



Post- og teletilsynet
Norwegian Post and Telecommunications Authority

**Vedtak om utpeking av tilbyder
med sterk markedsstilling og
pålegg om særskilte forpliktelser
i grossistmarkedet for full og delt
tilgang til faste aksessnett
(marked 4)**

3. april 2009

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	5
1.1 RETTSLIG UTGANGSPUNKT.....	6
1.2 DOKUMENTETS STRUKTUR.....	6
2. OPPRETTTHOLDELSE AV UTPEKING AV TELENOR SOM TILBYDER MED STERK MARKEDSSTILLING	7
3. REGULATORISK UTGANGSPUNKT FOR VALG AV VIRKEMIDLER	7
4. GJELDENE SÆRSKILTE FORPLIKTELSER	8
5. MULIGHETER FOR DUPLISERING AV INFRASTRUKTUR	9
6. KONKURRANSEPROBLEMER	10
6.1 GENERELT OM KONKURRANSEPROBLEMER.....	10
6.2 SPESIELT OM KONKURRANSEPROBLEMER I MARKEDET FOR LLUB.....	11
6.2.1 Vertikal overføring av markedsrett.....	11
6.2.2 Enkeltmarkedsdominans.....	15
6.2.3 Oppsummering av konkurranseproblemer i marked 4.....	16
7. GENERELT OM VALG AV VIRKEMIDLER	17
7.1 FORHOLDSMESSIGHET.....	17
7.2 SAMVIRKE MELLOM VIRKEMIDLENE.....	18
8. REDEGJØRELSE FOR VALG AV SÆRSKILTE FORPLIKTELSER	18
8.1 TILGANG.....	19
8.1.1 Om hjemmelsgrunnlaget.....	22
8.1.2 Tilgang til samlokalisering.....	24
8.1.3 Tilgang til informasjons- og støttesystemer.....	26
8.1.4 Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser.....	26
8.1.5 Konklusjon.....	28
8.2 PRIS- OG REGNSKAPSREGULERING.....	28
8.2.1 Om aktuelle metoder for prisregulering.....	31
8.2.2 PTs valg av metode for prisregulering av full og delt tilgang til Telenors kobberaksessnett og fastsettelse av prisreguleringsforpliktelse.....	33
8.2.3 Nærmere om etableringspriser, samlokalisering (teleosji) og tilhørende tjenester.....	39
8.2.4 Kostnadsregnskap.....	40
8.2.5 Vurdering av forholdsmessighet.....	40
8.2.6 Konklusjon.....	41
8.3 IKKE-DISKRIMINERING.....	42
8.3.1 Generelt om ikke-diskriminering og hvilke konkurranseproblemer det kan være egnet til å løse.....	42
8.3.2 Vurdering av pålegg om ikke-diskriminering sett opp mot potensielle konkurranseproblemer.....	43
8.3.3 Vurdering av om ikke-diskriminering er forholdsmessig.....	45
8.3.4 Konklusjon.....	45
8.4 OFFENTLIGGJØRING OG STANDARDTILBUD (TRANSPARENS).....	46
8.4.1 Generelt om standardtilbudet.....	46
8.4.2 Særskilte vilkår for samlokaliseringstilbudet.....	47
8.4.3 Nærmere om vilkår for standardtilbud om tilgang til LLUB.....	48
8.4.4 Særskilte vilkår for offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse - Key Performance Indicators (KPIer).....	50
8.4.5 Forholdsmessighet og forholdet til generell konkurranserett.....	51
8.4.6 Konklusjon.....	52
8.5 REGNSKAPSMESSIG SKILLE.....	53
8.5.1 Generelt om regnskapsmessig skille.....	53
8.5.2 Vurdering av pålegg om regnskapsmessig skille på Telenor i markedet for LLUB.....	54
8.5.3 Konklusjon.....	54

8.6	VURDERING AV SAMLET EFFEKT AV SÆRSKILTE FORPLIKTELSER.....	54
8.7	OM ANTATTE KONSEKVENSER AV VIRKEMIDDELBRUKEN	55
9.	VEDTAK OM PÅLEGG AV SÆRSKILTE FORPLIKTELSER	56
9.1	TILGANG	56
9.2	PRIS- OG REGNSKAPSREGULERING	57
9.3	IKKE-DISKRIMINERING	58
9.4	OFFENTLIGGJØRING OG STANDARDTILBUD	58
10.	FORHOLDET TIL EKSISTERENDE VEDTAK OG FORPLIKTELSER	59
11.	VEDTAKETS VIRKNINGSTIDSPUNKT OG KLAGEFRIST.....	59

Vedlegg 1 – Markedsanalyse av grossistmarkedene for LLUB (marked 4) og Bredbåndsaksess (marked 5)

Vedlegg 2 – Oppsummering av høringen av PTs varsel om vedtak i markedene 4 og 5

Vedlegg 3 – ESAs kommentarer til EØS-notifikasjon

Sammendrag

På bakgrunn av analyse av markedet for full og delt tilgang til fast aksessnett (heretter kalt LLUB-markedet), jf. vedlagte markedsanalyse, opprettholder Post- og teletilsynet (heretter kalt PT) med hjemmel i ekomloven § 3-3 sin utpeking av Telenor ASA (heretter kalt Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet.

PT har identifisert en rekke potensielle konkurranseproblemer innenfor markedet for LLUB. De mest alvorlige konkurranseproblemene i dette markedet er i stor grad relatert til Telenors vertikale integrasjon og utgjøres av forskjellige former for diskriminerende atferd. Videre er overprising identifisert som et potensielt problem i dette markedet.

Markedet for LLUB er ikke lenger avgrenset til kun å omfatte kobberaksessnett. Det fremgår av markedsanalysen at markedsdefinisjonen er teknologinøytral. PT har likevel kommet til at det er nødvendig å legge til grunn ulike reguleringsprinsipper for henholdsvis kobberbasert LLUB og potensielt LLUB-tilbud basert på andre aksessmedier, herunder fiberaksess, koaksaksess og fast radioaksess. Som i vedtaket av 20. februar 2006, reguleres det kobberbaserte LLUB-tilbudet med utgangspunkt i prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument, mens LLUB-tilbud basert på andre aksessmedier enn kobber vurderes i henhold til prinsipp 3.

Ettersom PT har konkludert med at kobberbasert LLUB fortsatt faller inn under prinsipp 2, vil PT ha to hovedmålsettinger med denne reguleringen. For det første vil PT søke å i størst mulig grad legge til rette for effektiv bruk av den eksisterende infrastrukturen. For det andre vil PT søke å legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i den eksisterende infrastruktur slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer i nettet.

Etter å ha vurdert hensiktsmessigheten av og forholdmessigheten ved virkemidlene som står til rådighet, har PT konkludert med at Telenor fortsatt bør pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Slik tilgang innbefatter også tilgang til samlokalisering og informasjons- og støttesystemer. Telenor pålegges videre en ny forpliktelse knyttet til tilgangsplikten om tidsbruk fra bestilling til leveranse av en LLUB-forbindelse. Tilgangsforpliktelsen er fortsatt knyttet sammen med pålegg om ikke-diskriminering, standardtilbud og offentliggjøring.

Pristaksreguleringen for Telenors kobberbaserte LLUB-produkt videreføres, og maksimalprisen settes til 95 kroner pr. måned for full tilgang. Dette tilsvarer Telenors eksisterende månedspris. Prisingen av samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering, og plikten til å føre kostnadsregnskap for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet videreføres.

Når det gjelder tilgang til Telenors aksessnett som er basert på andre aksessmedier enn kobber, anser PT at det innenfor tidshorizonten av dette vedtaket ikke er formålstjenlig å pålegge forpliktelser i den delen av LLUB-markedet. Dette er først og fremst begrunnet ut fra antatte negative effekter slike forpliktelser vil kunne ha på investeringsincentiver, særlig med hensyn til investeringer i ny fiber- og radio-aksessinfrastruktur.

1. Innledning og bakgrunn

1. Dette dokumentet inneholder vedtak i grossistmarkedet for LLUB (markede 4, tidligere markede 11).
2. I lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) §§ 3-2 og 3-3 er PT pålagt å analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det utpekes en eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én forpliktelse utover de generelle forpliktelser som følger av ekomloven med forskrifter, jf. ekomloven § 3-4. Tilbyderne med sterk markedsstilling i markedene for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester vil bli pålagt ulike forpliktelser, basert på en særskilt vurdering av hvert enkelt marked og de aktuelle tilbydernes posisjon i dette markedet. I det følgende vil disse omtales som særskilte forpliktelser.
3. I PTs vedtak av 20. februar 2006 ble Telenor utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet, og pålagt særskilte forpliktelser, se kapittel 4 nedenfor hvor disse forpliktelsene er nærmere omtalt.
4. I den oppdaterte analysen av grossistmarkedet for LLUB, se vedlegg 1, konkluderer PT med at Telenor fortsatt har sterk markedsstilling i dette markedet. PT sendte 22. juli 2008 varsel om vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser på nasjonal høring. PT mottok høringssvar fra BaneTele, Konkurransetilsynet, NextGenTel, TDC, Tele2, Telenor, Uninett og Ventelo. PT vurderte høringssvarene (jf. vedlegg 2) og utarbeidet på bakgrunn av disse et utkast til vedtak. Utkast til vedtak ble oversatt til engelsk og notifisert til EFTA Surveillance Authority (ESA) 28. januar 2009, jf. rammedirektivet artikkel 7.¹ PT mottok ESAs kommentarer 2. mars 2009.
5. ESA hadde enkelte kommentarer til den foreslåtte reguleringen i markede 4. For det første inviterte ESA PT til å styrke vurderingene knyttet til effektene av eventuell regulering av ikke-kobberbasert infrastruktur og til å foreta en ny gjennomgang av behovet for å regulere tilgang til slik infrastruktur før utløpet av den kommende reguleringsperioden. For det andre inviterte ESA PT til å gi en bedre begrunnelse for å fastsette pristaket høyere enn Telenors (historiske) kostnader skulle tilsi, spesielt betydningen nivået på LLUB-prisen har for investeringer i alternativ infrastruktur. For det tredje mente ESA at en frist på seks måneder for varsling av større endringer i aksessnettet ikke er tilstrekkelig for at alternative tilbydere kan sikre sine investeringer. ESA anbefalte også at PT koordinerer en dialog mellom Telenor og berørte tilbydere for å etablere et rammeverk for migrasjon som kan være operativt så snart fiberutbygging påvirker dagens kobberinfrastruktur.
6. I tillegg hadde ESA én kommentar til markedsanalysen.
7. PT har etter mottak av ESAs kommentarer mottatt ytterligere kommentarer fra Telenor, Lyse Tele (Lyse) og Get.
8. PT har vurdert og i størst mulig grad tatt hensyn til ESAs kommentarer. Vedtaket er derfor noe mer utfyllende på enkelte punkter enn ved notifiseringen 28.

¹ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive).

januar 2009, se spesielt kapitlene 8.1, 8.1.2, 8.2.2 og 8.4.3. Tilleggs kommentarene fra Telenor, Lyse og Get er også vurdert.

1.1 Rettslig utgangspunkt

9. Det regulatoriske rammeverket bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU). Direktivene trådte i kraft for Norge med virkning fra 1. november 2004. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom blant annet ekomloven og forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

10. Forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling fastsettes individuelt. Fastsettelsen skjer etter en konkret vurdering på bakgrunn av en markedsanalyse og med en begrenset fremoverskuende tidshorison². Særlig må det tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekt av de relevante virkemidlene. Plikter skal derfor tilpasses den enkelte tilbyder og de spesifikke konkurranseproblemer som gjør seg gjeldende i det relevante markedet.

11. Ved valg av særskilte forpliktelser har PT tatt hensyn til de retningslinjer og prinsipper som er redegjort for i PTs virkemiddeldokument av 5. desember 2006³. PTs virkemiddeldokument bygger på dokumentet "Revised Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework", utformet av European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG)⁴. De retningslinjer og prinsipper som er nedfelt i ERGs virkemiddeldokument, skal stimulere utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt tilrettelegge for en harmonisert, enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemslandene.

1.2 Dokumentets struktur

12. Dette vedtaket består av et hoveddokument som inneholder pålegg om særskilte forpliktelser og bakgrunn og begrunnelse for dette, samt tre vedlegg: markedsanalysen av grossistmarkedene for LLUB og Bredbåndsaksess (vedlegg 1), resultatet av høringen av PTs varsel om vedtak (vedlegg 2) og tilbakemelding fra ESA (vedlegg 3).

13. I kapittel 2 vedtas opprettholdelse av utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling. Kapittel 3 gir en kort oversikt over det regulatoriske rammeverket for valg av virkemidler, mens kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende særskilte forpliktelser knyttet til markedet for LLUB. I kapittel 5 diskuteres muligheten for duplisering av infrastruktur innenfor LLUB-markedet, en problemstilling som er av stor betydning for valg av særskilte forpliktelser, jf. også PTs virkemiddeldokument. Kapittel 6 gir en oversikt over konkurranseproblemer i det relevante markedet, se også vedlagte markedsanalyse. Kapittel 7 gir en omtale av en del generelle forhold omkring valg av virkemidler. Kapittel 8 er det mest omfattende kapittelet i dokumentet. Der gjør PT rede for valg av virkemiddelbruk på bakgrunn av de forutgående kapitlene og markedsanalysen i vedlegg 1. På bakgrunn av denne

² Se nærmere om tidshorison i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20

³ Dokumentet er publisert på PTs nettsted www.npt.no under menyvalget SMP.

⁴ Dokumentet ble vedtatt 29. mai 2006, og er publisert på ERGs nettsted:
http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

gjennomgangen er vedtak om selve påleggene om særskilte forpliktelser formulert i kapittel 9, mens forholdet til eksisterende vedtak og forpliktelser fremkommer i kapittel 10. Kapittel 11 inneholder informasjon om virkningstidspunkt for nytt vedtak og klagefrist for dette vedtak.

2. Opprettholdelse av utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling

14. På bakgrunn av analyse av grossistmarkedet for LLUB, vedtar PT med hjemmel i ekomloven § 3-3 at Telenor fortsatt skal ha status som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet. For nærmere begrunnelse vises det til vedlegg 1.

3. Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

15. Det følger av ekomloven § 3-4 første ledd at tilbyder som har sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere særskilte plikter som følger av §§ 4-1 og 4-4 - 4-10. Relevante forpliktelser i LLUB-markedet er:

- Tilgangsfpliktelser, jf. ekomloven §§ 4-1, 4-2, 4-4 og 4-5
- Krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7
- Krav om transparens, jf. ekomloven §§ 4-6 og 4-8
- Prisregulering og krav om kostnadsregnskap, jf. ekomloven § 4-9
- Krav om regnskapsmessig skille, jf. ekomloven § 4-8

16. I særlige tilfeller kan det også pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene, forutsatt at konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 følges.

17. PT har i sitt virkemiddeldokument redegjort for hvilke prinsipper som generelt vil være styrende for PTs valg av virkemidler:

Prinsipp 1: Det skal utformes begrunnede vedtak i samsvar med tilsynsmyndighetenes forpliktelser etter direktivene.

Prinsipp 2: Forbrukeres interesser skal ivaretas når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig.

Prinsipp 3: I markeder der PT vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, skal PT sørge for at virkemiddelbruken støtter opp under overgangen frem mot et marked med bærekraftig konkurranse.

Prinsipp 4: Forpliktelser skal utformes slik at de gir incentiver til etterlevelse.

18. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EF-rettens forholdsmessighetsprinsipp, skal eventuelle forpliktelser PT pålegger tilbydere med sterk markedsstilling være egnet til, og ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å fremme ekomlovens formål. De grunnleggende formål i ekomloven er nedfelt i § 1-1, som lyder:

”Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av

samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon.”

19. I tillegg til det grunnleggende formålet, er det oppstilt en spesiell formålsbestemmelse i § 3-4 tredje ledd. Bestemmelsen slår fast særlige, relevante hensyn ved bruk av særskilte forpliktelser:

”Plikter etter første og annet ledd som pålegges i det enkelte tilfelle skal være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, samt legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet.”

