



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

DIGITALISERINGS- OG
FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 2300455-41 - 412.9
Vår dato: 21.6.2024

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: MMA, FSR, OAU

Delvis unntatt fra offentlighet
iht offl § 13, fvl. § 13 og § 19

Oversendelse av Televox' klage på Nkoms vedtak i tidligere marked 15

Vedlagt oversendes klage fra Telavox AB (Telavox) datert 6. mai 2024. Klagen gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) vedtak 9. april 2024 om utpeking av Telenor ASA som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (heretter kalt markedet for tilgang og originering i mobilnett), tidligere marked 15. Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

1. Bakgrunn

I medhold av ekomloven §§ 3-2 og 3-3 er Nkom pålagt å analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere eventuelle tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det utpekes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én særskilt forpliktelse utover de generelle forpliktelser som følger av ekomloven med forskrifter.

Markedet for tilgang og originering i mobilnett har vært ute av EFTAs overvåkingsorgans (ESA) anbefaling over relevante markeder siden ESA reviderte sin anbefaling 5. november 2008. Nkom har i tråd med anbefalingen avsnitt 2 vurdert om markedet under norske forhold fremdeles kvalifiserer for sektorspesifikk ex-ante regulering.

Nkom varslet 28. september 2023 vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang og originering i mobilnett. I analysen av markedet (vedlegg til varselet) konkluderte Nkom med at markedet fortsatt oppfyller de tre



kriteriene for ex-ante regulering, og at Telenor har sterk markedsstilling. Nkom varslet flere særskilte forpliktelser for Telenor for å bøte på identifiserte konkurranseproblemer.

Vedlegg 1: Varsel om vedtak med vedlegg 28. september 2023 (i det følgende omtalt som varselet)

Nkom mottok hørings svar fra Elmera Group/Fjordkraft mobil (Fjordkraft), Chilimobil AS (Chilimobil), Ice Communications Norge AS (Ice), Telavox AB/eRate AS (Telavox), Telenor ASA (Telenor) og Telia Norge AS (Telia).

Nkom inviterte aktørene til å kommentere de mottatte hørings svarene innen 6. desember 2023. Nkom mottok kommentarer fra Aller Media AS/Plusmobil (Aller Media), Ice og Telenor.

På bakgrunn av varselet og de mottatte kommentarene utarbeidet Nkom utkast til vedtak som utpekte Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og påla særskilte forpliktelser. Utkast til vedtak ble oversatt til engelsk og notifisert ESA 1. mars 2024, jf. ekomloven § 9-3. Utkastet til vedtak ble samtidig lagt ut på Nkoms hjemmeside.

Vedlegg 2: Oversendelsesbrev til ESA, samt utkast til vedtak med tilhørende vedlegg 1. mars 2024 (norsk versjon av vedtak samt markedsanalysen, øvrige vedlegg til notifiseringen tilsvarer vedtakets vedlegg)

ESA ba Nkom om mer informasjon i tilknytning til notifiseringen i brev 12. mars 2024. Nkom besvarte forespørselen 15. mars 2024.

Vedlegg 3: ESAs forespørsel om mer informasjon 12. mars 2024

Vedlegg 4: Nkoms svar på forespørsel om mer informasjon 15. mars 2024

ESA ba Nkom om ytterligere informasjon i tilknytning til notifiseringen i brev 15. mars 2024. Nkom besvarte forespørselen 20. mars 2024.

Vedlegg 5: ESAs forespørsel om mer informasjon 15. mars 2024

Vedlegg 6: Nkoms svar på forespørsel om mer informasjon 20. mars 2024

Nkom mottok ESAs kommentarer til markedsanalyse og foreslått virkemiddelbruk i brev 26. mars 2024.

