielle ressurser til både å bygge og oppgradere. Telenor mener at Nkoms skepsis til gjennomføringen av planene ikke kan tillegges vekt. Markedet må kunne stole på at et offentlig eid selskaps informasjon om byggeplaner er reelle og realistiske.

Telenor kan ikke se at Nkom har dokumentert at stordriftsfordeler og samproduksjon er til hinder for videreutvikling av det tredje nettet. Telenor viser til at Ice har økt sine markedsandeler i sluttbrukermarkedet gjennom nåværende reguleringsperiode og sannsynligvis vil fortsette å vinne markedsandeler. Deres egentrafikk har økt betydelig, og Ice har mulighet for grossistsalg om de ønsker å fylle nettet. Også i forbindelse med sammenslåingen med Lyse/Altibox ble det i meldingen til Konkurransetilsynet vist til effektiviseringsgevinster/stordriftsfordeler på flere områder.

Telenor mener også at tilgang til finansielle ressurser ikke kan anses som en etableringshindring. Som aktør i kraftbransjen står Lyse i en meget sterk finansiell posisjon, og de har klare planer om utbygging/oppgradering av Ice' nett, som de har finansielle muskler til å bære.

Når det gjelder tilgang til frekvensressurser, mener Telenor at myndighetenes mål om tre aktører må være utgangspunktet for vurderingen. Det kan derfor ikke være relevant å se på en fjerde aktør eller en helt ny aktør.

Det at Ice har kommet inn/er på vei inn med et fullverdig tredje nett, viser at det ikke er betydelige etableringshindre, men at etablering av en ny aktør faktisk har vært mulig. Telenor mener at Nkom ikke har bevist at det første kriteriet er oppfylt.

Nkoms vurdering

Nkoms vurdering av etableringshindre retter seg først og fremst mot etablering som et konkurransedyktig mobilnett. Det fremgår av stortingsmeldingen «Vår felles digitale grunnmur» at målsetningen for mobilmarkedet er etablering av tre fullverdige mobilnett som kan konkurrerer både i bedrifts- og privatmarkedet. Målsetningen danner grunnlag for hvilken type etablering som må vurderes under det første kriteriet.

All erfaring fra det norske markedet tilsier at det er svært høye etableringshindre for etablering som en konkurransedyktig netteier. Dette har historisk vært krevende, og markedsutviklingen tilsier at det ikke er blitt enklere i et modent marked hvor kundene har svært høye forventninger til dekning og hvor teknologiutviklingen krever betydelige investeringer. Dette bakteppet danner grunnlaget for Nkoms konklusjon om at det første kriteriet er oppfylt.

Ice har kommet langt i utbygging av et tredje konkurransedyktig nett. Selskapet gir imidlertid klart uttrykk i sitt hørings svar for at dette ikke hadde vært mulig uten regulering. Ice er som beskrevet under kriterium 2 fremdeles avhengig av forutsigbar tilgang til nasjonal gjesting for å kunne være en konkurransedyktig aktør under utbyggingsperioden. Videre mener Nkom at for en aktør med rundt 12 % markedsandel, er det utvilsomt stordriftsulemper knyttet til produksjonskostnad for trafikk i mobilnettet. Det vises også til Analysys Masons rapport om bærekraftig konkurranse⁶ som viser til at både tidligere studier og empiri legger til grunn at et konkurransedyktig mobilnett må ha minimum 20 % markedsandel for å være konkurransedyktig. Basert på utviklingen i markedet og markedsandeler, er det ikke holdepunkter for at Ice raskt vil kunne nå et slikt nivå.

Når det gjelder tilgang til frekvensressurser, er Nkom tydelig i analysen på at alle de tre netteierne har tilstrekkelig mengde frekvenser for utbygging av nasjonale nett. Tilgang til frekvensressurser er derfor ikke et vesentlig moment i Nkoms vurdering av etableringshindringer, og Nkom har presisert dette i vurderingen av det første kriteriet.

Etableringshindre for MVNO og tjenesteleverandør er åpenbart vesentlig lavere enn for en MNO. Imidlertid kreves det betydelige investeringer og ressursinnsats for etablering som MVNO med eget

⁶ Analysys Mason har på oppdrag fra Nkom gjort utredningen «Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet» 29. juni 2023.

kjernenett og samtrafikk. I et marked uten bærekraftig konkurranse på nettverksnivå er det videre risiko for at dominerende aktør kan utøve adferd som har til formål eller virkning å begrense konkurransen fra denne typer aktører. Etablering som tilbyder av passiv infrastruktur (tårn osv.) eller tilbud av lokasjoner for samlokalisering (tak, husvegg) er ikke en del av vurderingen av det første kriteriet.

Nkom har gjort enkelte justeringer i vurderingen av det første kriteriet på bakgrunn av høringskommentarene.

6.2 Andre kriterium: Markedet tenderer ikke mot bærekraftig konkurranse

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har under det andre kriteriet vurdert om markedet har egenskaper som gjør at det ikke tenderer mot bærekraftig konkurranse. Nkom har konkludert med at det ikke finnes tilstrekkelige klare holdepunkter for dynamikk i markedet innenfor analysens tidsperspektiv som tilsier at markedet vil tendere mot bærekraftig konkurranse uten ex-ante regulering.

Høringskommentarer

Telenor mener at Nkom ikke har bevist at det andre kriteriet er oppfylt. Telenor viser til at det andre kriteriet i ESAs anbefaling er knyttet til markedsstrukturen. Nkoms utgangspunkt er dermed ikke presist sett hen til kriteriet som skal vurderes. Fokus for vurderingen skal være markedsstrukturen og at strukturen «tenderer» mot konkurranse. Telenors inntrykk er at Nkom setter terskelen for lavt når det konkluderes med at vilkåret er oppfylt. Nkom må med sannsynlighetsovervekt bevise at markedet ikke beveger seg mot konkurranse. At Nkom «ikke har tilstrekkelige holdepunkter» for at markedet ikke beveger seg mot konkurranse, er ikke nok.

Telenor viser til at siden forrige reguleringsperiode har Ice fortsatt å bygge ut sitt nett og har i dag mer enn 96 prosent befolkningsdekning. I tillegg har selskapet betydelige planer for oppgradering og utbygging til 99 prosent befolkningsdekning. Dette målet vil være nådd i løpet av kommende reguleringsperiode.

Når det gjelder hvor stor egen-trafikk Ice har i sitt nett, mener Telenor at oppdatert informasjon tett opp mot at eventuelt reguleringsvedtak treffes, må legges til grunn. Telenor viser til at Ice' omfattende planer for nettutbygging og oppgradering innebærer at Ice allerede tidlig i ny reguleringsperiode vil levere 5G uavhengig av Telias nett. Nkoms vurdering av at disse planene er urealistiske, fremstår ifølge Telenor ikke som dokumentert. Ice er nå del av et profesjonelt offentlig eid konsern med betydelig finansiell styrke, og markedet må kunne legge til grunn informasjon som selskapet gir.

Telenor mener også det er en betydelig svakhet ved vurderingen at Nkom ikke konkret gir uttrykk for hvor langt utbyggingen av det tredje nettet må ha kommet for at Ice kan anses som en fullverdig aktør. Etter Telenors syn vil en referanse til mer enn 95 prosent befolkningsdekning være konsistent med Nkoms siste reguleringsvedtak om prisregulering for nasjonal gjesting. Terskelen må vurderes og begrunnes.