4. Gjeldende særskilte forpliktelser

20. På bakgrunn av analyse av grossistmarkedet for LLUB, samt varsel om vedtak og utkast til vedtak, utpekte PT med hjemmel i ekomloven § 3-3 Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i dette markedet 20. februar 2006. De særskilte forpliktelser som i dag gjelder for Telenor innenfor markedet for LLUB er som følger:

- Plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettet. Tilgang til produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettet innbefatter også tilgang til samlokalisering og informasjons- og støttesystemer.
- Plikt til å sluttforhandle nødvendige avtaler uten ugrunnet opphold. Telenor plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. Telenor skal sende PT kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.
- Plikt til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettet, samt ethvert avslag på anmodning om tilgang til samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur.
- Plikt til å fastsette pris for full tilgang til det faste aksessnettet i henhold til en maksimalpris pr. måned for full tilgang på 105 kroner eks. mva. Prisen for delt tilgang skal fastsettes til halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.
- Plikt til å fastsette pris for etablering av full og delt tilgang med utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering. Det samme gjelder for prisingen av samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer.
- Plikt til å føre kostnadsregnskap for full og delt tilgang til det faste aksessnettet. Kostnadsregnskapet skal føres i henhold til fastsatte prinsipper. Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres.
- Plikt til å gi tilgang på ikke-diskriminerende vilkår. Krav om ikke-diskriminering gjelder både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter.

- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for tilgang. Standardtilbud skal omfatte nødvendige tilleggstjenester som samlokalisering og nødvendige informasjons- og støttesystemer. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses som tilfredsstillende offentliggjøring. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at den annen part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenester som tilbys.
- Plikt til å inkludere i standardtilbudet bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.
- Plikt til å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.
- Plikt til å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslings- og tilknytningstid i planlagte vesentlige endringer i aksessnett.
- Plikt til å underrette PT om endringer i standardtilbudet. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnerne og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

5. Muligheter for duplisering av infrastruktur

21. Det følger av redegjørelsen for prinsipp 2 og 3 i PTs virkemiddeldokument at det vil være sentralt for valg av virkemidler hvorvidt duplisering av infrastrukturen som nyttes i det relevante markedet anses mulig eller ikke (dvs. om det er sannsynlig eller ikke å få til bærekraftig infrastrukturkonkurranse).

22. Markedet for LLUB har frem til nå vært avgrenset til én bestemt aksess teknologi, nemlig kobberbasert aksess. Som det fremgår av markedsanalysen, jf. vedlegg 1, legges det nå til grunn en teknologinøytral markedsdefinisjon.

23. Etter PTs oppfatning er det fortsatt svært mye som taler for at duplisering verken er mulig eller ønskelig når det gjelder kobberbasert LLUB. Det kobberbaserte aksessnett ble i utgangspunktet bygget ut for å gi tilgang til telefonitjenesten, mens tjenestene som tilbys i sluttbrukermarkedet basert på LLUB i dag i hovedsak er bredbåndstjenester og Internett-tilgang. I de tilfellene det skal etableres alternativ infrastruktur med tanke på å tilby bredbånd og Internett-tilgang i sluttbrukermarkedet i fremtiden, finnes det andre teknologier tilgjengelig. Disse alternative teknologiene omfatter først og fremst fiberoptiske kabler og radiobaserte bredbåndsløsninger som kan brukes til å tilby bredbåndsaksess med høyere hastighet enn det som pr. i dag tilbys via det kobberbaserte aksessnett. PT anser det på denne bakgrunn svært usannsynlig at konkurrenter til Telenor skulle finne det interessant å etablere et alternativt kobberbasert aksessnett.

24. PT har på bakgrunn av ovenstående konkludert med at kobberbasert LLUB fortsatt faller inn under prinsipp 2 for pålegg om forpliktelser, jf. PTs virkemiddeldokument kapittel 4.
25. Ettersom kobberbasert LLUB faller inn under prinsipp 2, vil PT i utgangspunktet ha to hovedmålsettinger med reguleringen av denne delen av LLUB-markedet. For det første vil PT søke å i størst mulig grad legge til rette for effektiv bruk av den eksisterende infrastrukturen. For det andre vil PT søke å legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i den eksisterende infrastruktur slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer i nettet.
26. For å oppnå de to ovennevnte målsettinger, må det være tilstrekkelig tilgang til den eksisterende infrastrukturen til en riktig pris, dvs. en pris som hensyntar og avveier begge hovedmålsetningene. Når duplisering ikke er sannsynlig, er det ikke grunn til å innrette tilgangsprisen med sikte på også å gi incentiver til å bygge konkurrerende kobberaksessinfrastruktur. Dette taler i utgangspunktet for en relativ streng tilgangs- og prisregulering for kobberbasert LLUB. Hensynet til incentivene til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer i den eksisterende infrastrukturen, i den grad det er behov for slike, taler derimot for en noe mildere prisregulering. Den regulerte tilbyderer må i det minste gis anledning til å få kostnadsdekning og en rimelig fortjeneste. Samtidig må PT i reguleringen av kobberbasert LLUB hensynta mulighetene for duplisering av infrastruktur i andre deler av markedet slik at incentiver til investeringer i andre typer aksessnett ivaretas.
27. Når det gjelder alternative aksess teknologier/-medier som fiberaksess, koaksaksess (kabel-TV nett) og radioaksess, blir vurderingen av duplisering annerledes enn for kobberbasert LLUB. Dette skyldes for det første at det allerede er etablert konkurrerende aksessnett basert på slike alternative teknologier/medier, noe som gir en klar indikasjon på at duplisering er mulig. Dessuten er utbredelsen av Telenors ikke-kobberbaserte aksessnett forholdsvis begrenset, noe som tilsier at reguleringsprinsipp 2 er lite hensiktsmessig for eventuell regulering av Telenors ikke-kobberbaserte LLUB-tilbud.
28. Med dette som utgangspunkt er det PTs oppfatning at den delen av LLUB-markedet hvor aksessene er basert på andre teknologier/medier enn kobber, bør vurderes med utgangspunkt i at infrastrukturkonkurranse vil være mulig. PT anser det som viktig å sikre at eventuelle særskilte forpliktelser i denne delen av LLUB-markedet ikke får negative effekter på investeringsincentiver knyttet til utbygging av neste generasjons bredbåndsaksessnett.
29. PT har på bakgrunn av ovenstående konkludert med at LLUB som er basert på andre aksess teknologier/-medier enn kobber må vurderes i henhold til reguleringsprinsipp 3, jf. PTs virkemiddeldokument.

6. Konkurransproblemer

6.1 Generelt om konkurranseproblemer

30. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve atferd som har til formål eller virkning enten å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Slik atferd omtales gjerne som konkurranseproblemer. Bruk av særskilte forpliktelser er ikke betinget av

at utnyttelse av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå konkurranseproblem under gitte forhold.⁵

31. Nedenfor følger en beskrivelse av konkurranseproblemer innenfor LLUB-markedet. PT har tatt utgangspunkt i oversikten som er beskrevet i PTs virkemiddeldokument og identifisert aktuelle og potensielle konkurranseproblemer. Dokumentet bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene som identifiserer 27 standard konkurranseproblemer i Europa⁶. Konkurranseproblemene vil danne utgangspunktet for PTs vurdering av særskilte forpliktelser for tilbyderne med sterk markedsstilling i dette markedet.

6.2 Spesielt om konkurranseproblemer i markedet for LLUB

32. PT har i analysen av markedet for LLUB konkludert med at Telenor har sterk markedsstilling i dette markedet og at etableringshindringene med hensyn til kobberbasert LLUB er betydelige. Dette innebærer at Telenor har mulighet til å opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i denne delen av LLUB-markedet. Fravær av konkurranse kan gi opphav til ulike konkurranseproblemer knyttet til den dominerende aktørens atferd.

33. PT har identifisert en rekke potensielle konkurranseproblemer knyttet til kobberbasert LLUB. Dette er primært konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett (jf. kategori 1 i PTs virkemiddeldokument) og enkeltmarkedsdominans (jf. kategori 3 i PTs virkemiddeldokument). Nedenfor gjennomgås kort disse konkurranseproblemene.

34. PT vil minne om at vilkårene for Telenors tilbud om kobberbasert LLUB frem til nå har vært forholdsvis strengt regulert slik at faktiske konkrete konkurranseproblemer i begrenset grad har kommet til syne i dette markedet. På denne bakgrunn må PT vurdere mulig atferd og strategier som potensielt ville komme til syne dersom markedet ikke var regulert.

35. Videre må de potensielle konkurranseproblemer, etter PTs syn, beskrives på en generell måte, for å sikre at man fanger opp flest mulig konkrete situasjoner som ville kunne oppstå i fravær av regulering. Det er ikke sannsynlig at PT på forhånd ville kunne forutse et hvert konkret konkurranseproblem som måtte oppstå i fravær av regulering.

36. For hvert av konkurranseproblemene som er drøftet nedenfor, har PT vurdert hvorvidt problemet kun er knyttet til det kobberbaserte LLUB-tilbudet, eller om det også er et potensielt konkurranseproblem knyttet til alternative aksessnett.

6.2.1 Vertikal overføring av markedsrett

37. Vertikal overføring av markedsrett innebærer at en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i oppstrømsmarkedet forsøker å overføre markedsrett fra oppstrømsmarkedet til et beslektet nedstrømsmarked.

⁵ Se ERGs virkemiddeldokument, side 25: "As the imposition of remedies in the new regulatory framework does not presuppose that an abuse of market power has actually occurred, the problems identified should be regarded as potential or possible competition problems which can be assumed to emerge under particular circumstances."

(http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

⁶ Se side 28-29 i samme dokument som henviser til i forrige fotnote.

38. Markedet for LLUB er et oppstrømsmarked med flere tilhørende nedstrømsmarkeder, herunder grossistmarkedet for Bredbåndsaksess og sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksesstjenester.

39. I situasjoner hvor et oppstrømsmarked er uregulert, med perfekt konkurranse i de tilhørende nedstrømsmerkene, vil en aktør som har sterk markedsstilling i oppstrømsmarkedet generelt sett ikke ha incentiver til å forsøke å overføre markedsrett til nedstrømsmarkedet, fordi aktøren normalt vil ha mulighet til å utnytte sin markedsrett fullt ut i oppstrømsmarkedet.

40. For at vertikal overføring av markedsrett skal representere et problem, må derfor tilbyderen av en eller annen grunn være forhindret fra å utnytte sin dominerende stilling i oppstrømsmarkedet fullt ut. Dersom den dominerende aktøren i oppstrømsmarkedet for eksempel er prisregulert, vil aktøren ha incentiver til å overføre markedsrett til tilhørende nedstrømsmarkeder, fordi aktøren (på grunn av prisreguleringen) er forhindret fra å utnytte markedsretten fullt ut i oppstrømsmarkedet. Generelt sett legges det derfor til grunn at problemer med vertikal overføring av markedsrett vil øke i omfang desto strengere regulert det aktuelle oppstrømsmarkedet er.

41. PT anser det som svært sannsynlig at Telenor, som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for LLUB, i utgangspunktet ikke vil ha anledning til å utnytte sin dominerende stilling i dette markedet fullt ut. Dette følger blant annet direkte av forbudsbestemmelser i konkurranseloven og de forpliktelsene som automatisk følger av ekomloven. I tillegg vil eventuelle særskilte forpliktelser som pålegges Telenor i markedet (som for eksempel pris- og regnskapsregulering) hindre utnyttelse av markedsrett i dette relevante markedet. Det følger dermed at PT anser forskjellige former for vertikal overføring av markedsrett som potensielle problemer i LLUB-markedet. De viktigste av disse konkurranseproblemer er omtalt nedenfor.

42. Med hensyn til valg av virkemidler, er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer av vertikal overføring av markedsrett:

1. *Tilgangsnektelse*
2. *Overføring av markedsrett ved hjelp av ikke-prisvariabler*
3. *Overføring av markedsrett ved hjelp av pris*

Tilgangsnektelse⁷

43. En etablert tilbyder med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked kan ha sterke incentiver til å nekte tilgang for aktører som tilbyr konkurrerende tjenester i det beslektede nedstrømsmarkedet, og dermed hindre ytterligere konkurranse i dette markedet. PT mener med utgangspunkt i vurderingene gjort ovenfor at Telenor kan ha et incitament til å nekte andre aktører tilgang til selskapets aksessnett.

44. For at tilgangsnektelse skal representere et problem, må det føre til svekket konkurranse i ett eller flere nedstrømsmarkeder. Dersom det likevel er tilstrekkelig konkurranse i nedstrømsmarkedet, for eksempel som følge av potensiell konkurranse fra alternative teknologier, vil tilgangsnektelse ikke nødvendigvis føre til en svekkelse av konkurransen nedstrøms. PT bedømmer at konkurransen i de aktuelle nedstrømsmerkene i dette tilfellet i utgangspunktet er begrenset, og at eventuell tilgangsnektelse ville ført til ytterligere svekkelse av konkurransen.

⁷ Tilsvaret konkurranseproblem 1.1 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document

45. Fremveksten av alternative aksessnett gjør bildet noe mer nyansert i dag enn da PT fattet vedtak om særskilte forpliktelser i 2006. Ettersom kobberaksessnettet fortsatt benyttes som innsatsfaktor for ca. 72 % av alle bredbåndsabonnement i sluttbrukermarkedet⁸, og utbyggingen av nye aksessnett skjer i et begrenset geografisk omfang, er PT imidlertid fortsatt av den oppfatning at en eventuell nektelse av kobberbasert LLUB-tilgang vil kunne svekke konkurransen i nedstrømsmarkedet i ikke ubetydelig grad. I fravær av pålagt tilgang representerer tilgangsnektelse derfor fortsatt et potensielt konkurranseproblem for kobberbasert LLUB-tilgang.

46. Når det gjelder eventuelle tilgangsnektelser knyttet til andre aksessnett enn det kobberbaserte, vurderer PT det slik at dette ikke vil ha tilsvarende negative effekter for konkurransen i sluttbrukermarkedet, og således ikke er å anse som et konkurranseproblem av betydning. Dette skyldes at utbredelse og markedsandeler for alternative aksessnett i dette relevante markedet ikke er av en slik størrelsesorden at tilgangsnektelse anses å ha merkbare konkurransemessige konsekvenser. Dessuten har PT konkludert med at det i denne delen av LLUB-markedet bør legges til rette for infrastrukturkonkurranse, jf. kapittel 5 ovenfor. Dette tilsier at tilgang til alternative aksessnett verken anses nødvendig eller hensiktsmessig for å oppnå konkurranse i sluttbrukermarkedet basert på alternative aksessnett.

Overføring av markedsrett ved hjelp av ikke-prisvariabler

47. Overføring av markedsrett ved hjelp av andre variabler enn pris omfatter forskjellige typer diskriminerende atferd som er særlig aktuelle dersom en aktør med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked er underlagt en regulert tilgangspris, noe som gjør diskriminering ved hjelp av pris vanskelig eller umulig. Konkurransproblemer av denne typen vil ofte gjøre at den etablerte aktøren får mulighet til å handle raskere i nedstrømsmarkedene enn konkurrentene (såkalt "first mover advantage") og dermed ha mulighet til å begrense konkurrentenes muligheter i disse markedene. I tillegg er ofte resultatet av denne typen atferd at konkurrentene får økte kostnader, begrenset salg og/eller blir påført en prisklemme.

48. Konkurransproblemer av denne typen omfatter *uthalelsestaktikk* (for eksempel uthalelse av forhandlinger eller pretenderte tekniske vanskeligheter) og *utilbørlige krav* (for eksempel uforholdsmessige krav knyttet til bankgarantier, prognoser eller lignende). Videre omfattes blant annet *kvalitetsdiskriminering* (for eksempel knyttet til feilrettingstider) og *misbruk av informasjon om konkurrenter*. Alt i alt er det PTs oppfatning at alle syv konkurranseproblemer fra 1.2 til 1.8 som er nevnt i PTs virkemiddeldokument og i ERGs virkemiddeldokument, potensielt kan oppstå i markedet for LLUB.⁹ Enkelte av de mest relevante konkurranseproblemene er beskrevet nedenfor.

49. Diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon er et potensielt konkurranseproblem i markedet for LLUB. Telenor kan ha et incitament til å gi sin sluttbrukervirksomhet informasjon som den ikke gir til sine eksterne grossistkunder eller nekte å gi informasjon som er nødvendig for at grossistkundene skal kunne tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet. Eksempelvis vil Telenor kunne ha et incitament til kun å gi egen sluttbrukervirksomhet, og ikke eksterne grossistkunder,

⁸ Ref. PTs rapport "Det norske ekomarkedet 1. halvår 2008" av 28. oktober 2008

⁹ Disse syv omfatter følgende: diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon, uthalelsestaktikk, produktkobling/-binding, utilbørlige krav, kvalitetsdiskriminering, strategisk produktdesign og misbruk av informasjon om konkurrenter.

informasjon om grossistvirksomhetens utbyggingsplaner. Dette vil kunne være spesielt problematisk dersom Telenor planlegger oppgraderinger av aksessnettet som berører eksterne grossistkunder som kjøper LLUB. Disse aktørene har behov for forutsigbarhet for å sikre sine investeringer, og dersom det foretas endringer i nettstruktur eller lignende som påvirker aksesskjøperne, bør disse få informasjon om dette slik at de har tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringene.

