



→ Telenor ASA
1331 Fornebu

Vår ref.:
0805208-6

Vår dato:
2.4.2009

Deres ref.:

Deres dato:

Saksbehandler:
Trond Helge Baardsen

www.npt.no

Vedtak om prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille i marked 13 og 14

Post- og teletilsynet (PT) viser til varsel om vedtak 17. desember 2008 om prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille i grossistmarkedene for overføringskapasitet (marked 13 og 14). PT viser videre til vedtak 3. mai 2007 om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i de gjeldende markedene. Det vises også til brev fra Telenor 17. juni 2008 med forslag til system for rapportering av regnskapsmessig skille og brev fra tilsynet 15. august 2008. Til sist vises det til rapportering av regnskapsmessig skille samlet for marked 13 og 14 for 2007 mottatt 15. september 2008.

Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at prisene til eksterne kjøpere av overføringskapasitet er ikke-diskriminerende sammenlignet med prisene som Telenors sluttbrukervirksomhet ville stått ovenfor dersom denne var skilt ut som en egen enhet. Dersom fortjenestemarginen i det regnskapsmessige skillet for sluttbrukervirksomheten er negativ eller svært lav kan dette være en indikasjon på at ikke-diskrimineringsforpliktelsen ikke er oppfylt.

1 Saksgang frem til vedtak

I vedtaket 3. mai 2007 ble Telenor pålagt å utarbeide regnskapsmessig skille i marked 13 og marked 14 mellom nettvirksomheten og sluttbrukervirksomheten for levering av overføringskapasitet.

Telenor ble i vedtaket også pålagt å oversende forslag til system for rapportering av regnskapsmessig skille og dokumentasjon av kravet til ikke-diskriminerende priser innen tre måneder etter at vedtaket var trådt i kraft. I brev 3. desember 2007 ba Telenor om utsatt frist for forslag til rapportering til tre uker etter at Samferdselsdepartementet hadde avgjort klagen fra BaneTele hva gjaldt prisregulering i marked 14. I tillegg redegjør Telenor i brevet for enkelte forhold som de mener er relevante for oppfølgingen av forbudet mot prisdiskriminering i markedene for overføringskapasitet. Dette gjelder hvorvidt det er rimelig å utjevne kapitalbindingen for samband innenfor samme hastighetsklasse mellom samband som leveres i grossistmarkedet og sluttbrukermarkedet. Videre fremholder Telenor at det er sannsynlig at det regnskapsmessige skillet vil vise en lav eller negativ fortjenestemargin for en ren videreselger av overføringskapasitet i sluttbrukermarkedet siden en slik aktør tilfører svært begrenset verdiøkning til produktet. PT imøtekom anmodning om utsettelse fra Telenor i brev 19. desember 2007. Departementet fattet

vedtak i den aktuelle klagesaken 29. april 2008, og etter overenskomst med tilsynet ble ny frist for oversendelse av prinsipper for rapportering satt til 17. juni 2008.

I brev 17. juni 2008 beskriver Telenor prinsippene for en samlet rapportering av regnskapsmessig skille for produktene som faller inn under marked 13 og 14. I tillegg tar Telenor på ny opp de ovennevnte forholdene rundt utjevning av kapitalbinding og fortjenestemarginen som kan forventes for videreselgere av overføringskapasitet.

Basert på en helhetsvurdering fant PT det hensiktsmessig å be Telenor rapportere regnskapsmessig skille for 2007 i tråd med de foreslåtte prinsippene i Telenors brev 17. juni. I brev fra PT 15. august 2008 understreket tilsynet imidlertid at formålet med rapporteringen for 2007 først og fremst var å legge et grunnlag for rapporteringen for etterfølgende år. De endelige prinsippene for rapporteringen ville bli fastlagt i fremtidig vedtak.

PT mottok rapportering av regnskapsmessig skille samlet for marked 13 og 14 15. september 2008. Arbeidet med å fastlegge de endelige prinsippene for rapporteringen har tatt lengre tid enn opprinnelig antatt. I påvente av at Samferdselsdepartementet avgjorde klagesaken vedrørende prisregulering i marked 14 fremholdt Telenor at det ville være mulig å rapportere regnskapsmessig skille for 2007 selv om systemet for rapporteringen først var avklart noen måneder ut i 2008.