Vedlegg 7: ESAs kommentarer Nkoms utkast til vedtak 26. mars 2024



Med hjemmel i ekomloven § 3-3 og på bakgrunn av markedsanalysene, varsel om vedtak, utkast til vedtak og kommentarer fra aktørene og fra ESA, fattet Nkom 9. april 2024 vedtak om at Telenor har sterk markedsstilling i markedet for tilgang og originering i mobilnett. Telenor ble pålagt særskilte forpliktelser med hjemmel i ekomloven § 3-4, jf. kapittel 4.

Vedlegg 8: Nkoms vedtak 9. april 2024 med vedlegg (i det følgende omtalt som vedtaket)

Telenor ba Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i brev 22. april 2024 om utsatt iverksettelse av kravet til segmentert marginskvistest for tjenesteleverandører. Departementet besluttet å avvise anmodningen, blant annet etter tilrådning fra Nkom.

Vedtaket ble pålagt av Happybytes, Telavox og Telenor.

Vedlegg 9: Happybytes klage 7. mai 2024

Vedlegg 10: Telavox's klage 6. mai 2024

Vedlegg 11: Telenors klage 7. mai 2024

I henhold til forvaltningsloven § 33 jf. kapittel IV og V samt Samferdselsdepartementets "Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nkom etter ekomloven" nr. 2 og 3 ble berørte tilbyderne varslet om de mottatte klagen på vedtaket. Klagen ble også lagt ut på Nkoms hjemmeside 8. mai 2024. Partene fikk 3 ukers frist til å kommentere klagen.

Nkom har ved fristens utløp mottatt kommentarer til klagen fra Lyse Tele, Telia og Unifon.

Vedlegg 12: Kommentarer til klagen

2. Telavox' klage

2.1. Innledning

Telavox anfører at reguleringen i vedtaket representerer lite nytt sammenlignet med tidligere vedtak, men synes det er positivt at vedtaket introduserer en syv-segments marginskvistest i bedriftsmarkedet.

Telavox mener at velfungerende nettverkskonkurranse vil være positivt for det norske mobilmarkedet, men mener det er lite realistisk at dette vil oppnås i den kommende reguleringsperioden.

Nedenfor er hovedpunktene i klagen fra Telavox og kommentarene til klagen fra Lyse Tele og Unifon oppsummert. Nkom gir vurdering av hvert punkt.

Telavox har i vedlegg til klagen inkludert sine tidligere høringsuttalelser til markedsanalysen 22. mars 2023, til varsel om vedtak 28. september 2023 og til anmodning om utsatt iverksettelse av vedtaket 9. april 2024. Disse uttalelsene er vurdert tidligere i prosessen og vurderes ikke på nytt i denne innstillingen.

2.2. Vedtakets varighet

Grunnlag

Telavox påklager varigheten på vedtaket. Telavox mener at det er urealistisk at Lyse Tele/Ice om tre år vil kunne konkurrere effektivt uavhengig av tilgang til å gjeste Telia eller Telenor sine nett, og anfører derfor at vedtakets varighet bør være minst fire år. Telavox viser til at Ice har svært lave markedsandeler i bedriftsmarkedet og at de ikke har aktivitet i grossistmarkedet. Dette viser at Ice i hovedsak konkurrerer om en andel prisfølsomme privatkunder som stiller lavere krav til kvalitet. Telavox mener det ikke er realistisk at Ice sin konkurransekraft på faktisk og opplevd kvalitet vil styrke seg vesentlig i en periode på kun tre år, og mener derfor at en kortere varighet enn fire år vil være i strid med ekomlovens formål om bærekraftig konkurranse.

Lyse Tele støtter i sine kommentarer Telavox i at reguleringen bør ha en varighet på minst fire år. Lyse Tele er enig med Nkom i at utviklingen i det norske mobilmarkedet går i en positiv retning, men mener dynamikken i markedet fortsatt er preget av de to største aktørene som deler mer enn 80 prosent av omsetningen. Før en eventuell deregulering må markedet være i en tilstand som kan sikre bærekraftig konkurranse på infrastrukturnivå.

