

ALLER MEDIA AS / PLUSSMOBIL

Høringsinnspill

Overføring av frekvenstillatelser fra Lyse Tele AS og Telia Norge AS til felleseid infrastrukturselskap for radionett

Mottaker	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Dato	13. august 2026
Avsender	Aller Media AS / PlussMobil	Status	Utkast til gjennomgang
Deres ref.	2607148-5	Sak	Overføring av frekvenstillatelser

Hovedbudskap: PlussMobil motsetter seg ikke overføringen, men mener at en godkjenning må kombineres med bindende og kontrollerbare vilkår for grossisttilgang hos både Telia og Lyse. Plikten må omfatte både MVNO- og tjenesteleverandørtilgang, slik at PlussMobil kan kjøpe tilgang direkte fra en av operatørene eller gjennom en MVNO- og plattformleverandør. Tilgang må tilbys på priser som gir en effektivt drevet tilgangskjøper en reell mulighet til bærekraftig positiv driftsmargin. Uten slike vilkår kan samarbeidet svekke det prispresset Nkom selv dokumenterer at PlussMobil og andre tilgangskjøpere bidrar med.

1. Innledning

Aller Media AS leverer mobiltjenesten PlussMobil og takker for muligheten til å kommentere Nkoms foreløpige vurderinger av overføringen av frekvenstillatelser fra Lyse Tele AS og Telia Norge AS til et felleseid infrastrukturselskap for radionett.

PlussMobil er en uavhengig tjenesteleverandør uten eget radio- eller kjernenett og tilbyr mobilabonnement i privatmarkedet. PlussMobil kjøper i dag en tjenesteleverandørløsning gjennom Telavox, som leverer MVNO- og plattformlaget basert på tilgang i Telenors nett. Virksomheten er dermed avhengig både av at Telavox har effektiv MVNO-tilgang, og av at de samlede grossistvilkårene i hele verdikjeden gir PlussMobil mulighet til å konkurrere og drive bærekraftig.

Dagens leveransemodell må samtidig ikke føre til en strukturell innlåsing. PlussMobil må ha en reell mulighet til senere å etablere et direkte grossistforhold til en netteier som tjenesteleverandør. Dersom PlussMobil på et senere tidspunkt investerer i nødvendig infrastruktur, må det også være mulig å be om MVNO-tilgang. Reelle alternativer hos Telia og Lyse vil styrke tilgangskjøpernes forhandlingsposisjon og redusere avhengigheten av én regulert tilbyder.

PlussMobil har ikke selvstendig grunnlag for å vurdere de radiotekniske virkningene av partenes samlede spektrumtilgang og har heller ingen særskilte innspill om nasjonale sikkerhetsinteresser. Innspillet konsentreres derfor om virkningene for konkurransen og behovet for vilkår som sikrer effektiv grossisttilgang.

2. Nkoms mål og tilgangskjøpernes betydning

Nkom fremhever i høringsdokumentet at det overordnede målet for reguleringen er gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester for brukere i hele landet. Reguleringen skal legge til rette for bærekraftig konkurranse, valgmuligheter og innovasjon. Etter PlussMobils vurdering må virkningene for sluttbrukerne derfor stå sentralt når overføringen vurderes.

Nkom viser til at øvrige aktører, omtalt som uavhengige tilgangskjøpere, hadde 9,6 prosent av mobilabonnementene, men bare 6,9 prosent av omsetningen ved utgangen av 2025. Nkom fremhever videre uttrykkelig at tilgangskjøpere i privatmarkedet, herunder PlussMobil, trekker ned gjennomsnittlig inntekt per kunde og bidrar til prispress. Dette er etter vår vurdering et sentralt funn: Tilgangskjøperne er små målt mot netteierne, men har en konkurransemessig betydning som er større enn markedsandelene alene tilsier.