På bakgrunn av dette varslet PT vedtak om prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille i marked 13 og 14 17. desember 2008. Tilsynet vurderte videre at Telenor ville ha tilstrekkelig tid til å rapportere regnskapsmessig skille for 2008 i tråd med de varslede prinsippene innen fristen 1. juli 2009, så fremt vedtak ble fattet i løpet av første kvartal 2009. Basert på en helhetsvurdering har tilsynet likevel kommet til at fristen for rapportering for regnskapsåret 2008 bør utsettes til 1. september 2009, slik Telenor har bedt om i brev av 4. februar 2009.

2 Oppsummering av høringsinnspill og PTs kommentarer

Varsel om vedtak om prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille i marked 13 og 14 var på høring fra 17. desember 2008 til 4. februar 2009. PT mottok høringsinnspill fra Telenor ASA (Telenor), BaneTele AS (BaneTele) og TDC Song AS (TDC Song).

2.1 Regnskapsmessig skille og spørsmålet om separat rapportering for marked 13 og 14

Telenor er uenig i PTs vurdering at det er nødvendig med to separate regnskapsoppstillinger for sluttbrukervirksomheten, dvs. én rapportering som viser resultatet for Telenors interne virksomhet som kjøper lavhastighetssamband fra nettvirksomheten og tilbyr lavhastighetssamband til sluttbrukere, og én rapportering som viser resultatet for Telenors interne virksomhet som kjøper høyhastighetssamband fra nettvirksomheten og tilbyr høyhastighetssamband til sluttbrukere.

Telenor gjentar argumentasjonen i brev 17. juni 2008 om at produktstrukturen for lavhastighets- og høyhastighetssamband er den samme, at salgskostnadene er felles og at rabatter opptjenes uavhengig av hastighetsklasse. Selskapet forutsetter at den opptjente totalrabatten kan inngå i begge regnskapsoppstillingene.

BaneTele og **TDC Song** slutter seg til tilsynets vurdering at en separat rapportering som foreslått i varselet er nødvendig. Aktørene fremholder at en slik rapportering er en forutsetning for en effektiv oppfølging av ikke-diskrimineringskravet som er pålagt Telenor både i marked 13 og 14.

BaneTele og TDC Song fremholder videre at en separat rapportering er spesielt viktig med tanke på at det ikke er noen prisreguleringsforpliktelse i marked 14.

PTs vurdering

PT kan ikke se at Telenor fremlegger nye argumenter som tilsier at kravet til separate regnskapsoppstillinger bør omgjøres. Tilsynet fastholder dermed at det er behov for å motta egne rapporteringer for virksomhetene i de tilhørende sluttbrukermarkedene til marked 13 og 14, jf. argumentasjonen i kapittel 3.

PT anser at inntekter i utgangspunktet er enklere å separere enn kostnader. På bakgrunn av dette vurderer PT at Telenor bør kunne fremskaffe et grunnlag for å splitte rabattene mellom lavhastighets- og høyhastighetssamband, og kunne redegjøre for de rabattnivåene som inngår i de to regnskapsoppstillingene. PT kan vanskelig se at det vil gi et korrekt bilde av lønnsomheten for sluttbrukervirksomheten i to separate markeder dersom den opptjente totalrabatten skal inngå i begge oppstillingene slik Telenor foreslår.

2.2 Prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille

Telenor har innsigelser til formuleringen av prinsippene for inntekter og kostnader til nettvirksomhet, og mener det blir feil å henvise til fakturering av sluttbrukere og sluttbrukervirksomhetens kostnader i marked 13 og 14 når det her er tale om grossistmarkeder.

Videre tar Telenor til etterretning at tilsynet har konkludert med at det ikke er hensiktsmessig med en utjevning av kapitalbindingen i rapporteringen av regnskapsmessig skille, jf. punkt 4.1. Det vises også til at denne problemstillingen i første rekke kan få betydning i forhold til kravet om kostnadsorienterte priser.

BaneTele og **TDC Song** argumenterer for at tilsynet må kreve dokumentasjon for at det er grunnlag for en utjevning av kapitalbindingen for samband innenfor samme hastighetsklasse i grossistmarkedet og sluttbrukermarkedet slik Telenor tidligere har fremført.

PTs vurdering

PT mener det ikke er grunnlag for å endre formuleringen av prinsippene for inntekter og kostnader til nettvirksomhet slik Telenor fremfører utover det som fremgår i punkt 4.1. Tvert imot mener PT at en henvisning til henholdsvis marked 13 og marked 14 er viktig for å få frem at det skal skilles mellom rapporteringen for sluttbrukervirksomhetene som tilbyr samband i de to tilhørende sluttbrukermarkedene til marked 13 og 14. PT er ikke enig i at dette kan gi grunn til misforståelser.