Nkoms vurdering

Nkom legger til grunn en forventning om økt markedsdynamikk de neste tre årene, som gir behov for en oppdatert markedsanalyse etter rundt tre år. På grunnlag av analysen vil Nkom vurdere behovet for videre regulering, en eventuell overgangsperiode ved avvikling av reguleringen eller full avvikling. Nkom har antydnet at dette kan være siste periode med sektorspesifikk markedsregulering for mobilmarkedet, men det må uansett gjøres en ny markedsanalyse for å ta stilling til dette. Nkom tar derfor ikke stilling til om det vil være effektiv nettverkskonkurranse om tre eller fire år.

Nkom tar Telavox' anførsler til etterretning, men ser ikke at det gir grunnlag for å endre vedtakets tidshorisont. Forpliktelsene i vedtaket vil uansett gjelde frem til nytt vedtak trer i kraft.

2.3. Upresise krav om alternative prisstrukturer

Grunnlag

Telavox er positiv til at vedtaket stiller krav til Telenor om alternative prisstrukturer og at bulkpris trekkes frem som en slik alternativ prisstruktur. Telavox er også positiv til at kravet om ikke-diskriminering mellom eksterne tilgangskjøpere lempes. Telavox er imidlertid bekymret for at vedtaket ikke er tilstrekkelig presist hva gjelder vilkårene for bulkpris og frykter at Telenor vil kunne utnytte uklarheter i vedtaket slik at reguleringens intensjon med hensyn til alternative prisstrukturer blir uthulet.

Telavox mener at kravene til bulkprising i det minste må være like presise og konkrete som de kravene som følger av vedtaket av 14. mai 2020. Telavox viser videre til at klagesakene om bulkprising i det forrige vedtaket fremdeles ikke er avgjort, og at reguleringen av bulkprising i vedtaket 9. april 2024 dermed kan leses som et de facto medhold av Telenors klage fra 2020 om krav til bulkpris. Dette forsterker Telavox' inntrykk av at telemyndighetene ikke opptrer i henhold til forvaltningsrettslige og EØS-rettslige forpliktelser.

Telavox forstår vedtaket slik at dersom Telavox ber om en tilgangsavtale med bulkpris som er tilpasset Telavox' behov og satsing som en grossist, så er Telenor pliktet til å tilby en slik struktur til samlet prisnivå som tilsvarer volum kjøpt gjennom standardavtalen etter å ha justert for høyere risiko ved innkjøp av bulk. Så lenge reguleringen ikke presiserer nærmere hva som ligger i «rimelige anmodninger» er risikoen høy for at Telenor ikke vil imøtekomme slike anmodninger om alternative prisstrukturer. Telavox mener vedtaket ikke redegjør tilstrekkelig for hva som utgjør en «en rimelig anmodning» eller «(...) rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer som er tilpasset den enkelte tilgangskjøpers behov og satsing».

Telavox støtter at kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne er fjernet, men mener at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre at alternative prismodeller faktisk realiseres gjennom forhandlinger. Kjøperkraft er en forutsetning for å nå frem i forhandlinger om alternative prismodeller, og Telavox viser i den forbindelse til at markedsanalysen konkluderer med at Telenor ikke disiplineres av kjøperkraft i forhandlinger med sine kunder.

Telavox frykter at vedtaket ikke er tilstrekkelig presis eller forpliktende til at tilgangskjøper faktisk oppnår avtaler med alternative prisstrukturer. Vedtaket må derfor som et minimum stille krav om risikojustert prisforhold mellom standardavtale og avtale med alternativ prisstruktur samt presisere at redusert lønnsomhet i Telenors egen sluttbrukervirksomhet ikke er en gyldig begrunnelse for avslag.