Telenor påpeker at Nkom ikke har tatt hensyn til at de fleste av Ice' innplasseringer er gjort på rooftops hos andre enn Telenor. I de tilfellene Ice er avhengig av samlokalisering i Telenors tårn, vil de få tilgang, og Ice har også mulighet til å bygge selv gjennom eget tårnselskap. Ice har også en betydelig endret situasjon innenfor fiber/backhaul der de kan nyte godt av Lyses posisjon og Altibox-partnere.

Tilgangsnektelse kan ikke anses som et problem, og andre aktører enn Telenor er viktige for Ice' utbygging. Etter at Ice ble kjøpt av Lyse har selskapet en ressursbase sammenliknbar med Telia og Telenor, og Ice' samlede markedstyngde og konkurransekraft er dermed styrket.

Ice tilbyr allerede tjenester der kunden kan velge å kun bruke Ice' nett, og Telenor mener dermed at Ice' nett må anses som konkurransedyktig.

Telenor mener Nkom må undersøke hva som skal til for at Ice skal gå inn i grossistmarkedet for mobiltjenester, hva som er selskapets strategi og de økonomiske incentivene til å utnytte kapasiteten som ligger i nettet. Telenor viser til at i Lyses melding til Konkurransetilsynet om kjøp av Ice ble det opplyst at Ice hadde noe grossistvirksomhet med et fåtall kunder. Telenor påpeker at regulering kan disintensivere Ice fra å gå ytterligere inn i grossistmarkedet.

Telenor mener markedsandelene ikke kan anses stabile og at det må forventes at Ice fortsetter å vinne markedsandeler på bekostning av Telia og Telenor. Telenor påpeker at analysen må bygge på oppdaterte markedsandeler og at dette vil kunne påvirke hva som forventes av utviklingen i markedsandeler i et framoverskuende perspektiv. Beregninger som Telenor har gjort viser at det norske mobilmarkedet vurdert utfra markedsandeler basert på abonnement på nettverksnivå, i løpet av reguleringsperioden får samme grad av konkurranse som det vi ser i Sverige og Danmark. Basert på markedsandeler målt i antall abonnement første kvartal 2023 og avtaler om nettverksdeling har Telenor beregnet markedskonsentrasjonen i Danmark og Sverige, HHI lik henholdsvis 0,361 og 0,384. Ifølge Telenor taler disse beregningene for at konklusjonen på vurderingen av kriterium 2 må bli at det norske mobilmarkedet utvikler seg mot virksom konkurranse. Telenor viser også til at Kommisjonen la ned veto mot forhåndsregulering i Finland i 2004. Da var netteiernes markedsandeler på henholdsvis 60 prosent, 29 prosent, 10,5 prosent og 0,1 prosent, som gir en HHI på 0,455. Markedskonsentrasjonen i Norge er betydelig lavere enn den var i Finland.

I og med at Nkom må se lengre frem enn 2026, vil markedskonsentrasjonen være enda lavere enn det som fremkommer over. Dette innebærer at markedskonsentrasjonen ikke indikerer at markedet ikke tenderer mot konkurranse i et framoverskuende perspektiv.

Telenor viser til at Nkom i analysen oppgir at gjennomsnittsinntekt per kunde (ARPU) for mobilaktørene i Norge er høyere enn i nabolandene. Mobilabonnement selges med en rekke tilleggstjenester, og dersom ARPU-sammenlikninger ikke korrigeres for dette, kan de ikke sammenliknes.

Telenor viser også til at analysen fremhever norske mobilkunders preferanser for dekning, og at det her gis referanse til Telenors dekning. Implikasjonen er imidlertid at det er preferanser for dekning og ikke merkevaren Telenor isolert sett.

Telenor viser til at Telenor og Telia har sterke incentiver til å fylle nettet med trafikk, og at det må legges til grunn at det gjelder for Ice også. I tillegg tilbyr eRate og Svea også grossisttilgang. Telenor etterlyser at Nkom har spurt om aktørenes strategi for det tilfelle at reguleringen opphører, da dette antas å ville kunne gi relevant informasjon.

Etter Telenors oppfatning er det risiko for at Nkom pålegger en regulering som gir Ice reduserte incentiver til å bygge de siste basestasjonene i planen, fordi det vil kunne bli billigere å kjøpe tilgang. En streng regulering av TL og MVNO-tilgang vil også kunne ha negativ innvirkning på Ice som aktør i grossistmarkedet og på den måten redusere grossistkonkurransen.

Telavox er enig i hovedpunktene i analysen om at markedet ikke tenderer mot effektiv konkurranse. Ifølge Telavox er Ice' dekning lang fra tilstrekkelig som en relevant leverandør av grossisttjenester.

Ice kan bekrefte at selskapet aldri ville blitt en farlig konkurrent for Telenor og Telia dersom myndighetene ikke hadde lagt til rette med regulering. Ice har også arbeidet proaktivt med å etablere økt konkurranse i grossistmarkedet som er dominert av Telenor. En ny reguleringsperiode vil sikre at markedet forblir konkurranseutsatt og forbrukerne fortsetter å høste av dette også i perioden frem til markedet klarer seg uten en særskilt regulering.

Nkoms vurdering

Generelt om andre kriterium

Nkom er ikke enig i at terskelen for å påvise at det andre kriteriet er oppfylt er satt for lavt. Det fremgår av anbefalingens punkt 13 at vurderingen må omfatte at det etableres bærekraftig konkurranse innenfor analysens tidshorisont eller etter perioden, forutsatt at det finnes klare observerbare holdepunkter eller bevis for positiv dynamikk i markedet i løpet av analysens tidshorisont.⁷ 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 konkurranse. At det ikke er klare bevis eller holdepunkter for at

⁷ Kommisjonens 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: [...]

markedsstrukturen tenderer mot infrastrukturbasert konkurranse innenfor analysens tidshorisont, er dermed en riktig terskel for å påvise at det andre kriteriet er oppfylt.

Betydningen av det tredje nettet

Det finnes ingen eksakt terskel for hva som utgjør en fullverdig eller konkurransedyktig aktør i det relevante markedet. Det avgjørende i analysens sammenheng er hvorvidt markedsstrukturen tenderer mot bærekraftig konkurranse. Nkom viser til varsel om vedtak kapittel 6.1 for nærmere vurderinger av hva som må til for å utgjøre et konkurransedyktig nett. Nkom har i denne sammenheng også innhentet en ekstern vurdering fra Analysys Mason⁸.

Nkom anerkjenner at mye ligger til rette for at Ice nå med Lyse i ryggen kan realisere et tredje nasjonalt mobilnett innen analysens tidshorisont, herunder muligheten til å bygge egne basestasjoner gjennom eget tårnselskap og tilgang til fiber/backhaul fra Lyse og Altibox-partnerne, slik også Telenor kommenterer. Det vises til kapittel 5.3 når det gjelder vurdering av innspillene i tilknytning til samlokalisering. Samtidig har Nkom i markedsanalysen uttrykt at Ice' utbyggingsplaner er massive og at det er flere usikkerhetsmomenter, herunder faktorer som Ice i mindre grad rår over. Telenor og Telia har også revurdert sine tidsangivelser for 5G utbygging og gitt uttrykk for at tidligere utbyggingsplaner har vært for ambisiøse og at utbyggingen er mer tidkrevende enn det man først anslo⁹. Dette underbygger at det er grunnlag for å ta høyde for uforutsette forsinkelser også i Ice' utbyggingsplaner. Nkom vil gjennomføre en ny markedsanalyse om tre år for å se om det er klare observerbare holdepunkter eller bevis for at markedsstrukturen tenderer mot bærekraftig konkurranse, slik også Ice har påpekt i sine kommentarer til Telenors høringsvar, jf. kapittel 5.1.