Når det gjelder spørsmålet om utjevning av kapitalbinding er tilsynet enig med Telenor i at dette først og fremst er relevant i forbindelse med oppfølging av kostnadsregnskapet og prisreguleringen i marked 7 og marked 13. Telenor viser i høringsvaret også til at fordelingen av kapitalbindingen i nettvirksomheten ikke vil påvirke rapporteringen av det regnskapsmessige skillet. PT understreker at Telenor har mulighet til å redegjøre for effektene av en utjevning av kapitalbinding som del av en eventuell tilleggsrapportering, jf. kapittel 5.

3 Separat rapportering for marked 13 og 14

Telenor ble i vedtak 3. mai 2007 pålagt å utarbeide regnskapsmessig skille for både marked 13 og marked 14. I markedsanalysen er marked 13 definert som grossistmarkedet for overføringskapasitet opp til og med 8 Mbit/s (lavhastighetssamband) mens marked 14 er definert som grossistmarkedet for overføringskapasitet over 8 Mbit/s (høyhastighetssamband).

Analysen av markedene for overføringskapasitet ble første gang sendt på høring 5. mars 2004. Oppdatert analyse og varsel om vedtak ble sendt på høring 21. desember 2005. Det viktigste forholdet som aktørene kommenterte i høringsrunden var skillet mellom marked 13 og 14, og tilsynet fant det derfor hensiktsmessig å følge opp disse kommentarene i form av en tillegghøring 14. mars 2006. Etter en ny vurdering av markedsavgrensningen kom PT i brev 22. juni 2006 til at *hastighet* var det mest hensiktsmessige kriterium for avgrensning mellom marked 13 og 14. PT la i

vurderingen blant annet vekt på at skillet burde baseres på en så entydig markedsavgrensning som mulig, og at tilsynet skulle være i stand til effektivt å følge opp virkemidlene i de to markedene.

For at PT skal ha mulighet til å følge opp ikke-diskrimineringsforpliktelsen i både marked 13 og 14 blir det vurdert som nødvendig at Telenor oversender to separate regnskapsoppstillinger:

- én som viser resultatet for Telenors interne virksomhet som kjøper lavhastighetssamband fra nettvirksomheten og tilbyr lavhastighetssamband til sluttbrukere
- Og
- én som viser resultatet for Telenors interne virksomhet som kjøper høyhastighetssamband fra nettvirksomheten og tilbyr høyhastighetssamband til sluttbrukere

PT finner at dette er i tråd med utformingen av forpliktelsen i vedtakets punkt 312 (marked 13) som er likelydende med vedtakets punkt 332 (marked 14):

”PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-8 Telenor ASA å utarbeide et regnskapsmessig skille i marked 13, som innebærer at nettvirksomheten som produserer og tilbyr overføringskapasitet opp til og med 8 Mbit/s i grossistmarkedet skal skilles regnskapsmessig fra Telenors sluttbrukervirksomhet som tilbyr samband med tilsvarende kapasiteter i sluttbrukermarkedene (vår understreking)”.

PT kan vanskelig se hvordan et krav til ikke-diskriminerende priser kan følges opp i henholdsvis marked 13 og 14 dersom det ikke skilles mellom lavhastighetssamband og høyhastighetssamband i forhold til inntekter fra omsetning i sluttbrukermarkedet og kostnader for innsatsfaktorer til nettvirksomhet. Tilsvarende er det vanskelig å se hvordan den rapporteringen Telenor har foreslått skal kunne motvirke vertikal overføring av markedsrett til nedstrømsmarkedene så lenge det ikke fremgår hvilken fortjenestemargin sluttbrukervirksomheten i de to markedene oppnår isolert.

Det er også et relevant hensyn at fraværet av prisregulering i marked 14 gjør at det blir særlig viktig for PT å ha mulighet til tett oppfølging av ikke-diskrimineringsforpliktelsen i marked 14, i tillegg til i marked 13. Dette var bakgrunnen for at regnskapsmessig skille ble vurdert som en nødvendig forpliktelse i begge de to markedene.

Basert på argumentasjonen ovenfor fatter PT vedtak om at Telenor fra og med regnskapsåret 2008 er pålagt å rapportere regnskapsmessig skille separat for henholdsvis lavhastighets- og høyhastighetssamband, dvs. henholdsvis marked 13 og 14.

4 Prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille i grossistmarkedene for overføringskapasitet (marked 13 og 14)

Regnskapsmessig skille for overføringskapasitet i marked 13 og 14 skal baseres på fullfordelte historiske kostnader og ta utgangspunkt i Telenors finansregnskap. Nedenfor følger de prinsipper PT pålegger for utarbeidelse av de to regnskapsoppstillingene for Telenors sluttbrukervirksomhet i henholdsvis marked 13 og 14 og for revisjon.