Telavox påklager på denne bakgrunn delene av vedtaket som gjelder bulkpris og krav om alternative prisstrukturer

Nkoms vurdering

Nkom har stilt krav om at rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer skal imøtekommes, og presisert at bulkpris kan være et eksempel på en alternativ prisstruktur. Nkom konkluderte

imidlertid ved utformingen av vedtaket at det ikke var hensiktsmessig å detaljere kravet på samme måte som ved endringsvedtaket 1. september 2020. Det vises i denne sammenheng til at de detaljerte kravene i vedtaket ikke er trådt i kraft og at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) begrunnet utsettelsen blant annet med for mye usikkerhet rundt effektene av kravene til regulert bulkpris for utbyggingsinsentivene til det tredje nettverket¹.

Departementet understreket imidlertid at det ikke ble gitt utsatt iverksettelse på plikten for Telenor til å imøtekomme rimelige anmodninger om alternative prisstrukturer til standardavtalen.

På denne bakgrunn mener Nkom at en anmodning om bulkpris fremdeles kan være rimelig, men at forhåndsregulering av detaljerte krav ikke er hensiktsmessig regulering på nåværende tidspunkt. I denne sammenheng viser Nkom også til at det nå er viktig å forberede aktørene på et marked uten regulering hvor forhandlinger foregår utelukkende på kommersielt grunnlag. Vedtaket gir derfor økte muligheter til forhandling av alternative avtaler, ved at kravet til ikke-diskriminering mellom eksterne er fjernet. Samtidig gir kravene til standardavtale et sikkerhetsnett for at tilgangskjøpere kan velge en regulert avtale. Standardavtalen skal også fungere som et utgangspunkt for forhandling, hvor Nkom stiller krav til at avvik fra den regulerte standardavtalen skal være transparente og dokumenterte. Dette, sammen med minimumskravene til tilgang, skaper et sikkerhetsnett for tilgangskjøpere. Nkom fastholder på dette grunnlag at det ikke er hensiktsmessig å stille mer detaljerte krav til alternative prisstrukturer.

Til Telavox' kommentarer til fravær av kjøpermakt, står Nkom fast ved konklusjonen om at tilgangskjøpere ikke har tilstrekkelig grad av kjøpermakt til å kunne disiplinere Telenor i en grad som gjør at selskapet ikke har sterk markedsstilling.² Dette betyr imidlertid ikke at tilgangskjøpere ikke kan ta noe mer ansvar for forhandlinger innenfor et regulatorisk sikkerhetsnett som nevnt ovenfor.

Nkom fastholder på dette grunnlag at det ikke skal stilles mer detaljerte krav til alternative prisstrukturer og ser ikke behov for å endre delene av vedtaket som gjelder alternative priser og bulkpris på bakgrunn av Telavox' anførsler.

2.4. Krav til bruttomargin større enn null prosent

Grunnlag

Telavox påklager kravet til kun positiv bruttomargin. Telavox mener et krav til bruttomargin på null prosent i marginskvistesten ikke gir insentiver til investeringer eller å ta risiko av betydning. Over tid innebærer dette redusert konkurranse fra tilgangskjøpere. Telavox mener også marginskvistesten er tilpasset sluttbrukervirksomhet og ikke

¹ KMD 16. oktober 2020: Svar på anmodning fra Telenor om utsatt iverksettelse av deler av Nkoms endringsvedtak om regulering av mobilmarkedet

² [Vedlegg 3 Oppsummering av høringssvar varsel om vedtak M15 - PUBLIC.pdf](#), kapittel 7.5.3.

grossistvirksomhet. I sin grossistvirksomhet tar Telavox over en del kostnader fra Telenor som ikke er relevante for en sluttbrukervirksomhet. En bruttomargin på null prosent for en sluttbrukervirksomhet kan dermed innebære en negativ bruttomargin for en grossist. Marginskvistestene må dermed minst sikre en positiv bruttomargin for en justert «Equally Efficient Operator».

Nkoms vurdering

Prisreguleringen i marked 15 er innrettet mot at kjøper av tilgang skal kunne replikere Telenors produkter i sluttbrukermarkedet og oppnå positiv margin basert på tilgangsavtale. Dette innebærer at marginskvistesten i sin natur tar utgangspunkt i inntekter fra salg i sluttbrukermarkedet og ikke i kostnadene til alternative tilbydere.