50. Et annet potensielt konkurranseproblem er uthalesestaktikk, for eksempel uthaling av forhandlinger eller urimelig lange leveransetider. Dersom det som en del av en eventuell tilgangspått ikke kreves at forhandlinger om tilgang gjennomføres uten unødig opphold, eller at det ikke stilles krav til at leveransetidene skal være de samme for eksterne grossistkunder som for egen sluttbrukervirksomhet, vil Telenor kunne ha et incitament til å ta i bruk ulike former for uthalesestaktikk for å trenere tilgang. Slik trening kan potensielt utgjøre et konkurranseproblem.

51. Misbruk av informasjon om konkurrenter er et annet potensielt konkurranseproblem i dette relevante markedet. Telenor mottar prognoser for kundeveksten til grossistkundene i markedet for LLUB. Dette trenger Telenors grossistvirksomhet for å kunne drifte og utvikle kobberaksessnettet på en mest mulig effektiv måte. Disse prognosene gir imidlertid Telenors grossistvirksomhet en viss informasjon om de eksterne grossistkundernes markedsplaner. Dette er informasjon som potensielt kan misbrukes av Telenor dersom den blir tilgjengelig for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

52. Det følger indirekte av drøftelsen av konkurranseproblemet tilgangsnektelse ovenfor at konkurranseproblemer knyttet til overføring av markedsrett ved hjelp av ikke-prisvariabler ikke er relevante for andre aksessnett enn det kobberbaserte.

Overføring av markedsrett ved hjelp av pris¹⁰

53. Denne type potensielle konkurranseproblemer omfatter *prisdiskriminering*, *krysssubsidiering* og *rovprising*. Dette er atferd som har som mål å begrense konkurrenters salg nedstrøms, øke konkurrenters kostnader og/eller påføre konkurrenter en prisklemme.

54. Felles for disse konkurranseproblemer er at de gjelder forholdet mellom priser i henholdsvis LLUB-markedet, Bredbåndsakssmarkedet og sluttbrukermarkedene for bredbåndsakss, og ikke nivået på prisene i de respektive markeder som sådan. Forholdet mellom prisene i disse markedene er viktig for konkurransesituasjonen både i LLUB-markedet og i sluttbrukermarkedet for bredbåndsakss. PT anser det som viktig at prisene står i forhold til hverandre på en slik måte at de legger til rette for effektive investeringsbeslutninger, muligheter for å klatre på "investeringsstigen" og effektiv infrastrukturkonkurranse der dette er mulig, til sluttbrukernes beste. Dette betyr at det for en effektiv aktør må være mulig å etablere seg på ulike tilgangsnivåer, og i de respektive markeder konkurrere med Telenor på like vilkår.

55. *Prisdiskriminering* er et aktuelt problem for kobberbasert LLUB. Telenor kan ha incentiver til å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet ved å gi den interne nedstrømsvirksomhet lavere pris enn eksterne konkurrenter i nedstrømsmarkeder. Dette vil gi konkurrenter som baserer seg på LLUB en kostnadsuleppe i forhold til Telenor i de beslektede nedstrømsmarkeder. Eksempelvis kan denne type atferd føre

¹⁰ Tilsvarende konkurranseproblemer 1.9 – 1.11 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document

til at aktører som NextGenTel og Ventelo ikke får mulighet til å konkurrere på like vilkår med Telenor i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess.

56. *Krysssubsidiering*, som er nært beslektet med prisdiskriminering, er et annet aktuelt problem i LLUB-markedet. Krysssubsidiering i dette markedet kan for eksempel skje ved at Telenor setter (for) høye priser i LLUB-markedet og (for) lave priser i Bredbåndsaksessmarkedet og dermed påfører potensielle konkurrerende tilbydere i markedet for Bredbåndsaksess (dvs. aktører som kjøper LLUB fra Telenor) en prisklemme.

57. *Rovprising* i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess kan gi konkurranseproblemer i markedet for LLUB fordi Telenors LLUB-kunder kan bli påført en prisklemme. På samme måte som i tilfellene med krysssubsidiering og prisdiskriminering, kan rovprising dermed brukes av Telenor til å overføre markedsmakt fra LLUB-markedet til markedet for Bredbåndsaksess, og videre til sluttbrukermarkedet.

58. Det følger indirekte av drøftelsen av konkurranseproblemet tilgangsnektelse ovenfor at konkurranseproblemene knyttet til overføring av markedsmakt ved hjelp av prisvariabler ikke er relevante for andre aksessnett enn det kobberbaserte.

6.2.2 Enkeltmarkedsdominans

59. Ved siden av eventuelle problemer knyttet til overføring av markedsmakt mellom markeder, som diskutert i forrige avsnitt, finnes forskjellige potensielle konkurranseproblemer knyttet til en aktørs sterke stilling i ett bestemt marked. Som omtalt i PTs virkemiddeldokument, er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer (strategier) av enkeltmarkedsdominans:

1. *Etableringshindrende atferd*
2. *Utnyttende atferd*
3. *Ineffektiv produksjon*

60. Nedenfor omtales disse tre hovedtypene av konkurranseproblemer knyttet til enkeltmarkedsdominans hver for seg, og det drøftes i hvilken grad de er aktuelle i markedet for LLUB.

*Etableringshindrende atferd*¹¹

61. Etableringshindrende atferd omfatter konkurranseproblemer hvor en dominerende aktør forsøker å bygge nye etableringshindringer for potensielle nykommere i markedet, for eksempel ved å øke kundenes byttekostnader gjennom bestemte kontraktsbetingelser. Konkurranseproblemer av denne typen er, slik PT har vurdert det, lite aktuelle for kobberbasert LLUB.¹² PT mener Telenor ikke vil ha incentiver til å forsøke å bygge nye etableringsbarrierer for kobberbasert LLUB, simpelthen fordi nyetablering i dette markedet anses som svært usannsynlig uansett.

62. Når det gjelder etableringshindrende atferd knyttet til alternative aksessnett, kan dette være et potensielt konkurranseproblem. PT anser det som sannsynlig at Telenor kan ønske å øke byttekostnadene både på grossistnivå og sluttbrukernivå i dette markedet for å vanskeliggjøre etableringen av alternative aksessnett.

¹¹ Tilsvarer konkurranseproblemer 3.1 – 3.5 i PTs virkemiddeldokument/ ERG Remedies document.

¹² I beslektede nedstrømsmarkeder, for eksempel marked 5, vil konkurranseproblemer av denne typen være mer aktuelle.

Utnyttende atferd¹³

63. Denne type konkurranseproblemer omtales ofte som ”tekstbok-monopolistisk atferd”. Det er atferd hvor den dominerende aktøren utnytter kunder gjennom *overprising* eller *prisdiskriminering*.

64. PT anser at spesielt *overprising* er et alvorlig potensielt konkurranseproblem for kobberbasert LLUB. Telenor vil, slik PT vurderer det, ha incentiver til å sette en for høy pris i dette grossistmarkedet, sammenliknet med den prisen som ville gjelde i et marked med virksom konkurranse. En overpris i markedet for LLUB vil forplante seg til sluttbrukermarkedene for bredbåndsaksess og dermed føre til at sluttbrukere i gjennomsnitt må betale en for høy pris for tjenesten, samt at enkelte sluttbrukere vil velge å ikke kjøpe bredbåndsaksess. PT legger samtidig til grunn at fremveksten av alternative aksessnett vil kunne ha en disiplinerende effekt på Telenors LLUB-priser. Det forhold at Telenor valgte å redusere den månedlige LLUB-prisen til under pålagt pristak med virkning fra 1. desember 2007, er en indikasjon på dette.

65. *Prisdiskriminering* som utnyttende atferd omfatter forskjellige strategier hvor en dominerende aktør gjennom å dele inn markedet i ulike kundegrupper, eller ved hjelp av to-/flerdelte tariffer, kan oppnå høyere profitt enn ved ensartede priser. I markedet for LLUB vil prisdiskriminering først og fremst være en strategi for overføring av markedsrett nedstrøms, som omtalt i forrige avsnitt, og i mindre grad et problem knyttet til utnyttelse av (slutt)kunder.

Ineffektiv produksjon¹⁴

66. Denne type konkurranseproblem beskriver forskjellige typer ineffektivitet i produksjonen som skyldes manglende konkurranse. Årsaken er at markedet mangler den disiplinerende effekt konkurranseeksponering antas å ha på produksjonseffektivitet. Potensielle konkurranseproblemer av denne typen omfatter *mangelfulle investeringer*, *kostnadsineffektivitet* og *lav kvalitet*.

67. PT anser det ikke som sannsynlig at *mangelfulle investeringer* er et aktuelt konkurranseproblem i markedet for LLUB. Diverse lokale og regionale investeringer i alternative aksessnett som har funnet sted de senere årene, underbygger dette.

68. PT anser det heller ikke som sannsynlig at *kostnadsineffektivitet* og *lav kvalitet* vil utgjøre alvorlige problemer i markedet for LLUB. En dominerende aktør i et marked hvor det er lite eller ingen reell eller potensiell konkurranse kan i teorien ha mangelfulle incentiver til kostnadseffektiv drift. Selv om Telenor i praksis har tilnærmet 100 % markedsandel i markedet for kobberbasert LLUB, vil potensiell konkurranse fra alternative aksesssteknologier gi Telenor relativt sterke incentiver til kostnadseffektiv drift og produksjon av tjenester med god kvalitet i dette markedet.¹⁵

6.2.3 Oppsummering av konkurranseproblemene i marked 4

69. Konkurranseproblemene i LLUB-markedet er etter PTs syn først og fremst knyttet til vertikal overføring av markedsrett og enkeltmarkedsdominans. Når det

¹³ Tilsvarer konkurranseproblemer 3.6 og 3.7 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document.

¹⁴ Tilsvarer konkurranseproblemer 3.8 – 3.10 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document. Slike problemer omtales ofte som X-inefficiency.

¹⁵ Det er imidlertid mulig at Telenor vil ha incentiver til å tilby et produkt med mangelfull kvalitet til andre tilbydere som en strategi for å overføre markedsrett nedstrøms, som følge av streng prisregulering. Dette vil i så fall være et problem som faller inn under kategorien vertikal overføring av markedsrett, som er omtalt i avsnitt 6.2.1.

gjelder vertikal overføring av markedsmakt, er det først og fremst forskjellige former for diskriminerende atferd som utgjør de største potensielle problemer. Dette kan være diskriminering knyttet til andre forhold enn pris, som for eksempel kontraktsbetingelser, leveringspresisjon og tilbakeholdelse av informasjon. Videre kan prisdiskriminering og kryssubsidiering føre til at Telenors konkurrenter utsettes for en prisklemme og dermed i verste fall risikerer å bli utestengt fra nedstrømsmarkedene.

70. Av konkurranseproblemer knyttet til enkeltmarkedsdominans, er det først og fremst overpris som utgjør et aktuelt problem. Telenor vil som tilbyder med sterk markedsstilling ha mulighet til å sette en samfunnsøkonomisk høy pris som kan resultere i et samfunnsmessig velferdstap.

71. De identifiserte konkurranseproblemer i dette markedet er stort sett begrenset til kobberbasert LLUB.

7. Generelt om valg av virkemidler

72. I det følgende gjør PT rede for enkelte forhold av generell karakter knyttet til valg av virkemidler i markedet for LLUB. Konkret valg av særskilte forpliktelser er nærmere redegjort for i kapittel 8.

7.1 Forholdsmessighet

73. Prinsippet om forholdsmessighet er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2002-03) i merknad til ekomloven § 3-4. Det er her knyttet noen kommentarer til den forholdsmessighetsvurdering tilsynsmyndighetene skal gjennomføre ved pålegg av forpliktelser. Det heter her at:

”Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd. Dette åpner også for at myndigheten knytter forpliktelsene til enkelte deler av det relevante marked dersom dette er hensiktsmessig.”

74. Prinsippet innebærer at PT ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativ for tilbyder med sterk markedsstilling. Det vil også under omstendighetene måtte oppstilles et absolutt krav om å ikke pålegge forpliktelser som blir uforholdsmessig tyngende.

75. Innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er dessuten beskrevet relativt detaljert i PTs virkemiddeldokument. Det fremgår der at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke skal gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene.

76. Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at PT ikke skal eller ikke har anledning til å ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Kjernen i disse

prinsippene er at man ikke skal ilegge strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av mer tyngende forpliktelser som prisregulering vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig eller nødvendig i markeder hvor andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

7.2 Samvirke mellom virkemidlene

77. De særskilte forpliktelsene PT kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling er i stor grad nært knyttet til hverandre. Den innbyrdes tilknytningen mellom de ulike forpliktelsene er nærmere omtalt i ERGs virkemiddeldokument punkt 3.2. PT viser til behandlingen der.

78. Det er særlig grunn til å påpeke at virkemidlene kostnadsregnskap, transparens og regnskapsmessig skille isolert sett har liten selvstendig effekt. Kostnadsregnskap er ment å støtte opp om eventuelt krav om prisregulering, mens transparens og regnskapsmessig skille i hovedsak er med å støtte opp eventuelt krav om ikke-diskriminering.

8. Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

79. PT tar i dette kapittelet stilling til hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet. Hovedformålet er å fastsette hvilke forpliktelser som er best egnet til å ivareta ekomlovens formål, prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument for kobberbasert LLUB og prinsipp 3 for LLUB via andre aksessteknologier/-medier, og som samtidig er forholdsmessige.

80. I vurderingen av hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges Telenor, har PT videre vektlagt ERGs reviderte virkemiddeldokument¹⁶, samt ERGs "Report on Best Practices on regulatory regimes in wholesale unbundled access and bitstream access"¹⁷. PT har også sett hen til EU-kommisjonens utkast til ny anbefaling om regulering av tilgang til neste generasjons aksessnett (NGA)¹⁸. Utkastet har vært på høring høsten 2008.

81. PT har valgt å innlede vurderingene med en gjennomgang av behovet for tilgangsforpliktelser. Dette er gjort fordi det for praktiske formål vil være lite hensiktsmessig å diskutere andre virkemidler hvis det ikke samtidig forutsettes at tilgangsforpliktelser gjelder. Etter vurderingen av tilgangsforpliktelser vil PT vurdere en forpliktelse om *pris- og regnskapsregulering*. Deretter vurderes en forpliktelse om *ikke-diskriminering* og til slutt forpliktelsene om *offentliggjøring og standardtilbud (transparens) og regnskapsmessig skille*. Årsaken til at PT har valgt denne rekkefølgen i vurderingene, er at spørsmålet om prisregulering – og eventuelt valg av metode for prisregulering – legger premisser for hvilke konkurranseproblemer som kan tenkes å oppstå vedrørende overføring av markedsrett til nedstrømsmarkedene. PT mener derfor det er mest hensiktsmessig å begynne med en vurdering av prisregulering for deretter å vurdere en eventuell forpliktelse om ikke-diskriminering. Som nevnt ovenfor anser PT at regnskapsmessig skille og transparens er virkemidler

¹⁶ Se http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

¹⁷ Se http://erg.ec.europa.eu/doc/publications/erg_07_53_wla_wba_bp_final_080604.pdf

¹⁸ Se http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult/nga/index_en.htm

som har som hovedfunksjon å støtte opp om et eventuelt krav til ikke-diskriminering, og i mindre grad har en selvstendig funksjon utover dette. Disse to virkemidlene vurderes derfor til slutt.

82. Etter å ha tatt foreløpig stilling til hver av de enkelte forpliktelser, omtales i avsnitt 8.6, som et ledd i forholdsmessighetsvurderingen, den samlede effekt av forpliktelser i markedet for LLUB.

83. I avsnitt 8.7 redegjøres det for hvilke konsekvenser PT mener virkemiddelbruken vil ha. Vi vil her se på konsekvensene av virkemiddelbruken i markedene for LLUB og Bredbåndsaksess samlet sett.

8.1 Tilgang

84. I analysen av markedet for LLUB, jf. vedlegg 1, har PT pekt på at etableringshindringene i den kobberaksessbaserte delen av dette markedet er svært høye. Markedet for LLUB som baseres på Telenors kobberaksessnett faller derfor inn under prinsipp 2 (jf. PTs virkemiddeldokument), det vil si at mulighetene for duplisering av eksisterende infrastruktur anses som begrensede. De høye etableringshindringene representerer selve kjernen i de konkurranseproblemer som er beskrevet i kapittel 6. I avsnitt 6.2.1 konkluderte PT med at tilgangsnektelse er et potensielt problem i dette markedet, fordi mulighetene for etablering av virksom konkurranse i nedstrømsmarkedene vil være små dersom tilgang ikke blir gitt. Det ble bl.a. vist til at kobberaksessnettet fortsatt benyttes som innsatsfaktor for ca. 72 % av alle bredbåndsabonnementer i sluttbrukermarkedet, og at utbyggingen av nye aksessnett kun skjer i et begrenset geografisk omfang. PTs vurdering er derfor at den eksisterende forpliktelsen om full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet, inkludert tilgang til delaksesslinjer, må videreføres og at en slik forpliktelse er vel begrunnet i de konkurranseproblemer som kan tenkes å oppstå i fravær av pålagt tilgang.