Tallet på kundevedtatte merkenavn gir heller ikke et fullstendig bilde av antallet eierskapsmessig uavhengige konkurrenter. Talkmore er eid av Telenor, mens OneCall er en del av Telia. Nkom opplyser samtidig at gruppen på 9,6 prosent inkluderer Chilimobil og Fjordkraft Mobil, hvor Telia har eierandeler på henholdsvis 45 og 39 prosent. Ice, som tidligere var en selvstendig utfordrer og netteier, ble kjøpt av Lyse i 2022.

Historikken viser etter PlussMobils vurdering et mønster hvor flere utfordrere over tid er blitt helt eller delvis kjøpt av en netteier. Oppkjøp kan ha flere årsaker og er ikke i seg selv et konkurranseproblem. Mønsteret understreker likevel betydningen av rammevilkår som gjør det mulig å etablere, utvikle og opprettholde lønnsomme, eierskapsmessig uavhengige tilbydere over tid. Merkevarerbredde kan ikke erstatte uavhengige kommersielle beslutningssentre.

3. PlussMobils vurdering av nettverkssamarbeidet

PlussMobil legger til grunn at et felles radioaksessnett kan gi bedre dekning, høyere kapasitet og lavere enhetskostnader. Slike gevinster kan komme norske mobilkunder til gode og styrke Telias og Lyses mulighet til å utfordre Telenor.

Gevinstene vil imidlertid ikke automatisk bli omsatt i lavere priser eller bedre vilkår for sluttkundene. Kostnadsbesparelser kan også tas ut som økte marginer hos de vertikalt integrerte operatørene. Om gevinstene når forbrukerne, vil derfor i stor grad avhenge av om PlussMobil og andre tilgangskjøpere fortsatt kan konkurrere effektivt på pris, produktutforming og kundeservice.

Samarbeidet reduserer antallet fysiske radionett fra tre til to. Selv om Telia og Lyse skal beholde separate kjernenett og kommersielle virksomheter, vil de dele radioinfrastruktur, spektrum og en vesentlig del av nettets kostnadsgrunnlag. Dette kan gjøre partenes kostnadsstruktur og strategiske interesser mer like og svekke insentivene til å tilby eksterne aktører vilkår som setter dem i stand til å utfordre netteierne egne sluttbrukervirksomheter.

Nkom peker selv på at nettverkssamarbeidet kan redusere partenes insentiver til å tilby grossisttilgang og gjøre grossistmarkedet mer sårbart for koordinert tilgangsnekt. Etter den varslede modellen skal det felleseide infrastrukturelskapet samle radioaksessnettet og frekvensressursene, mens Telia og Lyse beholder separate kjernenett og fortsatt skal tilby tilgang i grossistmarkedet. Eventuelle

tilgangsforsiktelser må derfor pålegges begge operatørene og utformes slik at de gir to reelle, selvstendige grossistalternativer.

I dag er det bare Telenor som er underlagt særskilte tilgangsforsiktelser i marked 15. Dersom denne reguleringen senere lettes eller oppheves uten at Telia og Lyse har tilsvarende forsiktelser, kan tilgangskjøpere i ytterste konsekvens stå uten et nett som har plikt til å tilby tilgang på regulerte vilkår. Dette risikobildet bør inngå i Nkoms vurdering av hvilke vilkår som må følge frekvensoverføringen.

4. Behov for bindende vilkår

PlussMobil mener at Nkom ikke bør nøye seg med etterfølgende markedsovervåking. Integreringen av radioinfrastruktur og frekvensressurser vil være omfattende og kan bli vanskelig å reversere. Nødvendige konkurransevilkår bør derfor være avklart og tre i kraft samtidig med godkjenningen.

4.1 Tilgangspunkt for både Telia og Lyse

Både Telia og Lyse bør pålegges å imøtekomme rimelige anmodninger om MVNO- og tjenesteleverandørtilgang på transparente, forutsigbare og ikke-diskriminerende vilkår. MVNO-tilgangen må utformes slik at MVNO- og plattformleverandører som Telavox kan levere løsninger til selvstendige tjenesteleverandører. Samtidig må tjenesteleverandører som PlussMobil kunne be om en direkte tjenesteleverandøravtale med enten Telia eller Lyse.