4.1 Regnskapsoppstilling for sluttbrukervirksomhetene

Inntekter skal omfatte inntekter knyttet til leveranse av lavhastighets- og høyhastighetssamband i de tilhørende sluttbrukermarkedene til henholdsvis marked 13 og marked 14. Inntektene skal som hovedregel hentes direkte fra finansregnskapet, men kan under særskilte forhold være sammenholdt med annet underlag fra relevante støttesystemer. I tilfeller hvor annet underlag er benyttet skal dette synliggjøres og begrunnes særskilt i rapporteringen. Inntektene knyttet til

leveranse skal omfatte all kapasitet og tilhørende tjenester som kundene kjøper av sluttbrukervirksomhetene.

Kostnader til nettvirksomhet skal omfatte de kostnadene Telenors egen sluttbrukervirksomhet i henholdsvis marked 13 og 14 ville betalt for kapasitetsproduktene i de respektive hastighetsklassene til Telenors nettvirksomhet, dersom det mellom disse var inngått standard Jara avtaler for overføringskapasitet. Kostnader til nettvirksomhet er lik det volum av engangstjenester, aksesser, transport etc. som inngår i produksjonen av sluttbrukerproduktene multiplisert med standard listepriis. Det skal fremgå hvordan kostnadene til nettvirksomhet er beregnet, herunder hvilke volumer som er lagt til grunn og hvilke grossistprodukter som inngår. Det skal videre fremgå hvilke rabattnivåer som inngår i beregningen og hvordan rabattene som inngår er fordelt mellom lavhastighets- og høyhastighetssamband.

Ekstern varekost skal omfatte eventuelle produkter og tjenester som kjøpes fra tredjepart for å videreføre sluttbrukerproduktene. Posten skal spesifiseres nærmere.

Interne kostnader skal omfatte alle kostnader sluttbrukervirksomheten pådrar seg for å kunne selge og levere tjenesten i sluttbrukermarkedet. Interne kostnader skal i størst mulig grad fordeles på bakgrunn av årsakssammenheng. Dette innebærer at kostnadsdrivere identifiseres for de relevante aktivitetene/prosessene og at tjenesten blir belastet ut i fra hvor mye den forbruker av de enkelte kostnadsdriverne (ABC-metoden). Kostnader som ikke kan fordeles direkte skal fordeles forholdsmessig basert på tidligere henførte kostnader. Det skal fremgå hvilke prinsipper som ligger til grunn for fordeling av kostnader mellom nettvirksomheten og sluttbrukervirksomheten og hvorfor disse prinsippene er benyttet. Tilsvarende skal det synliggjøres hvordan kostnader som er felles for leveranse av lavhastighets- og høyhastighetssamband fordeles mellom sluttbrukervirksomhetene i de to markedene.

I tråd med prinsippet om fullfordelte kostnader skal de interne kostnadene omfatte en rimelig andel av felleskostnader, herunder konsernoverhead.

Kalkulatorisk rente skal inkluderes i regnskapsoppstillingen for å ta høyde for en rimelig avkastning på de investeringer som inngår i sluttbrukervirksomheten. Kapitalbinding som knytter seg til utstyr som benyttes av både sluttbrukervirksomhet og nettvirksomhet skal fordeles mellom disse på samme måte som for øvrige kostnader så langt det er mulig etter årsakssammenheng. Resterende kapitalbinding skal fordeles etter allerede fordelt kapitalbinding.

Telenor skal inntil videre benytte en kalkulatorisk rentesats på 12,5 prosent.¹

Telenor har tidligere argumentert for at kapitalbindingen bør utjevnes for samband innenfor samme hastighetsklasse mellom leveranser i grossistmarkedet og sluttbrukermarkedet. Grunnen som Telenor har oppgitt er at mens leveransene i sluttbrukermarkedet ofte realiseres på allerede avskrevet utstyr, krever leveranser i grossistmarkedet (til mobil og bredbåndsleverandører) ofte kapasitetsutvidelser og ny investeringer, noe som i gjennomsnitt fører til en høyere kalkulatorisk rentekostnad på bundet kapital. Uten en utjevning av kapitalbindingen vil sluttbrukervirksomheten følgelig kunne vise en uforholdsmessig høy lønnsomhet.