Når det gjelder Ice+ abonnement som kun benytter Ice' mobilnett er målgruppen barn/unge. Denne målgruppen kan ikke anses å være representativ for hele Ice' kundemasse, og kan dermed ikke vektlegges i vurderingen av konkurransedyktigheten til det tredje mobilnettet, slik Telenor påpeker.

Ice kan oppnå høyere markedsandel for det tredje mobilnettet ved å etablere et attraktivt grossisttilbud. Hvor attraktiv Ice vil være som grossistaktør henger imidlertid tett sammen med dekning, noe også Telavox kommenterer. Det er derfor forståelig at Ice har fokus på å bygge dekning fremfor å prioritere etablering av et grossisttilbud. Selv om Ice vil kunne dra nytte av Lyses erfaring med grossistvirksomhet i andre markeder, kan det være ressurskrevende for en mindre mobiloperatør å etablere et grossisttilbud. Uansett vil Ice være avhengig av nasjonal gjesting i utbyggingsperioden for ikke å svekke grossistkundernes oppfatning av dekning.

Å balansere reguleringen opp mot Ice' investeringsinsentiver er en sentral del av vurderingen av virkemidlene. Dette vil bli håndtert i utkast til vedtak.

⁸ Analysys Mason: «Bærekraftig konkurranse i det norske mobilmarkedet», 29. juni 2023

⁹ [Telenor bekrefter 5G-forsinkelse: – Planen om å bli ferdig i 2024 var for ambisiøs - Insidetelecom.no](#)

Utvikling i markedsandeler og markedskonsentrasjon

I vurderingen under det andre kriteriet er det flere forhold rundt markedsstrukturen som skal vurderes, men utvikling i markedsandeler er en sentral parameter i denne vurderingen. Nkom er enig med Telenor i at analysen skal være basert på oppdatert informasjon, og markedsanalysen er blitt oppdatert med statistikk for helår 2022, samt kjente endringer i markedet første halvår 2023.

Telenor har sammenlignet markedskonsentrasjonen på nettverksnivå i Norge med Danmark og Sverige. I beregningen av markedskonsentrasjonene i Danmark og Sverige er den samlede markedsandelen for aktører som deler nettverk lagt til grunn. Det fremgår av Nkoms markedsanalyse at det er relevant å vurdere markedskonsentrasjonen basert på markedsandeler i grossistmarkedet. Selv om Telenor og Telia i Danmark og Tele2 og Telenor i Sverige benytter det samme nettet for å tilby sine tjenester og således ikke konkurrerer på dekning, er de fortsatt uavhengige konkurrenter i både sluttbruker- og grossistmarkedet. Ved inngåelse av avtalen mellom Telenor og Telia om å dele nettverk i Danmark, identifiserte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen flere konkurransebegrensende bekymringer, herunder økt risiko for et hemmelig samarbeid i grossistmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd¹⁰. Partene ble imidlertid enige om forpliktelser som løste Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bekymringer. Alle de fire nevnte tilbyderne i Danmark og Sverige tilbyr grossisttilgang i form av tjenesteleverandør- og MVNO-tilgang. På bakgrunn av dette er det etter Nkoms vurdering ikke korrekt å legge den samlede markedsandelen for henholdsvis Telenor og Telia i Danmark og Tele2 og Telenor i Sverige til grunn ved beregning av markedskonsentrasjonen i grossistmarkedet i de to landene. Dersom man i beregningen legger til grunn markedsandelene til selskapene som deler nett hver for seg, blir markedskonsentrasjonen i de to landene betydelig lavere enn tallene Telenor oppgir i sitt høringssvar.

I kapittel 11 i rapporten «Assessment of Norwegian mobile revenues in a Nordic context – 2023» som er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)¹¹ har Tefficient sammenlignet markedskonsentrasjonen¹² 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.

Telenors henvisning til Kommisjonens veto mot finsk markedsanalyse er vurdert i kapittel 7 nedenfor.

Telenors innspill til sammenlikningen av gjennomsnittlig inntekt per kunde mellom de nordiske landene er vurdert i kapittel 5.2.

¹⁰ [Radio Access Network sharing agreement between Telia Denmark A/S and Telenor A/S \(kfst.dk\)](#)

¹¹ [Redusert pris for store datapakkar, men norske mobilkundar betalar framleis mest i Norden - regjeringen.no](#)

¹² Markedskonsentrasjonen er beregnet med utgangspunkt i selskapenes markedsandeler målt i omsetning i sluttbrukermarkedet.

Oppsummert

Nkom har gjort enkelte justeringer i vurderingen av det andre kriteriet på bakgrunn av høringskommentarene.

6.3 Tredje kriterium: Alminnelig konkurranserett er ikke tilstrekkelig

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har i analysen foretatt en vurdering av om den alminnelige konkurranseretten alene på en tilstrekkelig effektiv, hensiktsmessig og forutberegnelig måte vil kunne avhjelpe markedssvikt i det relevante markedet. I varselet er det konkludert med at dette ikke er tilfelle og at det tredje kriteriet dermed er oppfylt.

Høringskommentarer

Telenor mener at Nkom ikke har bevist at det tredje kriteriet er oppfylt. Telenor viser til at Nkom må bevise at konkurransereglene er utilstrekkelig for å håndtere den identifiserte markedssvikten på en tilfredsstillende måte, ikke at forhåndsregulering på noen områder er mer effektiv enn konkurransereglene.

Telenor viser til at konkurranseloven muliggjør rask intervensjon mot ulovlig utestengelse eller annen adferd i strid med forbudet mot misbruk av dominerende stilling. Telenor mener at det må kunne forventes at etterforskning iverksettes og konkluderes raskt av Konkurransetilsynet eller ESA i saker som prioriteres.

Telenor viser også til at saker kan følges opp gjennom tilsagnssaker eller etter konkurranseloven § 12, som gir Konkurransetilsynet en hjemmel til å pålegge opphør av misbruk av dominerende stilling. Telenor viser videre til at Konkurransetilsynet kan fatte midlertidige vedtak etter § 12 fjerde ledd, når det er rimelig grunn til å anta at § 10 eller § 11 er overtrådt og det er fare for varig og uopprettelig skade på konkurransen.

Telenor påpeker at det er foreslått at Konkurransetilsynet skal få et nytt verktøy, markedsetterforskning. Telenor mener at verktøyet gir tilsynet mulighet til å pålegge både adferds- og strukturelle vilkår. Telenor fremholder at dette ikke er vurdert av Nkom.

Telenor mener at konkurranseproblemet uansett ikke er klart definert og at Nkom ikke har vurdert hva som er nødvendig for å løse konkurranseproblemet, herunder om det er nødvendig med to sett marginskvistester etter avvikende kriterier.

Tilgangsnekt fremstår etter Telenors syn ikke som en reell risiko ved fravær av en regulering. Telenor viser til at det i dag finnes kommersielle tilgangsavtaler og at det ikke er dokumentert at Telenor og Telia ikke vil tilby tilgang uten regulering.