Tilgangspunktet bør omfatte hele det nasjonale mobiltilbudet som hver av partene leverer ved bruk av det felles radionettet, og alle relevante nåværende og fremtidige mobilteknologier. Forsiktelserne bør minst være like presise og forutberegnelige som forsiktelserne som i dag gjelder for Telenor i marked 15.

Det felleseide infrastrukturselskapet er etter den varslede modellen ikke grossisttilbyder. Tilgangspunktet må være håndhevbar overfor Telia og Lyse, mens vilkår som er nødvendige for den tekniske gjennomføringen, også må kunne håndheves overfor infrastrukturselskapet. Organiseringen må ikke skape et ansvarsgap mellom innehaveren av frekvenstillatelsene og grossisttilbyderne. Radionettet, kapasitetsfordelingen eller tekniske grensesnitt må ikke kunne brukes til å avslå, begrense eller forsinke tilgang.

4.2 Reell mulighet til direkte tilgang og nettbytte

PlussMobils nåværende tjenesteleverandørløsning gjennom Telavox må ikke utelukke en senere direkte tjenesteleverandøravtale med Telia eller Lyse. Dersom PlussMobil senere investerer i eget kjernenett og øvrig nødvendig infrastruktur, må selskapet også kunne fremme en rimelig anmodning om MVNO-tilgang. Tilgangsformen må kunne endres når virksomhetens tekniske eller kommersielle modell utvikles.

Retten må understøttes av praktisk gjennomførbare migreringsvilkår, forutsigbare leveringstider og rimelig teknisk bistand. Urimelige krav til minstevolum, etableringsbetaling, bindingstid eller exit-kostnader må ikke gjøre retten teoretisk. Reell mulighet til å bytte grossistleverandør er nødvendig for at alternative tilbud skal disiplinere markedet.

4.3 Prisivilkår som muliggjør bærekraftig drift

Effektiv grossisttilgang krever mer enn et formelt tilbud. Prisenivået og prismodellen må gi en effektivt drevet tilgangskjøper en reell mulighet til å oppnå bærekraftig positiv driftsmargin ved en realistisk kundemasse og over en rimelig tidshorisont. Nkom skal ikke garantere den enkelte aktørs lønnsomhet, men reguleringen må hindre at selve grossistvilkårene gjør lønnsom konkurranse uoppnåelig.

Vurderingen må ta hensyn til nødvendige kostnader i hele verdikjeden, herunder trafikk og nettilgang, MVNO-plattform og BSS, kundeservice, fakturering, salg, markedsføring og regulatorisk etterlevelse. Dette er særlig viktig når sluttbrukertilbyderen kjøper gjennom en tilrettelegger. En test som bare viser en marginalt positiv bruttomargin på enkelte produkter eller hos ett ledd i kjeden, er ikke tilstrekkelig dersom en realistisk produktportefølje samlet ikke kan drives bærekraftig.

Telia og Lyse bør derfor underlegges et forbud mot marginskvis. Eventuelle brudd bør rettes ved reduksjon av grossistprisene, ikke ved at sluttbrukerprisene økes. Tilgangskjøperne bør kunne velge praktisk anvendelige volum-, trinn- eller bulkmodeller som speiler sluttbrukermarkedets produktstruktur, og bør beskyttes mot plutselige eller ensidige endringer som vesentlig svekker etablerte forretningsmodeller.

4.4 Teknisk og kommersiell likebehandling

Grossistkunder bør få tilgang til samme dekning, kapasitet, nettkvalitet og relevante nettfunksjoner som partenes egne sluttbrukervirksomheter. Nye teknologier og funksjoner, herunder 5G og fremtidige mobilfunksjoner, bør gjøres tilgjengelige uten ugrunnet forsinkelse. Vilkårene må også hindre lavere prioritet eller systematisk dårligere kvalitet for grossistkundene i perioder med høy belastning.