Nkom oppfatter at Telavox viser til kravet om positiv bruttomargin i marginskvistesten for tjenesteleverandørtilgang (for MVNO-tilgang gjennomføres full marginskvistest). En bruttomargintest innebærer at ingen produkter kan tilbys i sluttbrukermarkedet med priser som er lavere enn det en tilgangskjøper må betale Telenor (grossistkostnaden) for å tilby tilsvarende produkt. Testen gjennomføres per produkt, og alle produktene som testes må ha en bruttomargin større eller lik 0. Nkoms tester viser at margin per produkt i praksis varierer fra svakt positiv til at enkelte produkter oppnår 70-80 prosent bruttomargin. Det er dermed ikke slik at alle produkter har 0 bruttomargin. Avhengig av hvordan man innretter seg i sluttbrukermarkedet, mener Nkom det derfor er mulig å konkurrere i sluttbrukermarkedet basert på kravet om positiv bruttomargin per produkt for tjenesteleverandørtilgang.

En marginskvistest for MVNO-tilgang er en «strengere» test, som skal reflektere at en MVNO i større grad gjør egne investeringer og overtar noen av funksjonene/kostnadene til netteier. Testen er bestått dersom sluttbrukerinntektene er større eller lik summen av grossistkostnadene og nedstrømskostnadene.

Reguleringen skiller ikke mellom hvorvidt en tilgangskjøper selger produkter til sluttbrukere eller videresalg til andre tilbydere (grossistkunder). Dette er en kommersiell beslutning for tilgangskjøper hvor blant annet stordriftsfordeler vil kunne gjøre grossistsalg lønnsomt. Reguleringen er imidlertid innrettet mot at tilgangskjøper som har foretatt mer egen investering i infrastruktur (MVNO-tilgang), skal kompenseres for dette gjennom en mer omfattende prisregulering (full marginskvistest) og et absolutt krav om at tilgangsprisene skal være minst like gode som for tjenesteleverandører.

Nkom mener både marginskvistesten for MVNO og tjenesteleverandørtilgang har fungert etter sin hensikt. Testene har medført fallende grossistpriser for datatrafikk (ref. vedtaket figur 1) og vekst i markedsandel for tilgangskjøper samlet sett i løpet av de siste 3 år, både målt i antall abonnement og målt i omsetning (ref. markedsanalysen kapittel 5.2.2).

Nkom fastholder prinsippene for marginskvistester og ser ikke at Telavox' anførsler medfører behov for endring av vedtaket.

2.5. Inkludere MBB og M2M/IoT i markedsavgrensningen

Grunnlag

Telavox mener det er nødvendig å inkludere dedikert mobilt bredbånd og M2M/IoT i markedsavgrensningen idet disse tjenestene er viktige for bedriftskunder og gjerne kjøpes sammen med mobiltelefoni. For å sikre konkurranse om alle bedriftskunder må marginskvistestene derfor hensynta at mobiltelefoni, M2M/IoT og mobilt bredbånd kjøpes samlet av bedriftskunder. Det er avgjørende for tilgangskjøpere å kunne lønnsomt tilby en portefølje av mobilbaserte produkter. Konsekvensen ved reguleringen er at Telenor kan sette tilgangskjøpere i marginskvis innenfor mobilt bredbånd og M2M/IoT, uten at tilgangskjøpere har gode alternativer til Telenor på nettverksnivå. Dersom M2M/IoT og mobilt bredbånd ikke reguleres «stand-alone», må marginskvistesten i bedriftsmarkedet i det minste inkludere representative produktporteføljer for bedrifter som kjøper mobiltelefoni, M2M/IoT og mobilt bredbånd samlet for å unngå at tilgangskjøpere skal bli satt i marginskvis.