Når det gjelder samlokalisering, mener Telenor at tilgangsnekt ikke er en relevant problemstilling og peker på at det i dag finnes tre MNOer i tillegg til andre aktører og eiendomseiere. Når tilgangsnekt ikke er et reelt problem, mener Telenor at det heller ikke er nødvendig med virkemidler utover konkurranseloven. Telenor mener Nkom ikke har vurdert hva som kreves av vilkår innenfor dette segmentet og at det ikke er dokumentert at alminnelig konkurranserett ikke er tilstrekkelig.

Nkoms vurdering

Nkom har i sin markedsanalyse tatt stilling til og vurdert om alminnelig konkurranserett alene er tilstrekkelig for å avhjelpe svikt i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Nkom har presisert at 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 tilstrekkelig.

Samtidig beror behovet for en sektorspesifikk forhåndsregulering i stor grad på hvor effektiv konkurranselovgivningen er i oppfølgingen av overtredelser innenfor det relevante markedet. Dette er også presisert innledningsvis i vurderingen av det tredje kriteriet. Dermed er det nødvendig å vurdere om forhåndsreguleringen på noen områder er mer effektiv enn konkurranselovgivningen. Det siste inngår som et moment i helhetsvurderingen. Gjennom en slik vurdering har analysen vist at det tredje kriteriet er oppfylt.

Nkom mener videre at konkurranselovgivningen ikke er tilstrekkelig for å avhjelpe markedssvikt i det relevante markedet slik markedstrukturen er i dag, til tross for at konkurranseloven § 12 gir konkurransetilsynet en hjemmel til å pålegge opphør av ulovlig forhold. Nkom mener denne bestemmelsen ikke gir tilstrekkelig grunnlag for rask eller hyppig intervensjon. Det fremgår i analysen at intervensjon etter bestemmelsen forutsetter at det har funnet sted en konkurranseskadelig adferd i strid med konkurranseloven § 11. Brudd på sistnevnte bestemmelse krever en omfattende analyse fra Konkurransetilsynets side. Rettspraksis viser at slike analyser kan strekke seg over flere år, og Nkom mener derfor at konkurransereguleringen i praksis ikke muliggjør tilstrekkelig rask intervensjon mot konkurranseskadelig adferd i markedet.

Nærings- og fiskeridepartementet sendte den 31. mars 2023 ut på høring forslag om endringer i konkurranseloven om markedsetterforskning. Forslaget innebærer at Konkurransetilsynet vil få muligheten til å sette inn tiltak tidligere hvis de oppdager adferd som er skadelig for konkurransen, uten å påvise brudd på konkurranseloven. Markedsetterforskningsverktøyet gjør at Konkurransetilsynet kan pålegge foretak å endre adferd, avtaler eller lignende hvis de ser at det er skadelig eller begrensende på konkurransen. Resultatet av Nærings- og fiskeridepartementets høringsforslag er fremdeles ikke klart. Det er videre uklart hvordan Konkurransetilsynet vil bruke dette verktøyet, og om verktøyet vil brukes i utvalgte markeder herunder grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett. Nkom mener derfor det ikke er grunnlag for å konkludere med at et eventuelt slikt verktøy vil fjerne behovet for sektorspesifikk regulering i det relevante markedet.

Nkom er videre uenig i at det konkurranseproblemet ikke er klart definert i markedsanalysen og at tilgangsnekt ikke fremstår som et reelt problem. Nkom viser til vurderingene som er gjort av konkurranseproblemer under det andre og det tredje kriteriet i markedsanalysen, Videre beskriver varsel om vedtak kapittel 5 mulige og faktiske konkurranseproblemer i markedet, herunder også for samlokalisering. Nkom kan ikke finne at Telenor har tilstrekkelig begrunnet sin anførsel på dette punktet og fastholder derfor sin vurdering knyttet til tilgangsnekt som et potensielt konkurranseproblem.

Nkom kan ikke se behov for endringer i vurderingen av det tredje kriteriet på grunnlag av Telenors høringsinnspill.

7 Analysen av sterk markedsstilling

Vurdering og konklusjon i markedsanalysen

Nkom har på bakgrunn av en analyse av markedsandeler og flere andre forhold konkludert med at Telenor i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i den perioden analysen omfatter. Telenor utpekes dermed som tilbyder med sterk markedsstilling.

Høringskommentarer

Telenor er uenig Nkoms konklusjon om at selskapet kan anses for å ha sterk markedsstilling. Telenor viser til at i de tilfeller der en bedrift med markedsandel under 50% har blitt vurdert som dominant, har det typisk vært fordi den dominerende bedrift var flere ganger større enn nest største bedrift. Telenor viser til at selskapet ved årsskiftet hadde en grossistmarkedsandel på 48 % og at trendene i markedet indikerer at Telenors markedsandel vil fortsette å falle i analyseperioden. Telia, den største konkurrenten, hadde ved årsskiftet en grossistmarkedsandel i underkant av 40%. Nkom legger tilsynelatende ingen vekt på at Telia har en markedsandel som er i samme størrelsesorden som Telenor. Slik det fremgår i Hjelmeng og Sørgards bok (se fotnote 15), er imidlertid dette et svært viktig premiss i de saker der Kommisjonen har konkludert med at en aktør med markedsandel under 50% likevel er dominerende. Telenor mener de markedsandelsbaserte kriterier for å utpeke Telenor som dominant aktør ikke er oppfylt.

Videre mener Telenor at Nkom burde også ha sett på omsetning til eksterne kunder for å vurdere konkurransesituasjonen og få et bedre bilde av hvor konkurransen fungerer og hvem som vinner kundene.

Telenor viser også til at Kommisjonen i 2004 la ned veto mot marked 15-regulering i Finland, hvor TeliaSonera hadde 60 % av originerte minutter, Elisa 29 % og Finnet Verkot 10, 5 %.

Telenor anfører at en rekke andre faktorer enn markedsandeler må vurderes og at analysen av sterk markedsstilling skal gjøres fremoverrettet i relevant tidsperiode. Telenor anfører herunder:

- Grossistmarkedet fungerer som en form for anbudsmarked der kundene forhandler om store volum for en lengre periode. I et anbudsmarked vil det normalt kunne legges til grunn at to aktører er nok. I tillegg må Ice anses som en potensiell konkurrent, og for leveranse til MVNOer og TLER er det flere andre aktører etablert.
- Det vil for TLER kunne være begrensede byttekostnader, men dette vil ikke gjøre seg gjeldende for MVNO og nasjonal gjesting da disse aktørene bruker sine egne SIM-kort.
- Sluttkundernes preferanser som fremkommer av Nkoms spørreundersøkelser, reflekteres i Telenors markedsandel, og det er ikke grunnlag for å hevde at det er «innelåsing», «tilgang til salgskanaler» eller «tilgang til informasjon» som er grunnlaget for Telenors markedsposisjon.
- Når det gjelder sluttbrukermarkedet, er det allerede etablerte aktører innenfor bedriftssegmentet, og for en aktør som allerede er etablert innenfor privatsegmentet, vil etablering i bedriftssegmentet være forbundet med begrensede investeringer. For Ice, som er en del av Lyse, antas det at selskapet vil kunne spille på Altibox' bedriftsvirksomhet.
- Det er ikke korrekt at det foreligger innelåsende mekanismer i bedriftssegmentet. En stor del av kundemassen vil til enhver tid være utenfor binding/avtaleperiode, og Telenor kan på ingen måte opptre uavhengig av konkurrenter eller kunder. Konkurransen oppleves som sterk.
- Når det gjelder overføringskapasitet, har det skjedd en betydelig utvikling. Lyses erverv av Ice gjør at Ice kan få tilgang til Lyse/Altibox' infrastruktur, tilsvarende som Telia gjennom kjøp av Get også har fått tilgang til overføringskapasitet/backhaul.