85. PT mener at tilgang til det faste aksessnettet i denne sammenheng må inkludere både tilgang til kobberaksesslinjene og tilgang til de nødvendige tilleggstenester for i tilstrekkelig grad å kunne bidra til tilgangsbasert konkurranse i nedstrømsmarkedene. Tilgangsforpliktelsen skal etter PTs syn derfor bestå av tre komponenter:

- full og delt tilgang til kobberaksesslinjene, inkludert tilgang til delaksesslinjer
- tilgang til samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester
- tilgang til de støttesystemer og den informasjon som er nødvendig for å kunne utnytte kobberaksesslinjene på en hensiktsmessig måte

Det redegjøres nærmere for disse komponentene i de etterfølgende kapitlene.

86. Når det gjelder tilgang til den delen av Telenors faste aksessnett som ikke er kobberbasert, er det ut fra de identifiserte konkurranseproblemer og konkurransesituasjonen i denne delen av LLUB-markedet ikke åpenbart at det er nødvendig og formålstjenlig med en tilgangsforpliktelse. PT har derfor funnet grunn til å gjøre en separat vurdering av dette.

87. Reguleringsprinsipp 3 innebærer at det anses mulig med bærekraftig infrastrukturkonkurranse i den ikke-kobberbaserte delen av LLUB-markedet. I de senere årene har det blitt etablert flere nye lokale/regionale bredbåndsaksessnett basert på fiber- og radioteknologi. Dessuten har kabel-TV-nett blitt oppgradert til

bredbåndsaksessnett. Dette betyr at det ikke bare er mulig med infrastrukturkonkurranse, men at det allerede er etablert flere konkurrerende bredbåndsaksessnett til det kobberbaserte, dog med foreløpig begrenset omfang. Markedsanalysen, jf. vedlegg 1, viser at bredbåndstilknytninger via fiberaksessnett og kabel-TV nett har hatt større prosentvis vekst enn kobberbasert bredbåndsaksess det siste året.

88. I tillegg til det kobberbaserte aksessnettet har Telenor gjennom Canal Digital et kabel-TV-nett som også benyttes til å tilby bredbåndstjenester. Telenor har også startet utbygging av fiberbaserte aksessnett. I tillegg tilbyr Telenor bredbånd basert på trådløs teknologi (WiMax) i begrensede områder der det ikke finnes ADSL-dekning.

89. Dersom man ser bort fra kabel-TV-nettet til Canal Digital, er Telenor ikke av de største tilbyderne av ikke-kobberbaserte aksessnett. Eksempelvis har Telenor først nylig lansert et tilbud om bredbånd via fiberaksesser i privatmarkedet. Foreløpig har Telenor kun etablert prøveprosjekter i noen få utvalgte geografiske områder. Det er videre mulig for sluttbrukere å registrere interesse på Telenors hjemmeside for utbygging av fiber. Telenor har kommet vesentlig kortere mht. levering av fiberbaserte bredbåndstjenester enn mange tidligere monopolister i andre europeiske land.

90. I en presentasjon Telenor holdt under seminaret "Digitale Telenett" i Trondheim 6. januar 2009¹⁹ ble det opplyst at Telenor i løpet av 2008 hadde solgt ca. 10 000 FTTH-abonnement for levering i 2009. Telenor viste i samme presentasjon en oversikt der de deler markedet i fire grupper:

1. Fiberaksesser tilgjengelig (ca. 200 000 husholdninger)
2. Oppgraderte kabel-TV-nett er tilgjengelig (ca. 700 000 husholdninger)
3. Tettbygde strøk med kobbernett (ca. 500 000 husholdninger)
4. Utenfor tettbygde strøk med kobbernett (ca. 700 000 husholdninger)

Telenor kunne opplyse at deres satsning på fiberaksesser de nærmeste årene primært vil rette seg mot husholdninger i tettbygde strøk med kobbernett. I tillegg vil Telenor også bygge fiberaksesser i områder der oppgraderte kabel-TV-nett er tilgjengelig, men det er rimelig å anta at denne fibersatsningen bare vil skje i områder der Canal Digital ikke leverer sine tjenester. Ut fra disse opplysningene kan det derfor anslås at ca. en tredjedel av norske husholdninger vil være i målgruppen som kan omfattes av Telenors fibersatsning de nærmeste årene. Basert på utviklingen vi hittil har sett, vil det være rimelig å anta at Telenor fortsatt vil møte sterk konkurranse fra andre fiberaktører i tettbygde strøk som pr. i dag bare har kobbernett. Videre vil for eksempel Get med sine oppgraderte kabel-TV-nett være i stand til å konkurrere dersom Telenor bygger fibernet i områder der Get allerede leverer sine tjenester.

91. Da det ble åpnet for LLUB-tilgang i kobberaksessnettet, var alternativene for aktører som ønsket å tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet begrenset, og LLUB-tilgang ble ansett som nødvendig for å skape konkurranse i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess. Dessuten var det snakk om å gi tilgang til en eksisterende, landsdekkende aksessinfrastruktur som Telenor hadde etablert i en periode med enerett til utbygging av slik infrastruktur. Tilgangsplikten hadde således ikke vesentlig betydning for investeringsincentiver ettersom det aktuelle aksessnettet

¹⁹ "Utviklingen av aksessnettet – fra kobber til radio og fiber – Telenors tanker om aksessnettet", presentasjon av teknologidirektør i Telenor, Guttorm A. Hansen, Trondheim, 6. januar 2009.

allerede var ferdig utbygd. Riktignok har det vært behov for oppgraderinger og vedlikehold av det kobberbaserte aksessnettet etter at tilgangsplikten ble pålagt, men dette har blitt ivarettatt gjennom utformingen av prisreguleringen av LLUB-tilgang.

92. Når det gjelder spørsmålet om tilgang til nye, alternative aksessnett som Telenor tilbyr (eller kommer til å tilby) bredbåndstjenester via de nærmeste årene, blir det etter PTs oppfatning viktig å ta hensyn til investeringsincentiver i mye større grad enn da Telenor ble pålagt å åpne det kobberbaserte aksessnettet. Utbyggingen av fiberaksessnett og radioaksessnett med høy båndbredde anses å være neste generasjons bredbåndaksessnett, som gradvis vil supplere og dels erstatte det kobberbaserte aksessnettet. I tråd med reguleringsprinsipp 3 og ekomlovens formål om bærekraftig konkurranse, anser PT det som viktig at det ikke legges regulatoriske hinder i veien for investeringer i bredbåndaksessnett basert på fremtidsrettet fiber- og radioteknologi. Etter PTs mening er det på det nåværende tidspunkt ikke grunnlag for å pålegge en forpliktelse om fiberbasert LLUB for Telenor. Omfanget av fiberleveranser fra Telenor vil antagelig være begrenset innenfor tidshorisonten for dette vedtaket. Det kan som tidligere nevnt også forventes at Telenors fiberutbygging i den første fasen primært vil skje i områder der andre fiber-, kabel-TV- eller LLUB-baserte tilbydere vil kunne ha muligheter til å levere sine tjenester.

93. Telenors kabel-TV-nett dekker i stor grad områder som også har DSL-dekning fra Telenor. Det er derfor etter PTs mening liten grunn til å utvide tilgangsplikten til også å omfatte kabel-TV-nett. Tilbydere som helt eller delvis baserer seg på LLUB-tilgang fra Telenor, vil kunne få dekket sine behov gjennom den eksisterende tilgangsplikten.

94. Telenors utbygging av WiMax-basert bredbånd er foreløpig av begrenset omfang. Per mars 2009 tilbyr Telenor produktet Bredbånd WiMax i ca. 25 kommuner. Utbygging er startet i ytterligere ca. 25 kommuner. Tilsvarende som for fiber mener PT at det på det nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for å pålegge Telenor en tilgangsforpliktelse for WiMax-baserte aksessnett. En slik tilgangsplikt vil kunne virke negativt på Telenors incentiver til å bygge ut denne typen bredbånd i deler av landet som ellers kunne risikere å stå uten bredbånddekning.

95. I sine kommentarer til PTs notifikasjon inviterte ESA PT til å styrke vurderingene knyttet til effektene av eventuell regulering av ikke-kobberbasert infrastruktur og til å foreta en ny gjennomgang av behovet for å regulere tilgang til slik infrastruktur før utløpet av den kommende reguleringsperioden. PT har gjennomgått vurderingene på dette punktet på nytt og foretatt noen justeringer.

96. Lyse har i brev av 2. april 2009 kommentert ESAs kommentarer vedrørende eventuell tilgangsforpliktelse for ikke-kobberbasert LLUB. Selskapet støtter PTs vurderinger på dette punktet og er enig med PT i at regulering av fiberaksesser vil kunne få negative virkninger på investeringsincentivene for utbyggere av fiberinfrastruktur. Videre mener Lyse at det synes som om ESA legger til grunn at det er Telenor som har ledet an i fiberutbyggingen i Norge, noe som ikke er tilfellet. Lyse er også uenig med ESA i at investeringsincentivene for eksisterende fiberutbyggere i Norge er upåvirket av om reguleringen i LLUB-markedet omfatter ikke-kobberbasert LLUB eller ikke. Avslutningsvis mener Lyse at det er viktig å sikre stabile og forutgibare rammebetingelser i dette markedet de nærmeste årene og at reguleringsprinsipp 3 bør ligge fast.

97. PT kan ikke si at det er kommet opp noen nye momenter som tilsier at konklusjonen vedrørende tilgang til ikke-kobberbasert LLUB bør endres. Innspillet fra

Lyse, som er den klart største fiberaktøren i det norske markedet, styrker også denne konklusjonen.

98. PT har på denne bakgrunn kommet til at det innenfor tidshorizonten av dette vedtaket verken er nødvendig eller formålstjenlig å pålegge Telenor å tilby LLUB-tilgang til faste aksessnett som ikke er kobberbaserte. PT vil imidlertid fortsette å følge markedsutviklingen nøye de nærmeste årene, blant annet gjennom regelmessig innhenting og analyse av markedsdata. Dersom det skulle vise seg at Telenor i betydelig grad styrker sin stilling i den delen av LLUB-markedet som ikke er basert på kobberaksessnettet, og en utvidet tilgangsplikt ikke lenger anses å ha like betydelige negative effekter på investeringsincentiver som på nåværende tidspunkt, vil PT kunne ta spørsmålet om ikke-kobberbasert LLUB-tilgang opp til ny vurdering. I en slik vurdering vil PT bl.a. se på betydningen av andre typer aksessnett enn kobber for det totale bredbåndsmarkedet, samt hvor stor andel av Telenors bredbåndsakssesser som er basert på andre teknologier enn kobber og Telenors markedsandel i denne delen av LLUB-markedet. PT ser det ikke som hensiktsmessig å på forhånd ta stilling til hvilket konkret omfang Telenors leveranser basert på andre aksesssteknologier må ha for å gjøre det aktuelt å pålegge Telenor en tilgangsforpliktelse i denne delen av LLUB-markedet.

99. I de tilfeller der Telenor flytter sine DSLAMer nærmere sluttkundene for å kunne tilby høyere kapasiteter på kobberaksesslinjene, er det ikke nødvendigvis slik at andre tilbydere som har LLUB-tilgang på de aktuelle stedene ønsker å flytte sine DSLAMer. For disse tilbyderne vil det være viktig at de fortsatt vil kunne ha tilgang til egne sluttkunder uten måtte foreta flytting av DSLAMer. Ut fra den informasjon PT hittil har fått fra Telenor og andre tilbydere har ikke dette vært noe problem. PT vil likevel følge utviklingen i markedet, og dersom dette skulle bli en aktuell problemstilling vil PT i den forbindelse kunne vurdere å fastsette bestemmelser i særskilt(e) vedtak.

8.1.1 Om hjemmelsgrunnlaget

100. Ekomloven § 4-1 er en generell bestemmelse om tilgang²⁰. I tillegg har loven egne bestemmelser (presiseringer) for enkelte særskilte former for tilgang blant annet i § 4-4 Samlokalisering og § 4-5 Informasjons- og støttesystemer).

101. Ekomloven § 4-1 første ledd slår fast følgende:

”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste.”

102. Tilgangsforpliktelser vil som nevnt ofte være en nødvendig forutsetning for at nye aktører skal kunne etablere seg i markeder der produksjon av tjenester avhenger av infrastruktur som er vanskelig dupliserbar.

103. Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om tilgang er regulert i ekomloven § 4-1 jf. § 2-2 i ekomforskriften. Forskriften § 2-2 sier at pålegg etter ekomloven § 4-1

²⁰ Med tilgang menes det å stille fasiliteter og/eller tjenester tilgjengelig for andre tilbydere, på bestemte vilkår, med det formål å tilby elektroniske kommunikasjonstjenester. Begrepet omfatter blant annet tilgang til nett, nettelementer og tilhørende fasiliteter som kan innebære tilslutning av utstyr ved kabel- eller radiobasert tilknytning, tilgang til fysisk infrastruktur, herunder bygninger, kabelkanaler og master og tilgang til relevante programvaresystemer, herunder driftstøttesystemer. Begrepet omfatter ikke tilgang for sluttbrukere.

om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang blant annet kan omfatte tilgang til det faste aksessnett²¹. Ekomloven § 4-1 annet ledd har følgende ordlyd:

”I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det blant annet foretas en avveining av tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å kunne tilby konkurrerende tjenester. I vurderingen av hva som anses nødvendig skal det tas hensyn til om det i lys av markedsutviklingen er teknisk og bedriftsøkonomisk mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det i tillegg tas hensyn til:

- 1) tilgjengelig kapasitet*
- 2) tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med*
- 3) bærekraftig konkurranse*
- 4) behov for å bevare nettets integritet*
- 5) immaterielle rettigheter*
- 6) etablering av felleseuropeiske tjenester”.*

104. Forarbeidene understreker at listen ikke er uttømmende²².

105. PTs generelle vurdering er at hensynet til å gi LLUB-tilgang til kobberaksessnett må veie tyngre enn Telenors interesse i å disponere egen infrastruktur. Dette gjelder både for full og delt tilgang, herunder tilgang til delaksesslinjer. Som nevnt tidligere under gjennomgangen av konkurranseproblemene, anses ikke duplisering av kobberaksessnett som sannsynlig, og dette tilsier regulering i henhold til prinsipp 2 i virkemiddeldokumentet. Det er derfor nødvendig å legge til rette for LLUB-tilgang til det kobberbaserte aksessnett. I forarbeidene sies det at i en vurdering av om det finnes tekniske eller økonomiske alternativer til den tilgang det anmodes om, skal det tas hensyn til om alternativene er av en slik karakter at det vil være mulig å konkurrere med den som har sterk markedsstilling i det relevante markedet.²³

106. Når det gjelder tilleggsmomentene 1-6 som er opplistet ovenfor, har PT gjort følgende vurderinger knyttet til det kobberbaserte aksessnett:

- a) *Tilgjengelig kapasitet:*
Tilgjengelighet, både av nettkapasitet og samlokaliseringskapasitet, vil være et viktig moment når man vurderer om tilgang til kobberlinjene, tilgang til samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester regnes som ”rimelig anmodning”. Der det foreligger tilstrekkelig ledig kapasitet til å etterkomme en anmodning, vil den åpenbart måtte anses som rimelig forutsatt at vilkårene for øvrig også er rimelige. Dersom det er behov for å bygge ut kapasiteten for å etterkomme en anmodning, er ikke svaret like opplagt. I utgangspunktet vil imidlertid en anmodning om samlokalisering som innebærer en utbygging/utvidelse av kapasiteten kunne regnes som rimelig. På bakgrunn av egne og kundenes

²¹ Med tilgang til det faste aksessnett omfattes blant annet det som her er benevnt som LLUB (full og delt tilgang).

²² Se Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101.

²³ Se Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101.

prognoser, kan Telenor planlegge utvidelser av kapasitet, og de nye aktørene må betale for sin forholdsmessige del av kapasitetsutvidelsen. Telenor må dokumentere avslag på anmodningen om tilgang dersom kapasitetsmangel er begrunnelsen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd.