Nkoms vurdering

I arbeidet med markedsanalysen vurderte Nkom om det er grunnlag og behov for å definere mobilt bredbånd som et eget relevant sluttbrukermarked. I lys av det lave omfanget (rundt fire prosent av samlet omsetning fra tradisjonelle mobilabonnement og mobilt bredbånd), den fallende utviklingen og disiplinerende effekter fra tradisjonelle mobilabonnement og fast bredbånd, mener Nkom det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å videreføre en regulering for dedikert mobilt bredbånd. Nkom mener risikoen for sluttbrukere ved å ikke regulere dedikert mobilt bredbånd er svært lav.

En samlet marginskvistest for tradisjonelle abonnement og mobilt bredbånd ville i liten grad blitt påvirket av abonnement for mobilt bredbånd ettersom disse ville blitt vektet svært lavt. Ved utgangen av 2023 utgjorde antall mobile bredbåndabonnement i bedriftsmarkedet i underkant av 145 000, mens antall bedriftsabonnement for tradisjonell telefoni utgjorde over 1,7 millioner.

I likhet med foregående markedsavgrensning konkluderte Nkom i vedtaket 9. april 2024 med at M2M-kommunikasjon over mobilnett ikke er en del av sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester, blant annet fordi M2M-kommunikasjonstjenester over mobilnett er vesentlig forskjellig fra tjenester som tilbys over ordinære mobilabonnement tiltenkt kommunikasjon mellom mennesker. En eventuell regulering vil i så fall kreve en egen analyse av markedet og vurdering av eventuelle konkurranseproblemer, samt formålstjenlige virkemidler.

Nkom fastholder derfor at dedikerte abonnement for mobilt bredbånd og M2M/IoT-tjenester ikke er en del av sluttbrukermarkedet for telefonikoblede mobiltjenester. Telavox' anførsler medfører derfor ikke behov for endring av vedtaket.

2.6. Krav til relativt prisnivå mellom MVNO og tjenesteleverandør

Grunnlag

Telavox mener at reguleringen av relativt prisnivå mellom MVNO- og tjenesteleverandørtilgang ikke i tilstrekkelig grad hensyntar forskjeller i faste og variable kostnader mellom MVNOer og tjenesteleverandører. MVNOer har høyere faste og variable kostnader enn tjenesteleverandører, herunder kostnader knyttet til investeringer og drift av eget kjernenett og tilgrensede aktiviteter³. Dette mener Telavox innebærer at MVNOer må ha lavere tilgangspriser enn tjenesteleverandører for å kunne oppnå sammenlignbar margin og for å kunne oppnå en sammenlignbar konkurransekraft som tjenesteleverandører. Små prisforskjeller i tilgangsbetingelser mellom tjenesteleverandører og MVNOer begrenser incentiver for tjenesteleverandører til å investere i eget kjernenett og bli en MVNO, samt begrenser lønnsomheten for tilgangskjøpere ved å migrere egne kunder fra tjenesteleverandørtilgang til MVNO-tilgang. Videre vil for små prisforskjeller bidra til å undergrave tilgangsreguleringens intensjon om tilrettelegging for trinnvise investeringer i infrastruktur.

Per i dag er Telenors tilgangspris

[REDACTED] En pris på mobildata på MVNO-tilgang som «ikke skal være høyere» enn for tjenesteleverandørtilgang, utelukker blant annet ikke at tilgangspriser på mobildata kan være like. Telavox mener at vedtaket må ta høyde for at en MVNO må kompenseres for høyere interne mobildatakostnader ved at priser for tilgang til mobildata må være strengt lavere for en MVNO sammenlignet med en tjenesteleverandør, og har foreslått at vedtakets formulering om kostnader til mobildata skal omfatte «utgifter til kjøp av tilgang og interne kostnader».