Telenor viser også til at Kommisjonen i vetoet mot sterk markedsstilling i Finland trekker frem risikoen for at markedsregulering vil føre til mindre konkurranse. Telenor viser til sitat om at konsekvensen av den foreslåtte ikke-diskrimineringsforpliktelsen kunne medføre for høy grad av transparens og være uheldig ved forhandling av vilkår for tilgang og redusere pris konkurranse.

Når det gjelder samlokalisering, viser Telenor til at det er en rekke tilbydere av samlokalisering i tillegg til MNOene. Eksistensen av disse andre aktørene er fullstendig ignorert når Nkom vurderer dominans i grossistmarkedet. Det er videre slik at det ikke er grunnlag for å forvente at markedsandeler i samlokaliseringsmarkedet er proporsjonale med MNOenes markedsandeler på andre tjenester. Dette er en metodisk feil av Nkom som impliserer at dominansvurderinger ikke kan være gyldige på samlokaliseringsmarkedet.

Forbrukerrådet viser til at ingen andre mobiltilbydere i Norge eller våre naboland har like god inntjening per kunde som Telenor i Norge. Dette, sammen med andre forhold som Nkom trekker frem i høringsdokumentene, understøtter konklusjonen om at Telenor fortsatt har sterk markedsstilling og at

det er behov for fortsatt regulering som sikrer at både Ice og andre selskaper får tilgang til Telenors mobilnett på fornuftige betingelser.

Happybytes mener markedet for tilgang i dag kjennetegnes i praksis ved at Telenor misbruker sin stilling i grossistmarkedet ved å på kort sikt gjennomføre plutselige endringer på tilgangsvilkårene med direkte konsekvenser for Happybytes' rammevilkår. Eksempler på dette er forsøk på å fjerne volumrabatter og å øke priser på MVNO-tilgang.

Ice mener Telenors vedvarende høye markedsandel og høye inntekt per kunde understøtter at selskapet fortsatt beholder sin sterke posisjon i markedet, og Telenor har investert betydelig i sin dekningsposisjon.

I kommentarer til hørings svar utdyper Ice at Telenors sterke markedsposisjon har gitt økonomiske fortrinn, noe som har ledet til betydelige investeringer i infrastruktur og det nettverket Telenor ofte beskriver som «verdens beste mobilnett». Det tilsier at Telenor har, på tross av reguleringen, hatt svært gode rammevilkår i mange år, noe som har gitt dem mulighet til å utvikle sin forretning og gjøre investeringer som er svært krevende for andre å gjøre. Dette har skapt et miljø som har gjort det vanskelig for andre selskaper å konkurrere, og målet om deregulering har tatt lenger tid enn det man tidligere håpet på.

Ice viser i sitt hørings svar også til at vi i Norge har erfart konsekvensene av manglende konkurranse. Telenor har blitt gebyrlagt av både Nkom og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) en rekke ganger, og straffen har i to av tilfellene vært i milliardklassen. Det viser at myndighetene har dokumentert at skadene er betydelige når dominerende aktører evner å hindre etablering av konkurranse. Reell konkurranse sikrer at selskaper opptrer ansvarlig og etisk, og slik markedet fungerer per nå, har vi vært helt avhengig av både en tydelig regulering og en tøff håndheving av loven slik Nkom og ESA har demonstrert de siste årene.

Telavox viser til at Telenor per i dag har for stor mulighet til å justere tilgangsbetingelser. Dette gjør rammebetingelsene for tilgangskjøpere uforutsigbare, noe som helt klart er i strid med formålet med marked 15-vedtaket.

Nkoms vurdering

Nkom forholder seg til Retningslinjene for markedsanalyser fra ESA (og Kommisjonen). Vurderingene knyttet til markedsandeler er i hovedsak gjengitt i markedsanalysen kapittel 6.3.1. Det gjengis fra Retningslinjene at markedsandeler over 50 % i seg selv normalt er bevis for dominerende stilling, mens markedsandeler under 50 % må suppleres av andre strukturelle forhold i SMP-vurderingen. Når markedsandeler faller under 40 %, er funn av sterk markedsstilling ikke sannsynlig ifølge Kommisjonen. Telenors markedsandel ved utgangen av 2022 var 43 % av antall abonnement og 54 % av omsetning, Nkom mener således de markedsandelsbaserte kriteriene legger grunnlag for utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling. Samtidig må vurderingen suppleres med andre faktorer slik Nkom

har gjort i markedsanalysen. Nkom viser også til at analysen av sterk markedsstilling må sees i sammenheng med tre-kriterie-testen som beskriver markedsstrukturen i Norge.

Videre mener Telenor at Nkom også burde sett på omsetning til eksterne kunder for å vurdere konkurransesituasjonen og få et bedre bilde av hvor konkurransen fungerer og hvem som vinner kundene. Som tilleggsinformasjon har Nkom inkludert en fordeling av omsetning til eksterne kunder mellom Telenor og Telia. Bytter av vertsnett får relativt store utslag i en slik oversikt ettersom eksternsalg total sett kun utgjør i underkant av ti prosent av totalmarkedet. Telenor hadde imidlertid en vesentlig større andel av eksternsalg (62 prosent) enn Telia (38 prosent) ved utgangen av 2022.

Når det gjelder Telenors henvisning til Kommisjonens veto mot finsk utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling i 2004¹³, mener Nkom at markedsituasjonen i Finland på det aktuelle tidspunktet var betydelig annerledes enn situasjonen i Norge. I tillegg til TeliaSonera hadde både Elisa Oy og Finnet Verkot Oy nasjonalt nett og tilbudte tilgang til MVNOer og tjenesteleverandører på kommersielle vilkår i et uregulert marked. Fra den første tilgangsavtalen ble inngått i år 2000 og frem til 2004 hadde eksterne tilgangskjøpere økt sin markedsandel fra 0 til 10 % i 2004. I 2004 var det ti tilgangskjøpere, hvorav særlig to hadde stått for en vekst på 6 prosentpoeng siste 18 måneder. Kommisjonen mente den raske veksten til tilgangskjøperne og den observerte dynamikken i sluttbrukermarkedet hadde ledet til at tilgangskjøpere hadde fått en sterk posisjon på etterspørselssiden og at dette ville ha signifikant betydning for konkurransen i grossistmarkedet. Tilgangskjøperne i markedet forhandlet normalt med alle tre netteierne om priser og andre vilkår for tilgang og hadde lyktes i å oppnå ulike avtaler. I 2004 var nummerportabilitet nylig implementert i Finland, og det lå dermed godt til rette for økt dynamikk i sluttbrukermarkedet. På denne bakgrunn mente Kommisjonen at de øvrige momentene regulatøren hadde lagt vekt på, ikke var tilstrekkelige til å påvise sterk markedsstilling i markedet.