- b) *Tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med*
Telenor vil gjennom betaling for tilgangen få en forholdsmessig dekning av sine investeringer i nettet. Prisen kan også gi kompensasjon for risikoen ved investeringen. Andre økonomiske usikkerheter vil dessuten kunne dekkes gjennom rimelige garantier og sikkerhetsstillelser.
- c) *Bærekraftig konkurranse*
PT mener at en plikt til å gi andre tilbydere tilgang til det kobberbaserte aksessnettet er formålstjenlig for å oppnå bærekraftig konkurranse.
- d) *Behov for å ivareta nettets integritet*
PT kan ikke se at behov for å ivareta nettets integritet skulle være til hinder for en plikt til å inngå avtale om tilgang. Telenor vil videre ivareta eventuelle behov gjennom avtalevilkår. Telenor har lang erfaring med å tilby og etablere tilgang i praksis.
- e) *Immaterielle rettigheter*
PT kan ikke se at hensynet til immaterielle rettigheter kan gjøre det betenkelig å inngå avtale om tilgang. Uansett bør dette hensynet kunne ivaretas gjennom utformingen av avtalen.
- f) *Etablering av felleseuropeiske tjenester*
PT kan ikke se at en forpliktelse om tilgang skulle ha vesentlig negativ innvirkning på etablering av felleseuropeiske tjenester.

107. Forpliktelse til å imøtekomme en anmodning om LLUB-tilgang til det kobberbaserte aksessnettet følges av et tilleggskrav om at et avslag på en anmodning skal dokumenteres og begrunnes, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd. Det er den som anmoder om tilgang som har rett til dokumentasjon og begrunnelse. Begrunnelsen må inneholde en forklaring samt all den informasjon som er nødvendig for å avgjøre om anmodningen var ”rimelig”.

108. Telenor har tilbudt produktet Operatøraksess (inkludert avtale om telelosji) i henhold til gjeldende regulering, jf. kapittel 4. Tilgangsforpliktelsen som nå pålegges er ment å videreføre den eksisterende plikten for Operatøraksessproduktet (inkludert avtale om telelosji), og etter PTs oppfatning er dette både nødvendig og forholdsmessig for å bidra til bærekraftig konkurranse i bredbåndsmarkedet.

109. PT anser i utgangspunktet at en anmodning om LLUB-tilgang som tilsvarer Telenors eksisterende tilbud om tilgang til det kobberbaserte aksessnettet vil være rimelig.

8.1.2 Tilgang til samlokalisering

110. For Telenors konkurrenter som baserer seg på LLUB-tilgang er tilgang til samlokalisering en forutsetning for å kunne tilby bredbåndsakssess i sluttbrukermarkedet på like vilkår med Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

111. Forpliktelse til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering følger av ekomloven § 4-4 fjerde ledd:

”Tilbyder med sterk markedsstilling på marked for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettet skal tilby samlokalisering til annen tilbyder ved rimelig anmodning om slik tilgang”.

112. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 104 presiserer at dette innebærer at

”tilbyder skal ... jf. § 4-6...utarbeide standard tilbud som minimum skal omfatte følgende tjenester og fasiliteter i relasjon til samlokalisering; informasjon om relevante adresser hvor samlokalisering tilbys, alternativt virtuell samlokalisering, krav til utstyr som skal samlokaliseres, sikkerhetskrav, krav til personell, regler for fordeling av tilgjengelig plass, vilkår for tilgang til informasjons- og støttesystemer, jf. § 4-5”.

PT oppfatter dette slik at plikten til å tilby samlokalisering innbefatter alle de tjenester som er nødvendige for å kunne gi en effektiv tilgang til kobberlinjen.

113. I forbindelse med at Telenor bygger ut med fiber lengre ut i aksessnettet, vil det være viktig at andre aktører også sikres tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende. På denne måten vil de kunne benytte deler av Telenors infrastruktur som grunnlag for egne investeringer i neste generasjons aksessnett. Kommisjonen synes også å legge stor vekt på tilgang til denne typen fasiliteter i sitt utkast til ny anbefaling om NGA, jf. bl.a. artikkel 4 i utkastet og kapittel 3.3.1 i Kommisjonens Explanatory Note til utkastet. PT vil understreke at plikten til å gi tilgang til samlokalisering også inkluderer tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende. Selv om tilgangsreguleringen primært retter seg mot kobberaksesslinjene, mener PT at plikten til samlokalisering også må omfatte utbygging knyttet til fiber og andre teknologier. PT vil også vise til at Telenor i sin standardavtale for telelosji har inkludert produkter som dekker både tilgang til føringsveier og tilgang til fordelere ute i aksessnettet. Videre har PT pålagt Telenor en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til mørk fiber²⁴. Mørk fiber vil bl.a. kunne brukes som grunnlag for transmisjonskapasitet mellom kjernenett og aksessnett (backhaul) og på den måten bidra til at andre aktører lettere kan etablere seg med egen infrastruktur i bredbåndsmarkedet.

114. PT har tidligere fått informasjon fra bl.a. NextGenTel om at de i vesentlig grad etterspør mørk fiber i forbindelse med utbygging av sitt nett. NextGenTel er for øvrig den første av de store bredbåndsløseleverandørene som har lansert tilbud om bredbånd basert på VDSL2-standarden. Det er rimelig å anta at både mørk fiber, samlokalisering i gatekabinetter og tilgang til føringsveier vil bli benyttet i utstrakt grad for å realisere et slikt tilbud.

115. Forpliktelse til å imøtekomme en rimelig anmodning om samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur følges av et tilleggskrav om at et avslag på en anmodning skal dokumenteres og begrunnes, jf. ekomloven § 4-4 femte ledd. Det er den som anmoder om tilgang som har rett til dokumentasjon og begrunnelse. Begrunnelsen må inneholde en forklaring samt all den informasjon som er nødvendig for å avgjøre om anmodningen var ”rimelig”.

116. Ekomforskriften § 2-6 om samlokalisering og offentliggjøring presiserer hvilken tilleggsinformasjon som tilbyder med sterk markedsstilling skal gjøre tilgjengelig for

²⁴ Se PTs vedtak 3. mai 2007 i grossistmarkedene for overføringskapasitet.

tilbud om samlokalisering. Offentliggjøring og standardtilbud behandles samlet i avsnitt 8.4.

8.1.3 Tilgang til informasjons- og støttesystemer

117. Tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendige tilleggstjenester på grossistnivå, på lik linje med samlokalisering, for at Telenors konkurrenter skal kunne tilby tjenester i sluttbrukermarkedet.

118. Ekomloven § 4-5 annet ledd pålegger tilbyder med sterk markedsstilling for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnett å gi tilgang til informasjons- og støttesystemer. Ekomforskriften § 2-5 siste ledd, pålegger slik tilbyder å offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang etter ekomforskriften § 2-4. Slik tilgang kan blant annet omfatte:

- 1) driftsstøtte
- 2) database for innhenting av opplysninger før bestilling
- 3) levering
- 4) ordre
- 5) vedlikehold
- 6) feilbehandling
- 7) fakturering

119. Telenor skal som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet i henhold til ekomloven § 4-5 gi tilgang til informasjons- og støttesystemer. Telenor skal også offentliggjøre vilkår for denne tilgangen, jf. ekomforskriften § 2-5 siste ledd.

120. Offentliggjøring og standardtilbud behandles samlet i avsnitt 8.4.

8.1.4 Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser

121. En tilbyder uten incentiv til å gi tilgang vil kunne ta i bruk uthalelsestaktikker for å forsinke behandlingen av andre aktørers anmodninger. En slik potensiell konkurranseskadelig atferd kan ikke fjernes ved en tilgangsforsikning alene. Derimot vil et krav om ikke-diskriminering et stykke på vei kunne redusere slike problemer. Etter PTs mening vil det være mer virkningsfullt dersom det i forbindelse med pålegg om tilgangsforsikning stilles krav om at forhandlinger ikke skal trekkes unødvendig ut i tid og at leveringstidene fra en aktør bestiller en konkret forbindelse til forbindelsen er klar til bruk skal være forutsigbare og forpliktende for tilbydere med sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet.

122. PT anser at ekomloven § 4-1 jf. § 4-6 gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette regler om tidsbruken. Det fremgår dessuten eksplisitt av aksessdirektivet artikkel 12 nr. 1 annet ledd at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge en aktør slike plikter. Et slikt pålegg vil ikke minst være i samsvar med prinsipp 4 i PTs virkemiddeldokument om at forpliktelser skal pålegges slik at det gis incentiver til etterlevelse.

123. Telenor er forpliktet til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på tilgang og samlokalisering. I tillegg vil Telenor pålegges å ha standardtilbud, jf. kapittel 8.4. Regulering av Telenors responstid kan uansett ikke anses for å være særlig tyngende sett i forhold til de konsekvensene en unødvendig forsinkelse vil ha for den annen part.

124. Bestemmelser for å motvirke uthalelsestaktikker kan utformes på forskjellige måter. PT finner det hensiktsmessig å videreføre gjeldende plikt om at avtaler om

tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. PT viderefører også plikten til på forespørsel fra aktøren som den påståtte treneringen har gått ut over, å dokumentere overfor denne tidsbruk i forbindelse med relevante avtaleforhandlinger. Dette gjelder likevel ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. PT skal motta kopi av slik dokumentasjon av tidsbruk. Tidsbruken for fremforhandling av avtaler vil kunne variere alt etter hvilken tilgangsform det anmodes om. Fristen er derimot uavhengig av hvordan Telenor velger å organisere sin saksbehandling internt. Dersom selskapet for eksempel ikke klarer å behandle et større antall anmodninger om tilgang samtidig fordi oppgaven ikke prioriteres internt eller organiseres på en lite tilfredsstillende måte, vil PT kunne fatte vedtak om retting under trussel om blant annet tvangsmulkt.

125. PTs oppfatning er at plikt til å gi tilgang innen rimelig tid og uten unødig tidsbruk lett vil kunne få begrenset verdi dersom Telenor ikke samtidig ilegges en dokumentasjonsplikt. Så lenge formålet er å hindre trenering, anser PT at dokumentasjonsplikten er både nødvendig og forholdsmessig. Det foreligger en informasjonsasymmetri ved tilgangsanmodninger. Normalt vil det være Telenor alene som sitter på informasjon om hvilken tidsbruk som er nødvendig. Uten at andre aktører eller PT har mulighet til å få dokumentert fra Telenors side hva tiden faktisk har gått med til, vil det være meget begrenset hvilke muligheter PT har til å avdekke og gripe inn for å hindre trenering. PT anser at en slik dokumentasjonsplikt faller inn under slike vilkår som kan ilegges i forbindelse med tilgangsanmodninger, ekomloven § 4-1 jf. § 4-6 jf. aksessdirektivet art. 12, ”*National regulatory authorities may attach to those obligations conditions covering fairness, reasonableness and timeliness*”.

126. PT har videre vurdert om det er nødvendig å pålegge krav om tidsbruk fra en bestilling av en LLUB-tilgang skjer til leveransen er gjennomført. Bakgrunnen for dette er innspill som PT har fått fra aktører som kjøper LLUB fra Telenor. Disse innspillene indikerer at avtalte leveransetider for nødvendig tilgang til aksesslinjen ikke alltid etterleves fra Telenors side.

127. Av punkt 2 i bilag 3 i Telenors gjeldende standardavtale for Operatøraksess fremgår det at leveransetiden for Operatøraksess er 20 virkedager, gitt visse betingelser. Dette betyr at Telenor har bestemmelser i Operatøraksessavtalen som omhandler leveringstid selv om eksisterende vedtak i markedet for LLUB ikke pålegger dette. Det kan tale for at det ikke er nødvendig å innføre en ny plikt om leveringstid ved bestilling av Operatøraksess. På den annen side kan tilbakemeldinger fra flere av Telenors kunder i dette grossistmarkedet tyde på at leveringstiden med tilhørende betingelser, slik den fremgår av gjeldende avtale, ikke i tilstrekkelig grad sikrer grossistkundene entydige og forutsigbare leveransetider. På denne bakgrunn finner PT det nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å operere med entydige og forutsigbare leveransetider. Plikten omfatter leveransetider i forbindelse med installasjon hos den annen parts kunder. Plikten innebærer blant annet å informere den annen part om tidspunktet for installasjon hos partens kunder samtidig med informering av kunden, uten ugrunnet opphold om eventuell manglende installasjon eller problemer knyttet til installasjon på avtalt tidspunkt, andre utsettelse og problemer og tidspunkt for fullført installasjon. Dette er en ny forpliktelse sammenlignet med vedtaket av 20. februar 2006.

128. Bruk av uthalesestaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil bare få virkning i tid fremover fra det tidspunkt Konkurransetilsynet eventuelt fatter et

vedtak. PT er av den oppfatning at behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler for at denne bestemmelsen i mindre grad enn et konkret pålegg vil være egnet til effektivt å hindre bruk av uthalesestaktikker.

8.1.5 Konklusjon

129. PTanser at det er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor en forpliktelse om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet, herunder tilgang til delaksesslinjer, jf. ekomloven § 4-1. Det følger videre direkte av ekomloven § 4-4 fjerde ledd og § 4-5 annet ledd at full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet også innbefatter tilgang til samlokalisering (inkludert tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende) og informasjons- og støttesystemer. Tilgangsplikten innebærer en videreføring av den tilgangsplikten Telenor har i henhold til vedtaket i LLUB-markedet av 20. februar 2006.

130. Tilgang skal gis uten ugrunnet opphold, noe som også innbefatter en plikt for Telenor til å sluttforhandle nødvendige avtaler uten ugrunnet opphold. Telenor plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. Telenor skal sende PT kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.

131. Det følger direkte av ekomloven § 4-1 tredje ledd at Telenor fortsatt har plikt til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Videre har Telenor i henhold til ekomloven § 4-4 femte ledd fortsatt plikt til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang til samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur. Det er den som anmoder om tilgang som har rett til dokumentasjon og begrunnelse. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

132. Telenor pålegges å operere med entydige og forutsigbare leveransetider.

133. Det pålegges ingen forpliktelse om LLUB-tilgang til faste aksessnett som ikke er kobberbaserte.

8.2 Pris- og regnskapsregulering

134. Etter ekomloven § 4-9 kan tilbyder med sterk markedsstilling pålegges prisforpliktelser for blant annet tilgang. Slikt pålegg kan gis dersom tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

135. I merknaden til ekomloven § 4-9 i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) forklares hva som menes med uforholdsmessig høyt prisnivå (s. 106):

”Med opprettholdelse av et uforholdsmessig høyt prisnivå menes det at konkurranse ikke har bidratt til at sluttbrukerprisene faller tilstrekkelig. Ved vurdering av om prisnivået er uforholdsmessig høyt kan myndighetene sammenligne prisnivå i tilsvarende markeder, nasjonalt eller internasjonalt.”

136. Av kapittel 4 fremgår gjeldende pristakregulering for full og delt tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett.

137. Som påpekt i kapittel 6, er flere av konkurranseproblemene i det aktuelle markedet relatert til prisingen av kobberbasert LLUB-tilgang. PT anser at spesielt overprising er et alvorlig potensielt konkurranseproblem. Den underliggende årsaken til dette er at Telenor har tilnærmet 100 % markedsandel i det kobberbaserte LLUB-markedet og at etableringsbarrierene er svært høye. Grossistkundene i dette markedet har i liten grad forhandlingsstyrke som kan bidra til å disiplinere LLUB-prisene. På denne bakgrunn synes det i utgangspunktet nødvendig å fortsatt regulere prisen på kobberbasert LLUB-tilgang, blant annet for å ivareta forbrukerhensyn. Mot dette kan det anføres at Telenor på eget initiativ reduserte de månedlige LLUB-prisene til under pristaket med virkning fra 1. desember 2007. PT har foretatt en nærmere vurdering av dette momentet i kapittel 8.2.2.

138. Ekomloven § 4-9 første ledd fastsetter, som omtalt ovenfor i avsnitt 134, to selvstendige vilkår for at PT kan pålegge prisforpliktelser. De to vilkårene etter første alternativ er etter PTs oppfatning oppfylt: (1) Telenor kan utnytte sin markedsstilling i det relevante markedet til skade for sluttbrukerne (2) ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå.²⁵

139. Dette vil kunne skje fordi Telenor har incentiver til å sette høye LLUB-priser og på den måten oppnå høyere profitt ("superprofitt"), med et samfunnsøkonomisk velferdstap som resultat, se avsnitt 6.2.2. I tillegg vil sluttbrukerne kunne skades mer indirekte ved at Telenor benytter seg av vertikal overføring av markedsrett ved hjelp av pris, se avsnitt 6.2.1, og på denne måten begrenser konkurransen nedstrøms.

140. Som påpekt i kapittel 5, skal den kobberbaserte delen av LLUB-markedet reguleres etter prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument. Dette innebærer at det kobberbaserte LLUB-tilbudet må prises på en måte som gir effektiv bruk av ressursene. Når duplisering av infrastruktur ikke anses mulig, er det ikke grunn til å gi rammevilkår for tilgangsprisingen som skal gi rom for incentiver til å bygge konkurrerende kobberaksessinfrastruktur. Dette taler i utgangspunktet for en relativt streng prisregulering av kobberbasert LLUB. Samtidig skal PT legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i det eksisterende kobberbaserte aksessnettet, slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer. PT anser imidlertid at investeringsbehovet i kobbernettet er relativt begrenset. Dette underbygger behovet for en relativt streng prisregulering.