Unifon viser i sine kommentarer til at Telavox mener vedtaket ikke sikrer tilstrekkelige forskjeller i tilgangspris mellom MVNO og tjenesteleverandørtilgang. Ifølge Unifon er dette ikke avgjørende for å sikre konkurranse og viser til at vellykkede nyetableringer de siste 20 årene har vært på tjenesteleverandøravtalen. Tjenesteleverandøravtalen har ingen store produktmangler slik at en tjenesteleverandør selv vil kunne utvikle og tilby innovative og fullverdige bedriftsnett-løsninger. Unifon mener derfor at det er avgjørende for nyetableringer og økt konkurranse i sluttbrukermarkedet at tjenesteleverandørtilgang

³ Packet gateway og internettaksess.

reguleres med tilhørende marginskvistest. Dersom forskjellen i varekost mellom de to tilgangsførmene blir for store, vil man effektivt sitte igjen med Telavox som eneste alternativ for nyetableringer, noe som vil være konkurransehennende og virke mot sin hensikt. Unifon mener MVNO-tilgang ikke er relevant for nye og eksisterende utfordrere, og viser til at Telavox har brukt nesten 6 år på å komme i leveranseposisjon på MVNO-plattform.

Nkoms vurdering

Nkom har etter grundig vurdering pålagt Telenor å tilby tilgang for både tjenesteleverandører og MVNO-aktører til priser som forhindrer marginskvis. Testene er utformet ulikt for MVNO- og tjenesteleverandører for å hensynta ulike investeringsnivå og satsningsområder. At MVNO bekoster investeringer i (eller leie av) kjernenett samt en del andre funksjoner, reflekteres gjennom en strengere form for marginskvistest (full marginskvistest). I denne testen gjøres det fradrag for nedstrømskostnader i tillegg til varekostnad (grossistpriser) til netteier. Kravet til relative priser er kun en sikkerhetsmekanisme på toppen av de ulike testene.

Forslaget om at kravet til relative priser også skal hensynta interne kostnader for en MVNO (investering og drift av eget kjernenett), ville potensielt kunne endret prisreguleringen betydelig. Nkom ser ikke grunnlag for en slik endring i vedtaket.

Nkom mener det ikke er grunnlag for å endre kravet til relative priser ved å spesifisere kostnader til mobildata (utgifter til kjøp av tilgang og interne kostnader) slik Telavox anfører, og fastholder kravet til relative priser slik det er utformet i vedtaket.

3. Oppsummering og innstilling

Telavox' klage medfører ikke noe vesentlig nytt i forhold til tidligere innspill. Nkom viser derfor til de vurderinger som er foretatt i vedtaket og markedsanalysen 9. april 2024 og fastholder de standpunkter som fremkommer der.

Nkom mener videre at det ikke foreligger feil som medfører at vedtaket er ugyldig.

Nkom innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

”Klagen av 6. mai 2024 fra Telavox vedrørende Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak av 9. april 2024 i markedet for tilgang og originering i mobilnett tas ikke til følge.”

I henhold til ”Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet etter Ekomloven” punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om Nkoms innstilling til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet innen 9. august 2024.



Med hilsen

Kamilla Sharma
avdelingsdirektør

Inger Vollstad
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Partsoffentlig kopi uten vedlegg:

Telavox AB

Vedlegg:

- 1: Varsel om vedtak med vedlegg 28. september 2023.
- 2: Oversendelsesbrev til ESA, samt utkast til vedtak med tilhørende markedsanalyse 1. mars 2024
- 3: ESAs forespørsel om mer informasjon 12. mars 2024
- 4: Nkoms svar på forespørsel om mer informasjon 15. mars 2024
- 5: ESAs forespørsel om mer informasjon 15. mars 2024
- 6: Nkoms svar på forespørsel om mer informasjon 20. mars 2024
- 7: ESAs kommentarer til Nkoms utkast til vedtak 26. mars 2024
- 8: Nkoms vedtak 9. april 2024 med vedlegg
- 9: Happybytes klage 7. mai 2024
- 10: Telavox's klage 6. mai 2024
- 11: Telenors klage 7. mai 2024
- 12: Kommentarer til klagene