4.5 Uavhengige grossistbeslutninger og informasjonsbarrierer

Telia og Lyse må treffe uavhengige grossistbeslutninger og gjennomføre separate forhandlinger med tilgangskjøpere. Det felleseide infrastrukturselskapet bør ikke motta eller gjøre tilgjengelig kundespesifikk informasjon om grossistkunders priser, volumer, produktplaner, markedsstrategi eller forhandlingsposisjon utover det som er strengt nødvendig for teknisk drift. Forpliktelsene bør støttes av dokumenterte tilgangskontroller, taushetsrutiner og revisjonsspor.

4.6 Standardtilbud, rapportering og løpende kontroll

Telia og Lyse bør pålegges et standardtilbud med priser, prisstruktur, tekniske grensesnitt, etableringsløp, leveringstider, tjenestekvalitet og endrings- og oppsigelsesvilkår. Dette reduserer rommet for forskjellsbehandling og gjør det mulig å planlegge investeringer og sammenligne tilbud.

Partene bør rapportere til Nkom om forespørsler, tilbud, avslag, avtaler, behandlingstid, salg av ekstern grossisttilgang, tjenestekvalitet og lansering av nye nettfunksjoner. Forretningshemmeligheter kan behandles konfidensielt, men Nkom bør offentlig vurdere om vilkårene gir reelle grossistalternativer og bærekraftig konkurranse.

Vilkårene bør ha en uttrykkelig evaluerings- og justeringsmekanisme, med vurdering etter 12 og 24 måneder og deretter regelmessig. Dersom rapporteringen ikke viser reelle og konkurransedyktige

grossisttilbud, må Nkom etter nødvendige prosedyrer kunne skjerpe eller presisere vilkårene. De bør gjelde mens samarbeidet består, med mindre Nkom dokumenterer et effektivt grossistmarked.

5. Oppsummering og anmodning

PlussMobil motsetter seg ikke at frekvenstillatelsene overføres. Et felles radionett kan gi bedre dekning, kapasitet og kostnadseffektivitet. Samtidig er strukturendringen varig, reduserer antallet fysiske radionett og kan svekke partenes insentiver til å tilby effektiv grossisttilgang.

Nkom har dokumentert at tilgangskjøpere, herunder PlussMobil, trekker ned gjennomsnittsprisene og bidrar til prispress. Skal denne konkurransen bestå, må tilgangskjøperne både få tilgang til nett og økonomiske vilkår som gir effektivt drevne aktører en reell mulighet til bærekraftig drift. En formell tilgangsrett uten praktisk anvendelige og konkurransedyktige vilkår vil ikke være tilstrekkelig.

På denne bakgrunn ber Aller Media AS / PlussMobil om at en eventuell godkjenning minst betinges av tilgangsplikt for både Telia og Lyse som omfatter MVNO- og tjenesteleverandørtilgang, forbud mot marginskvis med retting gjennom grossistpris, forutsigbare standardvilkår, teknisk og kommersiell likebehandling, praktiske migreringsvilkår og løpende rapportering til Nkom. Organiseringen av det felles radionettet må ikke kunne hindre operatørene i å oppfylle plikten.

Innspillet er begrunnet i den strukturelle endringen Nkom beskriver, og innebærer ikke en påstand om at Telia eller Lyse i dag opptre i strid med regelverket. PlussMobil støtter en egen høring om konkrete vilkår, men ber om at nødvendige vilkår fastsettes før nettintegrasjonen blir vanskelig å reversere. Vi stiller gjerne i møte med Nkom for å utdype våre erfaringer fra sluttbrukermarkedet og betydningen av grossistvilkårene for faktisk priskonkurranse.

Dokumenter det vises til

1. Nkom, Overføring av frekvenstillatelser fra Lyse Tele AS og Telia Norge AS til felleseid infrastrukturselskap for radionett, offentlig høringsdokument 4. juni 2026, særlig kapittel 3, 5.1 og 6.4-6.5.
2. Nkom, vedtak 9. april 2024 i marked 15 - grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett.
3. Talkmore, Bli bedre kjent med oss, talkmore.no/om (opplysning om Telenors oppkjøp av Talkmore i 2007).
4. OneCall, Om OneCall, onecall.no/om-onecall (opplysning om at OneCall er en del av Telia Norge).

Med vennlig hilsen

Aller Media AS / PlussMobil