141. Samtidig mener PT at tilgangsprisen i den kobberbaserte delen av LLUB-markedet indirekte kan ha betydning for incentivene for utbygging av alternativ aksessinfrastruktur. På denne bakgrunn vil PT hensynta antatte effekter på incentivene for slik utbygging når prisreguleringen for kobberbasert LLUB skal fastsettes.

142. I tillegg til vilkårene for prisregulering i ekomloven § 4-9 første ledd, må PT vurdere om prisregulering faktisk er nødvendig for å bøte på de aktuelle konkurranseproblemene. Som påpekt ovenfor, er pris kanskje den viktigste variabel i flere av konkurranseproblemene nevnt i kapittel 6.2. Prisregulering er et virkemiddel PT kan rette direkte mot den strategiske variabelen pris. Slik sett er prisregulering et

²⁵ Også av definisjonen av sterk markedsstilling følger det nettopp at tilbydere med sterk markedsstilling i de aktuelle markedene potensielt kan utnytte sin markedsstilling ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå.

spesielt effektivt virkemiddel. Samtidig anses prisregulering for å være det strengeste av de tilgjengelige virkemidlene.

143. Etter PTs mening er virkemidler som krav om standardtilbud, offentliggjøring av tilbud, ikke-diskriminering, kostnadsregnskap og regnskapsmessig skille ikke tilstrekkelig effektive til å motvirke konkurranseproblemene i den kobberbaserte delen av LLUB-markedet der pris er den sentrale faktoren.

144. En forpliktelse om transparens vil i seg selv neppe kunne redusere et problem knyttet til overprising. Transparens gjør det lettere å observere prisen i markedet, men dette i seg selv vil, slik PT oppfatter det, neppe ha særlig disiplinerende effekt på Telenors incentiv til å ta ut overpris. Dessuten vil prisen i markedet uansett være relativt observerbar, fordi produktet i dette markedet er homogent og Telenor i praksis er eneste tilbyder.

145. En forpliktelse om regnskapsmessig skille er på samme måte som transparens først og fremst egnet til å støtte opp under en forpliktelse om ikke-diskriminering. En forpliktelse om regnskapsmessig skille vil i liten grad kunne ha noen disiplinerende effekt på Telenors prissetting i dette markedet.

146. En forpliktelse om kostnadsregnskap er først og fremst egnet til å gi det nødvendige underlag for en forpliktelse om prisregulering. En forpliktelse om kostnadsregnskap vil sette fokus på lønnsomhet knyttet til det regulerte produktet, men dette vil, etter PTs vurdering, i seg selv i liten grad kunne hindre aktøren med sterk markedsstilling i å sette en for høy pris på produktet.

147. En forpliktelse om ikke-diskriminering vil først og fremst kunne avhjelpe problemer knyttet til prisklemmer, dvs. tilfeller hvor Telenors konkurrenter i de relevante nedstrømsmarkeder blir presset ut eller oppnår dårligere marginer enn Telenors egen nedstrømsvirksomhet. Ikke-diskriminering som forpliktelse alene vil ikke gi Telenor incentiver til å redusere prisnivået. Telenor vil med andre ord fortsatt ha incentiver til å ta ut monopolprofitt i dette markedet, selv med en forpliktelse om ikke-diskriminering.

148. På denne bakgrunn har PT konkludert med at direkte prisregulering fortsatt er det eneste av de tilgjengelige virkemidler som vil være effektivt mot overprising som potensielt konkurranseproblem, og at det derfor er nødvendig å opprettholde en forpliktelse om prisregulering av kobberbasert LLUB.

149. Ettersom bruk av prisregulering anses som nødvendig i LLUB-markedet, er det viktig å sørge for at metoden for prisreguleringen er forholdsmessig og ikke unødvendig tyngende for den aktuelle tilbyder. Av merknadene til ekomloven § 4-9 (Ot.prp.nr. 58 (2002-2003) s. 106) fremgår følgende:

”Dersom myndigheten etter bestemmelsens første ledd pålegger tilbyder å tilby prisregulert tilgang, og pålegger metode for prisberegning etter annet ledd så skal metoden gi tilbyder anledning til å få en rimelig avkastning på anvendt kapital. Valg av kostnadsmetode skal gjøres slik at den er hensiktsmessig i relasjon til reguleringsbehovet, og at den fremmer bærekraftig konkurranse, samt maksimerer fordelene for forbruker.”

150. Ekomloven § 4-9 andre ledd sier at myndigheten kan pålegge tilbyder etter første ledd bruk av bestemte metoder for prisregulering. I avsnitt 8.2.1 drøftes aktuelle metoder for prisregulering i LLUB-markedet. I avsnitt 8.2.2 foretar vi deretter en

vurdering av hvilken metode for prisregulering som bør benyttes for full og delt tilgang til Telenors kobberaksessnett.

151. Med LLUB-priser menes i avsnitt 8.2.1 og 8.2.2, dersom ikke annet fremgår, månedlige leiepriser for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Etableringspriser, priser for samlokalisering (telesjji) og tilhørende tjenester, herunder priser for tilgang til informasjons- og støttesystemer, drøftes nærmere i avsnitt 8.2.3. Avslutningsvis, i avsnitt 8.2.4, vurderes behovet for kostnadsregnskap, jf. bestemmelsen om kostnadsregnskap i ekomloven § 4-9 tredje ledd.

8.2.1 Om aktuelle metoder for prisregulering

152. Gjennomgangen av aktuelle prisreguleringsmetoder her er kortfattet. Vi viser til PTs virkemiddeldokument og dokumentet "Høring om metoder for kostnadsorientering" for mer omfattende drøftelse av prisreguleringsmetoder²⁶.

153. PT anser ECPR²⁷/pris-minus for å være lite aktuelt i LLUB-markedet. Tilgang til Telenors kobberaksesslinjer er en kritisk innsatsfaktor for mange tilbydere av bredbånd i sluttbrukermarkedet, og en slik tilnærming vil etter tilsynets oppfatning ikke være tilstrekkelig til å bøte på de konkurranseproblemene relatert til pris som det er redegjort for i kapittel 6. ECPR/pris-minus vil generelt være mer aktuelt som prisreguleringsmetode i markeder som skal reguleres under prinsipp 3 og er derfor ikke nærmere omtalt her.

Kostnadsorientert prissetting

154. Ved kostnadsorientert prisregulering knyttes prisene til kostnadsinformasjon hentet fra kostnadsmodeller og/eller -regnskap. Å fordele kostnader til spesifikke produkter og tjenester er en kompleks og vanskelig oppgave som man kan søke å løse på ulike måter. To metoder for kostnadsorientering har særlig vært anvendt for regulerte teletjenester: fullt fordelte kostnader (FAC) og såkalte "langsiktige særkostnader" (LRIC, Long Run Incremental Costs). Førstnevnte metode tar som hovedregel utgangspunkt i faktiske kostnader, mens den andre baseres på modellerte kostnader. Metodene er nærmere beskrevet og diskutert i PTs virkemiddeldokument og i dokumentet "Høring om metoder for kostnadsorientering".

155. En fordel med kostnadsorientering er at prisene tar utgangspunkt i den regulerte tilbyderens faktiske eller modellerte produksjonskostnader ved å gi tilgangen eller produsere tjenesten. Ved en kostnadsorientert pris tillates den regulerte kun en normalavkastning i tillegg til dekning av faktiske eller modellerte kostnader. Kostnadsorientering vil antakelig legge press på tilgangsprisen og derigjennom sluttbrukerprisene gjennom økt konkurranse blant tjenestetilbyderne. Slik kan metoden være hensiktsmessig dersom en anser at sluttbrukerprisene i et marked er for høye.

156. Kostnadsorientering er på denne bakgrunn særlig relevant i tilfeller der markedsrett på grossistnivå gir tilbyder med sterk markedsstilling mulighet for å ta ut monopolprofitt, og der markedsretten ikke forventes å reduseres innen rimelig tid. Metoden kan derfor være spesielt hensiktsmessig når det er lite sannsynlig at duplisering av infrastrukturen vil finne sted eller duplisering ikke er relevant, med andre ord når markedet reguleres etter prinsipp 2.

²⁶ Høring om metoder for kostnadsorientering, Post- og teletilsynet, 28. januar 2005

²⁷ ECPR er en forkortelse for Efficient Component Pricing Rule.

157. En ulempe ved kostnadsorientering er at det kan være svært krevende å beregne kostnadsgrunnlaget ved ulike tilgangsformer og produkter, spesielt fordi elektronisk kommunikasjon har store innslag av faste og felles kostnader.

158. En annen ulempe oppstår spesielt dersom prisene knyttes direkte opp mot et kostnadsgrunnlag, for eksempel i form av avkastningsregulering. Slik regulering kan gi liten forutberegnelighet for aktørene. Dette skyldes at forutsetningene for beregning av gjennomsnittskostnad, som for eksempel volumutvikling og investeringsnivå, endres over tid. Dessuten gir pålegg om kostnadsorienterte priser begrensede incentiver til effektivisering hos den regulerte tilbyderen ettersom eventuelle effektiviseringsgevinster i utgangspunktet vil resultere i et pålegg om reduksjon i kostnadsorientert pris.

Benchmarking

159. Ved benchmarking identifiserer tilsynsmyndigheten markeder og produkter som er sammenlignbare, og sammenligner priser og kostnadsutvikling. Dersom prisene til tilbyder med sterk markedsstilling for eksempel er uforholdsmessig høye sammenlignet med prisene i de andre markedene, kan tilsynsmyndigheten pålegge prisreduksjon. Tilgangsdirektivet artikkel 13 nevner eksplisitt at reguleringsmyndigheten ved prisregulering på grossistnivå ”*may also take account of prices available in comparable competitive markets*”, altså benytte benchmarking.

160. Metoden er fordelaktig fordi den nødvendige informasjonen er relativt lett tilgjengelig for tilsynsmyndigheten. utfordringen er her å vurdere i hvor stor grad forhold som priser og kostnader er sammenlignbare, blant annet på grunn av kostnadsforskjeller som skyldes topografiske forhold, nasjonalt lønnsnivå og liknende.

161. Benchmarking kan også være hensiktsmessig når kostnadsorientering av prisene anses å kunne få umiddelbare uheldige virkninger, blant annet dersom prisene ligger vesentlig over det kostnadsorientering tilsier.

162. PT har vurdert prisregulering basert på benchmarking i LLUB-markedet og konkludert med at å basere prisreguleringen utelukkende på en slik metode pr. i dag ikke vil være hensiktsmessig. Kostnadene for aksessnett er blant annet avhengig av gjennomsnittlig lengde på aksesslinjene, antall kunder per sentral, andre topografiske forhold og nasjonalt lønnsnivå. Det er svært krevende å vurdere i hvor stor grad slike forhold er sammenliknbare mellom land. Imidlertid er det PTs oppfatning at opplysninger om prisnivået i sammenliknbare land som supplement til for eksempel et kostnadsgrunnlag kan gi relevant tilleggsinformasjon i forbindelse med fastsettelse av tilgangsprisen.

Pristak/maksimalpriser

163. Regulering av pris gjennom et pristak, også kalt maksimalprisregulering, innebærer å sette krav til den regulerte tilbyderens prisutvikling og/eller -nivå i en bestemt tidsperiode. Pristaket fastsettes gjerne for en nærmere angitt gruppe produkter eller enkeltelementer og som en prisindeks for disse, som vanligvis inkluderer en normal prisendring og eventuelt med et fradrag for antatt økning i effektiviteten.

164. En fordel ved metoden er at den gir rimelig forutsigbare priser for alle aktører i den perioden reguleringen gjelder for. Videre gir metoden incentiver til å redusere kostnadene og drive effektivt siden den regulerte tilbyderen selv får beholde gevinsten så lenge man holder seg innenfor pristaket.

165. En hovedutfordring ved utforming av en mer langsiktig pristaksregulering er å hensynta usikkerhet om fremtidig utvikling i salgsvolum og kostnadsnivå. Videre kan det være en utfordring å fastsette eventuelle krav til forventede effektivitetsforbedringer.

166. En pristaksregulering kan utformes slik at reguleringen samsvarer med et langsiktig mål om at prisene bør være kostnadsorienterte.

8.2.2 PTs valg av metode for prisregulering av full og delt tilgang til Telenors kobberaksessnett og fastsettelse av prisreguleringsforpliktelse

Innledning

167. På bakgrunn av markedsanalysen, jf. vedlegg 1, og de konkurranseproblemene som det er redegjort for i kapittel 6, har PT konkludert med at det er nødvendig å videreføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av kobberbasert LLUB.

168. PT vil i det følgende redegjøre for prisutviklingen i LLUB-markedet etter vedtaket av 20. februar 2006, samt vurdere gjeldende prisnivå sammenlignet med andre europeiske land. Med dette som utgangspunkt drøftes det om det er formålstjenlig å videreføre eksisterende pristaksregulering. Etter å ha konkludert med hensyn til metode for prisregulering, fastsettes den konkrete prisreguleringsforpliktelsen.

Prisutvikling og gjeldende LLUB-pris sammenlignet med andre europeiske land

169. I PTs vedtak 20. februar 2006 ble Telenor pålagt et pristak for full aksess på 105 kr pr. måned fra og med 1. juni 2006, og 95 kr fra og med 1. januar 2007. For delt aksess ble det fastsatt et pristak tilsvarende halve prisen av full aksess, justert for særkostnader.

170. Telenor påklaget denne pristakreguleringen, og i Samferdselsdepartementets vedtak av 6. oktober 2006 ble nivået på pristaket for full aksess fra og med 1. januar 2007 endret fra 95 kr til 105 kr.

171. Med virkning fra 1. desember 2007 besluttet Telenor på eget initiativ å redusere prisen for full aksess fra 105 kr til 95 kr. Dessuten innførte Telenor 1. mai 2007 en etableringsavgift på 147 000 kr for inngåelse av nye avtaler om operatøraksess, samt en månedlig forvaltningspris pr inngått operatøraksessavtale på 5 000 kr. Den nye etableringsavgiften for inngåelse av nye avtaler kommer i tillegg til gjeldende etableringsavgifter for full og delt aksess, som for tiden er på henholdsvis 1 056 kr og 556 kr pr. aksess.

172. Telenors reduksjon av månedsprisen for full aksess fra 105 kr til 95 kr innebærer at gjeldende LLUB-pris er identisk med pristaket fastsatt i PTs opprinnelige vedtak av 20. februar 2006.

173. I vedtaket av 20. februar 2006 ble det vist til at de norske prisene for LLUB i europeisk sammenheng var svært høye. Etter det PT den gang kjente til var det ingen andre land i EU/EØS-området som hadde like høye eller høyere priser enn det vi hadde i Norge.

174. Fortsatt er Telenors LLUB-priser blant de høyeste i Europa. En prisundersøkelse som ble utført av den tyske regulatøren BNetzA i begynnelsen av 2008 blant 32

europpeiske land, viser at kun tre av landene som var med i denne undersøkelsen (Irland, Sveits og Tsjekkia) hadde høyere månedspris for full aksess enn Norge. Samtidig har prisforskjellen mellom Telenor og flere av de andre europeiske LLUB-tilbyderne blitt vesentlig redusert siden forrige vedtak. Dette innebærer at Telenors LLUB-priser ikke lenger ligger vesentlig høyere enn prisnivået i de fleste andre europeiske land. Svekkelsen av den norske kronen de siste månedene har forsterket denne konklusjonen.

Vurdering av om pristak/maksimalpriser bør videreføres som metode for prisregulering

175. PT har vurdert pristaksregulering opp mot kostnadsorientering i form av avkastningsregulering (jf. avsnitt 8.2.1) og konkludert med at fortsatt pristaksregulering er det mest hensiktsmessige i markedet for LLUB.

176. Avkastningsregulering gir mulighet til å vurdere prisene i etterkant, dvs. etter at regnskapsinformasjon foreligger. På grunn av blant annet endringer i investeringsnivå og etterspørselsforhold over tid, leder denne metoden til uforutsigbarhet for aktørene i markedet. Avkastningsregulering vil dessuten i prinsippet gi mangelfulle incentiver til den regulerte aktøren med hensyn til effektiv drift.

177. Pristaksregulering, hvor det på forhånd fastsettes maksimalpriser som skal gjelde en viss periode, vil gi forutsigbare priser for Telenor og andre aktører i den perioden reguleringen gjelder for. Videre vil pristaksregulering i prinsippet gi incentiver til effektiv drift (se avsnitt 8.2.1).