Nkom mener analysen av det norske markedet tegner et helt annet bilde, hvor tilgangskjøpere enda ikke har lyktes i å oppnå over 10 % av andel abonnement og 6 % av omsetningen, selv om Telenor hele tiden har vært forpliktet til å gi tilgang og direkte byttekostnader for sluttbrukere må anses å være lave (blant annet pga. nummerportabilitet siden 2001). I lys av de gjeldende markedsforhold i Norge og generelt et modent mobilmarked, er det ikke utsikter til like rask vekst for tilgangskjøpere i Norge per i dag og således heller ikke utsikter til vesentlig styrket forhandlingsmakt på etterspørselssiden. Dette har Nkom underbygget gjennom analysen av de tre kriteriene og analysen av sterk markedsstilling. Nkom mener dermed det er langt flere forhold enn Telenors markedsandel som er grunnlaget for utpekingen av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling. Kommisjonens veto fra 2004 er heller egnet til å styrke Nkoms konklusjon om at det norske markedet i vesentlig grad skiller seg fra land som ikke har sektorspesifikk forhåndsregulering.

—

¹³ FI/2004/0082

Telenor viser videre til et sitat fra Kommisjonen i samme sak som trekker frem risikoen ved virkemidler som innebærer for høy grad av transparens. Nkom har imidlertid aldri pålagt transparens for prisvilkår for grossisttilgang, slik at denne risikoen gjør seg ikke gjeldende i den norske reguleringen.

Nkom kan ikke se at Telenors beskrivelse av et anbudsmarked hvor to aktører er nok kan beskrive mobilmarkedet i Norge, og Nkom forholder seg til regjeringens målsetning om tre konkurransedyktige nett. Videre har Nkom allerede tatt hensyn til flere av momentene Telenor nevner, blant annet at bytte av SIM kun utgjør et hinder for tjenesteleverandører, at en stor del av kundemassen i bedriftsmarkedet ikke er innelåst ved bindingstid, og spørsmålet om tilbudssidesubstitusjon i bedriftsmarkedet. Nkom er enig i at sluttbrukernes preferanser kan sies å reflekteres i selskapets markedsandeler, men preferansene sier også noe om forventninger til utviklingen i markedsandeler. Sluttbrukeres preferanser tar åpenbart tid å endre og er derfor også et viktig element i vurderingen av utviklingen i markedet fremover. Det samme gjelder tilgang til salgskanaler som også er et moment som gir indikasjoner på markedsutviklingen fremover i tid.

Gjennom Nkoms arbeid med robuste transmisjonsnett har Nkom relativt detaljert oversikt over tilbud og etterspørsel etter overføringskapasitet. Selv om dette er et marked som er i utvikling, skjer de store endringene ikke raskt. Nkom mener beskrivelsen i markedsanalysen gir et riktig bilde av situasjonen i dag.

Bakgrunnen for å inkludere samlokalisering som en tjeneste i reguleringen av marked 15, fremgår av kapittel 4 ovenfor, samt analysens kapittel 2.5. Det fremgår her at samlokalisering ikke er eller skal analyseres som et eget marked og at utpekingen av tilbyder med sterk markedsstilling ikke bygger på forhold i et eget marked for samlokalisering, men på forhold i grossistmarkedet for tilgang og originering i mobilnett slik det er avledet og definert i analysen.

Innspillene fra øvrige aktører støtter opp om Nkoms konklusjoner og er dermed ikke kommentert i denne oppsummeringen.

Høringskommentarene til dominansvurderingen har ikke medført behov for endringer i markedsanalysen, kun mindre tilføyelser og presiseringer.

8 Valg av særskilte forpliktelser

Høringen av markedsanalysen inneholdt ikke vurderinger av særskilte forpliktelser for å avhjelpe faktiske eller mulige konkurranseproblemer. Enkelte aktører ga likevel kommentarer i høringen. Disse er vurdert nedenfor.

8.1 Generelle innspill

Høringskommentarer

Telenor anfører i sine kommentarer at selskapet er opptatt av forutsigbare rammebetingelser slik at de kan tilby forutsigbare vilkår og konkurransedyktige tjenester til grossistkunder. Gjeldende regulering er imidlertid svært detaljert og forutsetter at myndighetene har svært god innsikt i hvilke konsekvenser reguleringen medfører. I gjeldende reguleringsperiode har det vært behov for Nkom å gjøre flere presiseringer av reguleringen for å fjerne usikkerhet knyttet til hva som har ligget i enkelte krav. Presiseringene har resultert i behov for justeringer av vilkår, for eksempel knyttet til volumrabatt. Dette illustrerer at detaljert regulering er kompleks for alle parter, kan gi uklare/uforutsette markedsvirkninger, behov for justering av vilkår og klargjøring fra Nkom, og er ikke en hensiktsmessig måte å regulere på.

Nkoms vurdering

Telenor har vært underlagt regulering i marked 15 siden 2006, i denne perioden er det fattet fire markedsvedtak. Økende detaljeringsgrad skyldes i all hovedsak at erfaring har vist at det er behov for detaljerte krav for å forhindre konkurransebegrensende adferd. Telenor viser til at Nkom presiserte vedtaket 14. mai 2020 i tilknytning til ikke-diskriminering. Nkoms presiseringer av ikke-diskrimineringskravet endret imidlertid ikke hvordan kravet skal forstås i relasjon til [redacted]. Presiseringene ble derimot gjort for å tydeliggjøre at plikten til ikke-diskriminering ikke fratok Telenor muligheten til å tilby [redacted]. Bakgrunnen for dette var at [Unntatt offentlighet: [redacted]]. Avviklingen hadde en konkurransebegrensende effekt for enkelte tilgangskjøpere. Nkom mente det ikke var grunnlag for å forstå markedsvedtaket slik Telenor gjorde og påla selskapet retting. Etter klage på vedtaket fra Telenor har departementet truffet vedtak i klagesaken¹⁴ som blant annet konkluderer med at det ikke var grunnlag for å forstå vedtaket slik Telenor hadde gjort. Presiseringene som ble gjort kan derfor ikke begrunnes i et behov for å klargjøre en detaljert regulering med uklare markedsvirkninger, slik Telenor anfører. Saken underbygger derimot at det foreligger et behov for relativt detaljerte forpliktelser for å hindre konkurransebegrensende adferd. Nkom viser også til at KDD i sitt klagevedtak fremhever at det gjelder et særlig aktsomhetskrav

¹⁴ Vedtak i klagesak om Nkoms pålegg mot Telenor om retting av standardavtaler, og avtaler for MVNO- og tjenesteleverandørtilgang 17. august 2023

for Telenor som har sterk markedsstilling. Det fremgår av departementets uttalelser at Telenor, i den grad selskapet er usikker på hvordan markedsvedtaket skal fortolkes, bør be om veiledning fra Nkom.