PT har vurdert dette og finner det ikke hensiktsmessig at Telenor foretar en slik utjevning i rapporteringen av regnskapsmessig skille. Det regnskapsmessige skillet skal gi en oversikt over kostnadene for sluttbrukervirksomheten isolert, og PT kan ikke se hvordan dette oppnås dersom den kalkulatoriske rentekostnaden for sluttbrukervirksomheten blir bestemt av forhold som gjelder nettvirksomheten. En utjevning av kapitalbindingen slik Telenor har foreslått kan imidlertid være et moment når PT skal vurdere resultatet som rapporteringen viser. Se for øvrig kapittel 5 nedenfor.

¹ Rapporten som er grunnlag for beregningen finnes på www.npt.no

4.2 Revisjon

Telenor skal engasjere eksternrevisor til å gjennomføre kontrollhandlinger i tråd med standard for beslektede tjenester (SBT) 4400 "Avtalte kontrollhandlinger". Revisors bekreftelse skal overleveres til PT sammen med de to regnskapsoppstillingene.

4.3 Forholdsmessighet

PT har foretatt en vurdering av forholdsmessighet for prinsippene som er angitt ovenfor og kan ikke se at det vil være særlig byrdefullt å basere et regnskapsmessig skille i marked 13 og marked 14 på disse prinsippene.

PT er klar over at det kan være enkelte utfordringer knyttet til fordeling av kostnader og inntekter mellom sluttbrukervirksomhetene som tilbyr lavhastighetssamband og høyhastighetssamband. For eksempel opplyser Telenor at salgskostnader er felles mellom lavhastighetssamband og høyhastighetssamband. Videre opplyser Telenor at sluttbrukerne oppnår rabatter uavhengig av hastighetsklasse. PT mener likevel det er forholdsmessig å pålegge Telenor å fremskaffe en rimelig nøkkel for fordeling av kostnader og inntekter mellom sluttbrukervirksomhetene som kjøper overføringskapasitet i henholdsvis marked 13 og 14 i tråd med vedtaket.

Telenor skiller i tillegg rapporten til kostnadsregnskapet mellom kapitalbindingen for leveranse av samband i henholdsvis grossistmarkedet og sluttbrukermarkedet. PT anser derfor at prinsippet om kapitalfordeling i punkt 4.1 kun er en videreføring av etablert praksis for rapportering av kostnadsregnskap.

5 Regnskapsmessig skille og forpliktelsen om ikke-diskriminering

Kravet om regnskapsmessig skille i marked 13 og 14 er pålagt Telenor for å gi PT grunnlag for å kontrollere at forpliktelsene om ikke-diskriminering i disse to markedene blir overholdt. Det regnskapsmessige skillet skal synliggjøre resultatene til Telenors sluttbrukervirksomhet dersom denne var drevet som en separat virksomhet fra nettvirksomheten. PT tar som utgangspunkt at sluttbrukervirksomheten og nettvirksomheten ville ha oppnådd positive resultater dersom de var drevet som separate enheter. Det følger av dette at et regnskapsmessig skille i marked 13 og marked 14 som viser et negativt eller svært lavt positivt resultat er en indikasjon på at forpliktelsen om ikke-diskriminering ikke overholdes.

PT vil imidlertid i tillegg til det regnskapsmessige skillet vurdere eventuell annen relevant informasjon som Telenor velger å fremlegge. PT vil påpeke at det er Telenor som har bevisbyrden for at tilgangsprisene i marked 13 og 14 er i tråd med forpliktelsen om ikke-diskriminering. PTs konklusjon vil i så måte være basert på en helhetsvurdering av den dokumentasjonen som Telenor fremlegger.

6 Frist for oversendelse

Telenor skal oversende de to regnskapsoppstillingene for henholdsvis marked 13 og marked 14 innen 1. juli hvert år etter at vedtaket er trådt i kraft. Basert på en helhetsvurdering har tilsynet likevel kommet til at fristen for rapportering for regnskapsåret 2008 settes til 1. september 2009.

7 Vedtak

PT pålegger med hjemmel i vedtak av 3. mai 2007 om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedene for overføringskapasitet (marked 13 og 14), jf. ekomloven § 4-8, Telenor ASA å utarbeide regnskapsmessige skiller etter prinsippene som beskrevet over i kapittel 4.

Regnskapsoppstillingene skal oversendes PT hvert år innen 1. juli. Første rapportering skal skje innen 1. september 2009, for regnskapsåret 2008.

Dette vedtaket kan påklages innen fire uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage stiles til Samferdselsdepartementet og sendes til PT.

Med hilsen



Torstein Olsen (e.f.)
avdelingsdirektør



Lilly Beathe Bekkevold
seksjonssjef

Kopi: BaneTele, TDC Song, Tele2 Norge, NextGenTel og NetCom