178. PT kan ikke se at gjeldende pristaksregulering har hatt utilsiktede negative effekter. Tvert imot er det PTs oppfatning at pristaksreguleringen har vist seg å være formålstjenlig i LLUB-markedet. Slik PT ser det, kan de vurderingene som lå til grunn for valget av pristak/maksimalpriser som metode for prisregulering i vedtaket av 20. februar 2006 fortsatt legges til grunn. Den nasjonale høringen har også vist at det er bred enighet blant aktørene om at pristak er en hensiktsmessig metode for prisregulering i dette markedet, selv om det er stor uenighet om hvilket nivå pristaket bør ligge på. PT har på denne bakgrunn konkludert med at pristak/maksimalpriser vil være den mest hensiktsmessige metoden for prisregulering i LLUB-markedet de nærmeste årene.

Konkret fastsettelse av pristaksreguleringen

179. Utforming av en pristaksregulering baserer seg på en helhetlig vurdering av de forhold PT mener er relevante. PT vil søke i størst mulig grad å synliggjøre de vurderingene som er gjort i utformingen av reguleringen.

180. I vedtaket av 20. februar 2006 konkluderte PT med at prisen på LLUB over tid bør nærme seg det prisnivå som følger av de fullfordelte historiske kostnader. PT har ikke funnet grunn til å gå bort fra denne målsetningen, men vil understreke at tilsynet ikke mener at et pristak nødvendigvis skal fastsettes på dette nivået.

181. I denne sammenhengen vil PT fremheve at det ikke er gitt at eventuell fremtidig pris- og regnskapsregulering av LLUB vil være basert på fullfordelte historiske kostnader. PT har startet en vurdering av om LRIC kan være en mer hensiktsmessig metode som grunnlag for fremtidig prisregulering i marked 4. Det kan ikke utelukkes at en eventuell LRIC-modell vil gi høyere enhetskostnader enn det som følger av beregninger basert på historiske kostnader. Dette tilsier etter PTs mening at det bør utvises varsomhet på det nåværende tidspunkt med å regulere Telenor ned til et prisnivå som er beregnet utelukkende på grunnlag av fullfordelte historiske kostnader.

182. Forut for vedtaket av 20. februar 2006 gjorde PT en vurdering av enhetskostnaden for full tilgang til den faste aksesslinjen basert på tilleggsinformasjon til kostnadsregnskapet fra Telenor. PT har foretatt en tilsvarende vurdering nå basert på informasjon fra Telenor. Telenors beregninger viser at enhetskostnaden basert på fullfordelte historiske kostnader har økt noe i denne perioden (fra 78 til 83 kroner pr. aksesslinje pr. måned). Forut for vedtaket av 20. februar 2006 foretok for øvrig Telenor beregninger som indikerer en vesentlig høyere enhetskostnad (186 kroner pr. aksesslinje pr. måned) dersom gjenanskaffelseskost benyttes som metode.

183. I vedtaket av 20. februar 2006 la PT til grunn at samlet utnyttelse av kobberaksessnettet neppe ville komme til å falle de nærmeste 2-3 årene. Videre kunne ikke PT den gang se noen grunn til at kostnadsgrunnlaget for LLUB skulle forventes å øke vesentlig de nærmeste årene. Det ble vist til at Telenor hadde effektivisert nettvirksomheten betydelig i de senere årene, og at selskapet hadde uttalt at innsatsen på dette området skulle videreføres. Samtidig hadde PT ikke mottatt informasjon om at investeringsnivået var ventet å øke vesentlig. På denne bakgrunn mente PT i vedtaket av 20. februar 2006 at det i utgangspunktet ikke var noe som talte for at kostnad pr. kobberpar i bruk vil stige i særlig grad i løpet av de neste 2-3 årene.

184. Selv om den nye vurderingen av enhetskostnaden for full tilgang basert på fullfordelte historiske kostnader viser en moderat økning, opprettholder PT sitt syn fra vedtaket av 20. februar 2006 om at en maksimalpris på 95 kr pr. måned vil gi svært høy grad av sikkerhet for at abonnementsinntektene vil overstige Telenors fullfordelte historiske kostnader (inkludert kalkulatorisk rente) for kobberbasert LLUB også de nærmeste årene. Dette innebærer, slik PT vurderer det, at et pristak på 95 kr pr. måned ikke vil hindre Telenor i å oppnå rimelig avkastning på anvendt kapital.

185. Det forhold at Telenor på eget initiativ har senket prisen til 95 kr pr. måned, tilsier videre at det er grunnlag for å senke pristaket fra 105 kr til 95 kr pr. måned. Det kan mot dette innvendes at Telenors prisnedsettelse viser at det ikke er behov for en pristaksregulering, og at det uansett ikke bør være slik at markedsinitierte prisreduksjoner nødvendigvis må medføre reduksjon i det regulerte pristaket. PT vil for ordens skyld presisere at det ikke er noen automatikk i at markedsinitierte prisreduksjoner i et pristaksregime vil resultere i en tilsvarende reduksjon i pristaket. I dette tilfellet er det imidlertid slik at Telenor nå opererer med en pris for LLUB-tilgang som PT ut fra en helhetlig vurdering i 2006 mente var det riktige pristaket fra 1. januar 2007. For å sikre at Telenor ikke øker prisen fra dagens nivå, finner PT det derfor nødvendig å redusere pristaket fra 105 kr til 95 kr pr. måned.

186. I Samferdselsdepartementets vedtak av 6. oktober 2006 ble det bl.a. lagt vekt på at et pristak på 95 kr sannsynligvis ville lede til at sluttbrukere i spredtbygde områder av landet ville kunne få et dårligere tilbud. I tiden etter dette vedtaket har Telenors DSL-dekning økt, og ved utgangen av mars 2008 ble det anslått at 97,8 % av landets husstander hadde bredbåndsdekning med en eller annen form av fastnettbasert bredbåndsaksess²⁸. PT vil påpeke at DSL-dekningen ser ut til å ha vært økende også etter at Telenor på eget initiativ reduserte LLUB-prisen til 95 kr pr. måned på slutten av 2007. Dette tilsier etter PTs oppfatning at det ikke lenger er naturlig å legge til grunn at et pristak på 95 kr pr. måned sannsynligvis vil lede til et dårligere sluttbrukertilbud i spredtbygde områder enn et pristak på 105 kr. PT har dessuten ikke registrert at utbyggere av alternative aksessnett har bremset opp sine utbyggingsplaner

²⁸ Teleplan: "Bredbånd Dekningsanalyse 2008" på oppdrag for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 18.04.2008

i spredtbygde områder som følge av Telenors prisreduksjon fra 105 kr til 95 kr pr. måned for LLUB-tilgang. PT legger derfor til grunn at det ikke er sannsynlig at en tilsvarende reduksjon av pristaket vil redusere investeringsincentivene for alternative aksessnettutbyggere.

187. PT har videre vurdert om pristaket burde senkes ytterligere, dvs. til et lavere nivå enn 95 kr pr. måned. Etter PTs oppfatning ville et lavere pristak enn 95 kr pr. måned kunne begrenset Telenors mulighet for oppgradering og vedlikehold av kobberaksessnettet. Dessuten kunne en ytterligere reduksjon i LLUB-prisen hatt negative virkninger på investeringsincentiver knyttet til alternative aksessnett. Dette gjelder særlig investeringsbeslutninger knyttet til økonomisk marginale fiber- og radioaksessutbygginger. Selv om det tilsynelatende er grunnlag for investeringer i alternative aksessnett med dagens LLUB-pris på 95 kroner, mener PT at det er en risiko for at en ytterligere reduksjon fra dette nivået vil kunne ha en negativ effekt på slike investeringer.

188. PT vil også vise til at Samferdselsdepartementet i sitt klagevedtak 6. oktober 2006 i marked 11 la vekt på investeringsincentiver i sin begrunnelse for å oppheve trinn 2 av PTs prisreduksjon (fra 105 kroner til 95 kroner). Departementet uttalte bl.a. følgende på side 14:

”For departementet er det viktig at reguleringstiltakene hensyntar de langsiktige siktemålene om bærekraftig konkurranse, dvs. at investeringer i alternativ infrastruktur verdsettes. En regulatorisk prissetting som fører prisenivået for LLUB for langt ned kan i sin ytterste konsekvens øke avhengigheten av Telenors aksessnett. Som følge av redusert sluttbrukerpris kan flere og flere tilbydere, også nåværende infrastrukturtilbydere og potensielle investorer, finne det mest økonomisk forsvarlig å tilby sine tjenester i Telenors aksessnett. En slik utvikling vil kunne ramme kundene over hele landet (spesielt i spredtbygde strøk) på lengre sikt gjennom redusert konkurranse, økt avhengighet av regulatorisk overvåking av grossistprisene og manglende utvikling av nye og bedre tjenester. På den annen side er det viktig at prisene ikke blir så høye at man oppmuntrer til ineffektiv (over-) investering i markedet.”

189. Når det gjelder forholdet til prisenivået på LLUB i andre land, er det ingen tvil om at prisen i Norge var blant de høyeste i Europa i første halvår 2008. Samtidig var prisen i Norge da vesentlig nærmere prisene i de fleste andre europeiske land enn det som var tilfellet forut for PTs vedtak i 2006. Etter svekkelsen av den norske kronen de siste månedene, ligger prisen i Norge nå omtrent på gjennomsnittet i Europa. Det vil alltid være vanskelig å gjøre en ”rettferdig” sammenligning av priser i ulike land. Dette gjelder spesielt for prising av aksessprodukter der bl.a. topografiske og befolkningsmessige forhold kan ha stor innvirkning på kostnadsbildet. Svingninger i valutakurser vil også kunne påvirke sammenligningene. PT observerer også at prisenivået for LLUB i enkelte land har økt (for eksempel i Danmark), som en følge av nye LRIC-beregninger. Etter PTs mening tilsier ikke forskjellen i LLUB-pris mellom Norge og andre europeiske land at pristaket bør reduseres ytterligere utover det PT nå legger opp til, når en samtidig tar i betraktning andre relevante momenter som inngår i en helhetlig vurdering av prisenivået.

190. I sine kommentarer til PTs notifikasjon har ESA stilt spørsmål ved om PT har gjort en tilstrekkelig vurdering av hvilken betydning nivået på pristaket vil ha for investeringer. ESA viser til at PT tillater Telenor å ta en høyere pris enn

kostnadsgrunnlaget skulle tilsi og inviterer PT til å gi en bedre begrunnelse for dette. ESA viser også til at PT i forbindelse med notifikasjonen av marked 11 i 2006 uttalte at det ikke er rimelig at operatører som kjøper LLUB fra Telenor skal subsidiere Telenors egen utrulling av ADSL.

191. På bakgrunn av ESAs tilbakemelding har PT innhentet informasjon fra aktører som investerer i alternative aksessnett. I e-post av 31. mars 2009 uttrykker Get at en ytterligere reduksjon av LLUB-prisen vil kunne gi negative virkninger på incentivene til å bygge konkurrerende infrastrukturer for bredbånd, samt gjøre det vanskeligere å opprettholde konkurransedyktige tjenester på andre plattformer enn LLUB. Dette er i overensstemmelse med kommentarer Get (daværende UPC) har gitt tidligere i brev av 11. oktober 2005. Selskapet pekte da i tillegg på at bredbånd basert på xDSL har en meget stor utbredelse sammenlignet med andre infrastrukturer og at markedsprisene på xDSL-produkter derfor vil ha en vesentlig innflytelse på den generelle konkurranseutviklingen og prissettingen i bredbåndsmarkedet.

192. Videre har Lyse i brev av 2. april 2009 støttet PTs vurdering om at ytterligere reduksjon i LLUB-prisen vil kunne ha negativ effekt på økonomisk marginale utbygginger av ny aksessinfrastruktur. Lyse viser bl.a. til at markeds- og teknologiutviklingen de siste årene har resultert i en ikke ubetydelig overgang fra ADSL til bredbåndsløsninger basert på kabel-TV-nett og fiberaksessnett. En ytterligere nedregulering av LLUB-prisen vil etter Lyses mening kunne føre til at LLUB-aktørene oppnår varekostreduksjoner som kan bidra til en ikke-markedsbasert forlengelse av levetiden for denne typen forretningsmodeller, og samtidig skyve overgangen til neste generasjons bredbåndsaksessnett frem i tid. Lyse mener også det er viktig med mest mulig stabile rammebetingelser i et dynamisk bredbåndsmarked hvor ulike forretningsmodeller og teknologistrategier konkurrerer mot hverandre. Regulerende myndigheter bør ikke "velge" hvilke aktører og forretningsmodeller som skal lykkes, og selskapet kan ikke se at det er behov for en endring i det relative varekostnivået til fordel for aktører som ikke bidrar til mer bærekraftig infrastrukturkonkurranse. Lyse viser også til sine kommentarer i brev av 11. oktober 2005 i forbindelse med PTs første vedtak i LLUB-markedet, og selskapet mener at hensynet til investeringsincentiver for utbygger av alternativ infrastruktur er viktigere nå en ved forrige vedtak.

193. Informasjonen fra Get og Lyse styrker etter PTs mening konklusjonen om at pristaket for LLUB kan ha vesentlig betydning for investeringsincentivene.

194. Som det fremgår over, mener PT også at det bør utvises varsomhet med å regulere Telenor ned til et prisnivå som er beregnet utelukkende på grunnlag av fullfordelte historiske kostnader. Det kan ikke utelukkes at en kostnadsberegning basert på LRIC vil gi en høyere enhetskostnad. PT mener derfor det ikke nødvendigvis kan legges til grunn at Telenor tillates å ta en høyere pris enn Telenors reelle kostnader skulle tilsi.

195. Videre mener PT at ESAs henvisning til PTs notifikasjon av marked 11 fra januar 2006 er lite relevant for vurderingen av om pristaket for LLUB skal reduseres ytterligere. PTs vurdering i 2006 ble gjort med utgangspunkt i den daværende LLUB-prisen på 135 kroner per måned. Telenor mente at dette prisnivået burde opprettholdes for å sikre bedre ADSL-utbygging i distriktene. PT var ikke enig med Telenor i dette og mente at det med en pris på 135 kroner åpenbart ville forekomme en subsidiering av Telenors ADSL-utbygging fra Telenors grossistkunder. Det samme kan ikke legges til grunn med en LLUB-pris på 95 kroner per måned.

196. Med bakgrunn i ovenstående finner PT det ikke formålstjenlig å senke pristaket til under 95 kr pr. måned. PT konkluderer derfor med at maksimalprisen for full LLUB-tilgang til Telenors kobberakseslinjer skal reduseres fra 105 kr pr. måned til 95 kr pr. måned. Dette pristaket vil gjelde inntil nytt vedtak om prisregulering i LLUB-markedet eventuelt fattes. Etableringspriser og samlokalisering med tilhørende tjenester skal fortsatt ikke omfattes av pristaket.

Pristaksregulering og formålet med ekomloven

197. PT anser at pristaksreguleringen kan gi grunnlag for reduksjoner i sluttbrukerpriser på sikt. Dette er i overensstemmelse med et av de grunnleggende formålene med ekomloven som er nedfelt i § 1-1.

198. PT er inneforstått med at formålsbestemmelsen om rimelige sluttbrukertjenester ikke kan tillegges vekt alene, men at blant annet formålsbestemmelsen om bærekraftig konkurranse også må vektlegges. Etter PTs oppfatning tar pristaksreguleringen også tilstrekkelig hensyn både til incentivene til nett- og tjenesteutvikling i Telenors kobberbaserte aksessnett og til incentiver til investeringer i alternativ infrastruktur.

199. Etter PTs oppfatning vil vedtaket legge forholdene til rette for videre utvikling i markedet, jf. ekomloven § 3-4 tredje ledd. Pristaksreguleringen vil bidra til at prisnivået i det norske LLUB-markedet ikke ligger betydelig høyere enn i de fleste andre europeiske land.

200. PT mener på denne bakgrunn at pristaksreguleringen er formålstjenlig og balansert. Den innebærer at eksisterende prisnivå i LLUB-markedet kan videreføres. Usikkerhet knyttet til fremtidig volum- og kostnadsutvikling i det kobberbaserte aksessnettet, samt hensynet til investeringsincentiver for alternative aksessnett, har gjort at PT har valgt å ikke sette pristaket for full aksess til et lavere nivå enn 95 kr pr. måned.

201. En pristaksregulering som bygger på de samme vurderingene og prinsippene som PT la til grunn for vedtaket av 20. februar 2006, bidrar til forutsigbarhet for alle aktørene i bredbåndsmarkedene.

Regel for prising av delt tilgang

202. PT fattet 11. april 2002 vedtak om prising av delt aksess (heretter omtalt som delt tilgang). Hensikten var å avklare prinsippene for fordeling av aksesslinjens kostnader mellom telefoni- og bredbåndstjenesten i de tilfellene begge tjenester nytter samme aksesslinje.