8.2 Tilgang for nasjonal gjesting

Høringskommentarer

Telenor anfører at kvaliteten på mobilnettet er en meget viktig konkurranseparameter som bidrar til massive investeringer i ny teknologi og utvidet dekning, samt sikrer norske brukere nett i verdensklasse. Ice nådde ved årsskiftet 2022 en befolkningsdekning i eget nett på 96 % og er i stadig mindre grad avhengig av nasjonal gjesting for å tilby tjenester i mobilmarkedet. Lyses ambisjon og evne til videre utbygging, sammenholdt med allmenn kunnskap om hvordan det økonomiske incentivet av gunstige vilkår for nasjonal gjesting kan påvirke viljen til å investere i gradvis mer ulønnsomme områder, tilsier at regulert tilgang til nasjonal gjesting til subsidierte priser i denne dyreste delen av mobilnettet allerede har utspilt sin rolle. En plikt til å tilby nasjonal gjesting til regulerte priser i den delen av nettet som har den høyeste produksjonskostnaden, vil ikke gi kostnadsdekning. En eventuell videreføring kan uansett begrenses til ett år da Ice' 5G-utbygging skal være fullført innen 2025.

Nkoms vurdering

Nkom har i varselet begrunnet at det fremdeles er behov for et sikkerhetsnett for nasjonal gjesting i form av tilgangsplikt, men at prisregulering kan avvikles. Bakgrunnen for dette er blant annet hensynet til regulatorisk forutsigbarhet og insentiver til effektiv utbygging. Nkoms varsel står dermed ikke i motstrid til Telenors anførsler.

8.3 Tilgang for MVNO

Høringskommentarer

Telavox har i inneværende reguleringsperiode erfart at rammebetingelser og Telenors opptreden har forverret selskapets markedsbetingelser. Telavox mener Telenor per i dag har for stor mulighet til å justere tilgangsbetingelser som gjør at rammebetingelsene for tilgangskjøpere er uforutsigbare og som helt klart er i strid med formålet med marked 15-vedtaket. Telavox nevner særskilt Telenors plutselige endringer i tilgangsvilkår (prisøkning på MVNO-tilgang) som fikk direkte konsekvenser for Telavox' rammevilkår og lønnsomhet av investeringer for å tilby bedre grossisttjenester. Det samme gjaldt Telenors ensidige [REDACTED] i 2020. Telavox mener videre at krav til bulkprising vil kunne medføre forbedring i tilgangskjøperes forutsigbarhet og begrense Telenor

sin mulighet til å misbruke sin dominerende stilling i grossistmarkedet. Telenor har fått innvilget utsatt iverksettelse på krav om å tilby bulkprising inntil klagen på marked 15-vedtaket er behandlet.

Telavox har i tillegg følgende innspill til ny regulering:

- Reguleringen må sikre konkurransedyktige MVNOer. MVNOer har høye kostnader knyttet til investering og drift av kjernenett og tilgrensede aktiviteter og må derfor ha en merkbart lavere tilgangspris enn TLER for å kunne oppnå sammenlignbar margin.
- Reguleringen på være tilpasset et marked med effektive grossister uten fysiske mobilnett ved at regulering tilrettelegger for konkurranse på grossistnivå, som i sin tur styrker konkurranse på grossistnivå.
- Reguleringen må sikre tilgang til å tilby mobilt bredbånd og M2M/IoT slik at alle tilgangskjøpere skal kunne tilby alle produkter som benytter mobilnett som innsatsfaktor. Utgangspunktet for reguleringen er fravær av effektiv konkurranse på nettverksnivå, ikke snevert avgrensede sluttbrukermarkeder. Særlig i bedriftsmarkedet er det viktig for en aktørs konkurransekraft å kunne tilby kunder et fullsortiments utvalg av mobilbaserte produkter.

Happybytes har i kommentarer til tidligere vedtak fremmet krav om innføring av bulkpriser. Dette tiltaket vil medføre en vesentlig forbedring i tilgangskjøperes forutsigbarhet og vil begrense Telenor sin mulighet til å misbruke sin dominerende stilling i grossistmarkedet gjennom plutselige justeringer i tilgangsbetingelser. I tillegg gjør en bulkprismodell det mulig å sette egne prismodeller til sluttbrukere og på den måten sikre et større mangfold av mobilprodukter.

Telenor mener at Nkom må begrunne hvorfor tilbudene fra tre landsdekkende MNOer og de mange tilbudene fra ulike tjenesteleverandører samt MVNOene, ikke gir norske sluttbrukere ønsket kvalitet og priser på telefonikoblede mobiltjenester. Videre må Nkom sannsynliggjøre at eventuell regulering av MVNO-tilgang vil bidra til et bedre resultat for sluttkundene.

Nkoms vurdering

Nkom har merket seg Telavox' innspill om Telenors endringsadgang i tilgangsavtaler og varsler en innstramning i endringsadgangen.

Når det gjelder Telavox og Happybytes etterspørsel etter krav til bulkpris, varsler Nkom endringer i reguleringen som har til hensikt å tilrettelegge for individuelle avtaler om alternative prismodeller. Nkom varsler at forbudet mot diskriminering mellom eksterne virksomheter vil bli avvirket og at dette har til hensikt å skape et større mulighetsrom for individuelle forhandlinger, med mål om at partene kan komme til enighet om vilkår som avviker fra standardavtalen og andre inngåtte avtaler.

Når det gjelder Telavox' anførsler om behov for lavere tilgangspris for MVNO-tilgang enn tjenesteleverandørtilgang, viser Nkom til at reguleringen sikrer dette gjennom differensiert marginskvisregulering for de to tilgangsformene. Avtaler om tjenesteleverandørtilgang skal bestå krav

om positiv bruttomargin for hvert enkelt sluttbrukerprodukt som inngår i testen. Med bruttomargin forstås relevante inntekter fra sluttbrukervirksomhet, herunder termineringsinntekter knyttet til de aktuelle sluttbrukerne, fratrukket tilgangskostnader og termineringskostnader. Avtaler om MVNO-tilgang skal imidlertid bestå full marginskvistest hvor også kostnader til sluttbrukervirksomheten hensyntas. Marginskvistester av vilkårene for MVNO-tilgang er dermed strengere enn marginskvistester av vilkårene for tjenesteleverandørtilgang. Nkom viderefører også kravet til relative priser mellom disse tilgangsformene. Tilgangspriser for MVNO skal som minimum være minst like attraktive som for TL.

Telavox mener videre at regulering må være tilpasset effektive grossister uten fysiske mobilnett. Nkom forstår innspillet slik at Telavox mener vilkår for tilgang skal være mer attraktive for aktører som videreselger til grossistkunder enn til sluttbrukere. Etter Nkoms erfaring er det normalt ikke noe som hindrer videresalg i Telenors tilgangsavtaler basert på standardavtalen. Både tjenesteleverandører og MVNO-aktører kan således velge å selge til egne sluttkunder eller til grossistkunder eller til begge kundegruppene basert på samme tilgangsavtale. Nkom mener at en tilgangsregulering som differensierer etter hvorvidt kjøper selger til egne sluttkunder eller grossistkunder, vil potensielt kunne bli relativt kompleks og lite treffsikker. Nkom anser ikke å ha grunnlag for å utforme reguleringen på en slik måte.

For reguleringsbehovet for mobilt bredbånd viser Nkom til vurderingene i dette dokumentets kapittel 5. Selv om sluttbrukermarkedet for mobilt bredbånd ikke lenger er omfattet av reguleringen, vil aktører som har tilgangsavtale hos Telenor for å tilby tradisjonell mobiltelefoni, likevel kunne tilby mobilt bredbånd, da innsatsfaktoren er den samme. Nkom har under gjeldende regulering gjennomført marginskvistest for tradisjonell mobiltelefoni og mobilt bredbånd samlet. Endringen i dette vedtaket innebærer at mobilt bredbånd ekskluderes fra testene. Dette forventes i liten grad å påvirke testresultatene som følge av et svært begrenset og fallende antall mobilt bredbåndabonnement og tilhørende lav vekt i marginskvistestene sammenlignet med ordinære mobilabonnement.

Til Telenors anførsler om at Nkom må begrunne hvorfor eksisterende tilbud fra netteiere og tilgangskjøpere ikke er tilstrekkelig, viser Nkom til at sluttbrukerpriser fremdeles er høyere enn i våre naboland, til tross for regulering som tilrettelegger for at tilgangskjøpere kan bidra til tjenestekonkurranse. Nkom mener MVNO-aktører bidrar til mangfold og valgmuligheter, både i grossistmarkedet og i sluttbrukermarkedet.

8.4 Tilgang for tjenesteleverandører

Høringskommentarer

Fjordkraft anfører at tjenestetilbyder uten eget nett opererer er i et marked med svært lave marginer, og vilkårene for tilgangskjøpere har ikke blitt bedre i den reguleringsperioden vi er inne i. Videre anfører Fjordkraft at Telenor har lyktes med å usette innføringen av bulkkjøp, kanskje den viktigste endringen i vedtaket. Vilårene for tilgangskjøpere er fortsatt ikke gode nok til at man kan drive lønnsom virksomhet, selv med de forutsetninger som Fjordkraft har med sammenlignbar virksomhet innen strømsalg. Det har ikke vært mulig å tilpasse produkter til kundenes ønske om større datamengder (for eksempel fri data) innenfor dagens prismodell for tilgangskjøp hos Telenor. Tilgangskjøperne er dermed ekskludert fra den mest attraktive delen av markedet. Fjordkraft mener følgende må hensyntas i nytt vedtak:

- Positiv bruttomargin kan høres tilforlatelig ut, men er en komplett irrelevant måleparameter da det garanterer kun én krone i margin totalt på alle tjenestene som mobilutfordreren leverer.
- Etablerte gratistjenester til kunden koster ekstremt mye engros. Det er etablert en standard i markedet hvor kundene opplever at de får gratis samtaletrafikk, SMS og 2 MMS, og at det er datamengden som bestemmer prisen på produktet. Engrosprisen for disse tjenestene løper imidlertid pr enhet (minutt og antall).
- Når i tillegg datavolumene prises sterkt degressivt, altså slik at de første små datavolumene prises svært høyt, og muligheten for bulkkjøp ble stanset, så er det ikke mulig å utfordre Telenor på produkt/pris.
- Utfordringen i punktet over kommer av at Telenor har mulighet til å prise tilgangskjøp på en måte som omgår reguleringsintensjon og gjør det umulig for tilgangskjøpere å konkurrere på de mest lønnsomme produktene. Nkom må definere prismodellen.

Telenor mener at grossistmarkedet for TL-tilgang er velfungerende og at reguleringen kan og bør avvikles på dette grensesnittet. Etableringshindrene for denne tilgangsformen er lave. TL-tilgang tilbys av Telenor, Telia, MVNOer og MVNEer. ICE har foreløpig ikke etablert seg i grossistmarkedet, men vil dersom de velger dette bidra til ytterligere konkurranse i denne delen av grossistmarkedet.

Nkoms vurdering

Nkom har i varselet begrunnet at det fremdeles er behov for regulert tilgang for tjenesteleverandører.

Nkom ønsker å tilrettelegge for at tilgangskjøpere skal ha størst mulig fleksibilitet i sin prising i sluttbrukermarkedet og at ikke prismodellene i grossistmarkedet skal sette begrensninger for mulighetene til å konkurrere innenfor ulike segmenter. Virkningen av en gitt prisstruktur på grossistnivå for tilbyders mulighet til å tilby konkurransedyktige sluttbrukerprodukter, vil imidlertid

kunne være forskjellig for ulike sluttbrukermarkeder og segmenter, samt variere over tid avhengig av konkurransebildet i sluttbrukermarkedet. Nkom mener derfor tilgangskjøpere selv har de beste forutsetninger for å vurdere hvilken prisstruktur som passer for deres satsning. Nkom ønsker derfor primært at tilgangskjøpere skal kunne forhandle om individuelt tilpassede prisstrukturer. For å bedre legge til rette for dette, varsler Nkom endringer i reguleringen i form av at forbudet mot diskriminering mellom tilgangskjøpere fjernes. Forhandlingen må likevel skje innenfor rammene av reguleringen. Dette innebærer at kravene til tilgang og forbudet mot diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet gjelder, samt at det alltid skal være mulig å velge standardvilkårene ved avtaleinngåelse.

8.5 Tilgang til samlokalisering

Høringskommentarer

Telia anfører at det er viktig at det oppstilles vilkår som gjør at samlokalisering skjer innenfor rimelige frister og til fornuftige priser, både ved første innplassering og ved eventuell oppgradering av utstyr i ettertid. Telenors rettigheter og plikter er per i dag til dels uklare og bør presiseres bedre hvis reguleringen opprettholdes.

Ice anfører i sine kommentarer at de ønsker fakturering av strøm for samlokalisering basert på faktisk forbruk, som vil være positivt om samtlige tårnselskap innfører som standard. Ikke minst vil det gi samtlige aktører en økonomisk gevinst dersom de lykkes med å være mer energieffektive. Dette er noe Ice gjennom Tårnselskapet allerede jobber med å få til.

Telenor har i høringsinnspill og møter argumentert for at krav om kostnadsorientering for samlokalisering ikke er forholdsmessig og viser blant annet til at:

- Prising av samlokasjon er sterkt asymmetrisk ved at Telia og Ice tar langt høyere priser enn Telenor. Disse aktørene er således ikke disiplinert av reguleringen.
- Telenor Norge er Telenor Infrac (tårnselskapet) største kunde og vil disiplinere prissettingen for samlokalisering da Telenor Norge legger mye innsats i å redusere sine kostnader.
- Forbud mot prisdiskriminering mellom intern og ekstern virksomhet er tilstrekkelig.
- De regulerte prisene for samlokalisering kommer i høyere grad Telia til gode enn Ice, og det er ikke grunnlag for at Telenor skal subsidiere en fullverdig nettsversaktør.

Nkoms vurdering

Nkom varsler videreføring av krav til kostnadsorientert pris og øvrige krav til samlokalisering. Vi viser til redegjørelse for behovet for prisregulering i form av kostnadsorientering i varselet kapittel 7.5.10. For

Øvrig viser vi til diskusjon om prisnivå for samlokalisering som er oppsummert i dette dokumentets kapittel 5.3 og varselet kapittel 7.5.10.

Til Ice' kommentar om fakturering av strøm etter faktisk strømforbruk, mener Nkom det er mest formålstjenlig om en endret praksis gjelder for alle mobilnetteierne som tilbyr samlokalisering og mener derfor bransjen selv må finne fram til en bransjestandard for fakturering av strøm. For å avbøte noe av uforutsigbarheten som har vært ved fakturering av strøm, viderefører Nkom kravet til kun én måneds varslingsfrist for prisøkning for kraftforbruk ved samlokalisering i mobilnett.

Nkom har for øvrig ikke mottatt konkrete innspill til presisering eller endring av plikten til samlokalisering, utover innspill fra Telenor.