203. I vedtaket av 11. april 2002 konkluderte tilsynet med at en 50/50-delingsregel av kostnadene til kobberlinjene var å anse som hensiktsmessig. For en nærmere begrunnelse for dette henvises det til vedtaket. Telenor ble pålagt å benytte en formel som innebærer at prisen for delt tilgang beregnes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

204. Denne regelen ble lagt til grunn i vedtaket av 20. februar 2006.

205. PT kan ikke se at det er noe i begrunnelsen for denne prisingsregelen som har endret seg siden forrige vedtak, og anser at de samme prinsippene er hensiktsmessige fremover for de produktvariantene som kan betegnes som delt tilgang. Dette innebærer at andre tilbydere fortsatt betaler en lavere pris for delt tilgang enn for full

tilgang. Hvis brukeren derimot sier opp telefontjenesten, vil tilgangsformen bli konvertert til full tilgang med tilhørende høyere pris. Dette gjelder både for LLUB, Bredbåndsaksess og Telenors egen bruk av aksessnettet. PT har tidligere mottatt en rekke henvendelser fordi dette normalt vil gi seg utslag i et pristillegg for sluttbrukeren for bredbåndstjenesten. Dette er imidlertid ikke en nødvendig konsekvens av reguleringen og det tidligere vedtaket. Bredbåndstilbydere velger selv om de vil prise sluttbrukertilbudet i henhold til innsatsfaktorprisen for full og delt tilgang for den enkelte kunde, eller om de vil jevne dette ut over egen kundemasse. Dette er ingen enkel problemstilling, men PT finner etter en helhetsvurdering at Telenor fortsatt bør tillates å ta ulik pris avhengig av om sluttbrukeren har telefontjeneste eller ikke, så lenge dette praktiseres likt overfor intern og ekstern virksomhet som benytter aksesslinjene.²⁹

206. Basert på ovenstående har PT konkludert med at prisen for delt tilgang fortsatt skal fastsettes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

8.2.3 Nærmere om etableringspriser, samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester

207. Selv om Telenors priser for etablering av kobberbasert LLUB, samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer, normalt ikke utgjør den største andelen av totalkostnaden for kjøpere av LLUB, er disse prisene likevel av vesentlig betydning. Etter PTs mening kan disse priselementene gi opphav til potensielle konkurranseproblemer, spesielt relatert til *tilgangsnektelse*. Prisene kan for eksempel økes betydelig og dermed høye etableringskostnadene for tilbydere som ønsker tilgang.

208. Siden forrige vedtak om særskilte forpliktelser i LLUB-markedet har Telenor innført en etableringsavgift på kr 147 000 kr for alle nye operatøraksessavtaler som inngås, samt en månedlig forvaltningspris pr. avtale på 5 000 kr. PT har foretatt en konkret vurdering av forvaltningsprisen og kommet til at den har en kostnadmessig begrunnelse som tilsier at den ikke kan sies å være i strid med gjeldende prisregulering.

209. Selv om PT ikke har funnet grunn til å gripe inn mot innføringen av etableringsavgiften for nye avtaler og den månedlige forvaltningsprisen som Telenor innførte i 2007, anser tilsynet det fortsatt som svært viktig å sikre at Telenor ikke innfører nye priselementer i LLUB-avtalen som ikke er kostnadmessig begrunnet, eller at andre LLUB-relaterte priser enn månedsprisen øker dersom dette ikke kan forklares med en økning i det underliggende kostnadsgrunnlaget.

210. Etter PTs mening er det på denne bakgrunn fortsatt nødvendig med regulering av prisene for etablering av avtale om kobberbasert LLUB, etablering av full og delt aksess, forvaltning av avtale om kobberbasert LLUB, operatørbytte, samt

²⁹ Man kan tenke seg en tilsvarende prising av telefoniabonnement (PSTN/ISDN), det vil si at kunden får tilbud om lavere pris for telefoni når vedkommende også har bredbånd over samme linje. PT viser i denne sammenheng til PTs vedtak i markedene for tilgang til fast elektroniske kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig telefontjeneste (tidligere marked 1 og 2). I disse vedtakene har PT lagt til grunn at prisen for videregående salg av abonnement skal reduseres dersom sluttkunden får xDSL over samme aksess. Dette har resultert i at de fleste tilbydere i sluttbrukermarkedet opererer med ulike priser for telefoniabonnement avhengig av om aksessen også benyttes til bredbånd.

samløkalisering (telelosji) og andre tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer. PT mener det er formålstjenlig å videreføre eksisterende regulering som innebærer at prisingen av disse tjenestene skal ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering og ikke være omfattet av pristaksreguleringen som er beskrevet i avsnitt 8.2.2. Det følger av kapittel 8.3 nedenfor at prisene for disse tjenestene også skal være ikke-diskriminerende.

8.2.4 Kostnadsregnskap

211. Ekomloven § 4-9 tredje ledd gir følgende bestemmelse om kostnadsregnskap:

“Myndigheten kan pålegge tilbyder som nevnt i første ledd bruk av bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap. Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. Bekreftelse på at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap skal utarbeides av ekstern revisor, og offentliggjøres årlig.”

212. Selv om månedsprisen for LLUB-tilgang ikke er underlagt krav om kostnadsorientering, men skal fastsettes i henhold til et pristak, vil informasjonen som et kostnadsregnskap gir være svært nyttig for PT når det om 2-3 år skal gjennomføres en oppdatert markedsanalyse med tilhørende vurdering av særskilte forpliktelser i dette relevante markedet. Dersom PT ikke har muligheten til å følge med på produktlønnsomheten for LLUB, blir det vanskelig å gjøre en god vurdering av om pristak også er formålstjenlig om 2-3 år, og i så fall hvilket nivå pristaket da bør ligge på. Eksempelvis kunne det vært vanskelig for PT å videreføre en pristaksregulering nå dersom tilsynet ikke hadde hatt tilgang til kostnadsregnskap fra Telenor fra perioden etter vedtaket av 20. februar 2006. Dessuten underlegges alle andre priselementer enn månedsprisen for full og delt aksess fortsatt krav om kostnadsorientering. PT anser det derfor som nødvendig at Telenor fortsatt utarbeider kostnadsregnskap for kobberbasert LLUB-tilgang. Videre anser PT det som nødvendig at Telenor fortsatt utarbeider kostnadsregnskap for samlokalisering (telelosji), i tråd med gjeldende praksis. Det vises også til PTs vedtak av 21. desember 2006 om utdyping og presisering av prinsipper for føring av kostnadsregnskap.

213. Siden PT fastsetter en pristaksregulering som tar utgangspunkt i en vurdering av fullfordelte historiske kostnader for produktområdet, anser tilsynet det som tilstrekkelig at det fremover utarbeides et kostnadsregnskap ut fra prinsippet om fullfordelte historiske kostnader i tråd med vedtaket av 21. desember 2006. PT anser at den regulatoriske byrden knyttet til dette er begrenset, blant annet fordi Telenor allerede har utviklet og implementert et system for føring av slikt kostnadsregnskap. PT har i avsnitt 9.2 spesifisert overordnede prinsipper for føring av kostnadsregnskap som vil gjelde for full og delt tilgang til kobberbasert LLUB og for samlokalisering. Dersom PT på et senere tidspunkt beslutter å innføre en LRIC-modell som grunnlag for fremtidig prisregulering i marked 4 (se kapittel 8.2.2 over), vil PT også revurdere behovet for å kreve at Telenor utarbeider kostnadsregnskap for LLUB.

8.2.5 Vurdering av forholdsmessighet

214. Prinsippet om forholdsmessighet innebærer at det minst byrdefulle alternativ bør velges dersom man har flere alternative virkemidler som antas å gi like god effekt. PT

mener at det i dette tilfellet ikke finnes noe fullgodt alternativ til prisregulering for å motvirke potensielle problemer knyttet til overprising av kobberbasert LLUB-tilgang.

215. Prisregulering vil i seg selv være byrdefullt for Telenor ettersom det innskrenker Telenors frihet til å sette sine egne LLUB-priser. Samtidig er det PTs oppfatning at ettersom pristaksregulering innebærer at Telenor ikke trenger å endre sin månedspris for full og delt aksess, og kravet om kostnadsorientering for de øvrige priselementene er en videreføring av eksisterende regulering, fremstår prisreguleringen i dette markedet som lite ressurskrevende både for den regulerte tilbyderen og for tilsynsmyndigheten.

216. Totalt sett er det derfor PTs oppfatning at forpliktelsen om prisregulering ikke vil være vesentlig mer byrdefull for Telenor enn den eksisterende prisreguleringen. Også når det gjelder kravet til kostnadsregnskap, er PT av den oppfatning at byrden er begrenset fordi Telenor allerede har utviklet og implementert et system for føring av kostnadsregnskap.

217. PT mener at fordelene for samfunnet totalt sett forbundet med forpliktelsen om prisregulering både kommer i form av grunnlag for lavere sluttbrukerpriser, bedre utnyttelse av eksisterende kobberaksessnett og investeringsincentiver i alternative aksessnett. Videre mener PT at fordelene forbundet med kostnadsregnskap er at et slikt regnskap vil gi nødvendig underlag for eventuell fastsettelse av ny prisregulering av månedsprisen for full og delt aksess når tiden er inne for å foreta en oppdatert markedsanalyse med tilhørende vurdering av særskilte forpliktelser i LLUB-markedet, samt at PT gis mulighet til å følge opp kostnadsorienteringsforpliktelsen for de øvrige priselementene med tilknytning til LLUB-tilbudet. PT mener at den samlede nytten klart overstiger de samlede kostnadene som følge av disse forpliktelsene.

218. PT mener videre at ingen andre mindre byrdefulle forpliktelser i samme grad kan løse de potensielle konkurranseproblemene i dette tilfellet. Konkurranseloven § 11 vil kunne benyttes for å ramme overpris i markedet for LLUB. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil imidlertid bare få virkning i tid fremover fra det tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. Behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler etter PTs oppfatning for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig.

219. PT mener på bakgrunn av ovenstående at det er forholdsmessig å pålegge Telenor forpliktelser om prisregulering og kostnadsregnskap for kobberbasert LLUB-tilgang, og samlokalisering.

8.2.6 Konklusjon

220. Etter PTs vurdering anses det nødvendig at Telenor pålegges regulering av prisene for kobberbasert LLUB, jf. ekomloven § 4-9. PT mener bruk av pristaksregulering fortsatt er hensiktsmessig (gjelder abonnementsprisen). Etter en helhetsvurdering anses et pristak tilsvarende eksisterende LLUB-pris på kr 95 pr. måned formålstjenlig. Et slikt nivå på pristaket vil balansere hensynene til avkastning for Telenors kobberaksessvirksomhet, forutsigbarhet for etterspørselssiden i LLUB-markedet og investeringsincentiver for utbygging av aksessnett basert på andre teknologier/medier enn kobber.

221. Prisen for delt tilgang skal fortsatt fastsettes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering

og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

222. Prisingen av etablering av avtale om kobberbasert LLUB, etablering av full og delt aksesslinje, forvaltning av avtale om kobberbasert LLUB, operatørbytte, samt samlokalisering (telelosji) og andre tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer, skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering og ikke være omfattet av pristaksreguleringen.

223. Videre pålegges Telenor fortsatt å føre kostnadsregnskap for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet og for samlokalisering i henhold til reglene i avsnitt 9.2. Dette er en videreføring av dagens prinsipper for føring av kostnadsregnskap. PT kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre kostnadsregnskap i særskilt vedtak.

8.3 Ikke-diskriminering

8.3.1 Generelt om ikke-diskriminering og hvilke konkurranseproblemer det kan være egnet til å løse

224. En tilbyder med sterk markedsstilling kan ha incentiver til å diskriminere mellom egen (intern) og andres (ekstern) nedstrømsvirksomhet, som en strategi for å overføre markedsrett til et beslektet nedstrømsmarked. Dette kan skje ved prisdiskriminering eller annen type diskriminering, for eksempel ved hjelp av tilgangsproduktets kvalitet. Konkurranseproblemer knyttet til disse typer diskriminering er beskrevet nærmere i avsnitt 6.2.1.

225. Videre kan en tilbyder med sterk markedsstilling ha incentiver til å diskriminere mellom interne og eksterne kunder og/eller mellom forskjellige eksterne kunder som en strategi for utnyttelse av markedsrett. Konkurranseproblemer knyttet til disse typer diskriminering er beskrevet nærmere i avsnitt 6.2.2.

226. PT anser diskriminering mellom egen og ekstern nedstrømsvirksomhet som det potensielt mest alvorlige problem knyttet til diskriminering, men ser at en tilbyder med sterk markedsstilling også kan ha incentiver til å diskriminere mellom eksterne kunder.

227. Til en viss grad vil diskriminerende atferd kunne avhjelpest gjennom prisreguleringsforpliktelser og/eller transparensforpliktelser alene. For eksempel vil krav om kostnadsorienterte priser gjøre det mindre lønnsomt for den regulerte å diskriminere på pris. Krav om transparens kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis blant annet fordi slik atferd gjøres mer synlig. PT mener likevel at prisregulering og transparensforpliktelser generelt sett ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering og annen diskriminerende atferd.

228. Når det gjelder diskriminering knyttet til andre forhold enn pris, mener PT at en forpliktelse om ikke-diskriminering er det eneste av de tilgjengelige virkemidlene som effektivt adresserer slike problemer. Dette taler for at krav om ikke-diskriminerende vilkår bør pålegges også for diskriminering knyttet til andre forhold enn pris.

229. Hjemmel for å pålegge krav om ikke-diskriminering finnes i ekomloven § 4-7:

“Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår.

Myndigheten kan pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som det tilbys egen virksomhet, datterselskaper eller partnervirksomheter.“

230. Det følger av bestemmelsen at det er mulig å pålegge en plikt til ikke-diskriminering i to sammenhenger: Bestemmelsens første ledd hjemler myndighetens adgang til å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å behandle eksterne brukere likt. Dette medfører et forbud mot å diskriminere mellom eksterne brukere. Bestemmelsens annet ledd hjemler myndighetens adgang til å pålegge tilbydere å tilby samme eller likeverdige kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbydere som til egen eller tilknyttede virksomheter.

231. Ikke-diskriminering innebærer ikke nødvendigvis at alle virksomheter skal gis identiske vilkår, men at eventuelle forskjeller i de vilkår som gis er basert på objektive kriterier. Hovedpoenget med krav om ikke-diskriminering er at tilbydere med sterk markedsstilling skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder. PT vil likevel understreke at hovedregelen er at virksomheter, interne som eksterne, skal behandles likt, og at de objektive kriterier som ligger til grunn for eventuell forskjellsbehandling må dokumenteres av Telenor.

232. Ettersom diskriminerende atferd vil kunne opptre i mange ulike former, er det vanskelig å si noe generelt om hvilke forhold som vil rammes av et krav om ikke-diskriminerende vilkår. PT har imidlertid identifisert noen typiske tilfeller hvor et krav om ikke-diskriminering vil kunne gjøres gjeldende. Disse er omtalt i neste avsnitt.

8.3.2 Vurdering av pålegg om ikke-diskriminering sett opp mot potensielle konkurranseproblemer

233. Som indikert ovenfor, vil Telenor, som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for LLUB, kunne ha incitament til å behandle likeartede situasjoner ulikt av forskjellige grunner, og på den måte utvise diskriminerende atferd. PT har i denne sammenheng identifisert fire mulige tilfeller av diskriminerende atferd som det kan være hensiktsmessig å omtale hver for seg. Det er verd å merke seg at diskusjonen nedenfor er å oppfatte som hypotetisk, i den forstand at det er potensielle konkurranseproblemer som omtales, og at PT ikke har konkludert med at disse problemene faktisk har oppstått eller nødvendigvis vil oppstå i fravær av regulering.

234. Det er etter PTs oppfatning hensiktsmessig å skille mellom:

1. *Diskriminering mellom egen (intern) og ekstern virksomhet ved hjelp av pris.*
2. *Diskriminering mellom egen (intern) og ekstern virksomhet ved hjelp av andre variabler enn pris.*
3. *Diskriminering mellom eksterne virksomheter ved hjelp av pris.*
4. *Diskriminering mellom eksterne virksomheter ved hjelp av andre variabler enn pris.*

235. Når det gjelder prisdiskriminering mellom egen og ekstern virksomhet, er det PTs oppfatning at Telenor vil kunne ha incitament til å gi intern nedstrømsvirksomhet en lavere pris enn den som tilbys konkurrenter. En forpliktelse om ikke-

diskriminering vil være et effektivt virkemiddel mot et slikt problem. Imidlertid vil et slikt problem også til en viss grad kunne bli avhjulpet gjennom regulering av tilgangsprisen.

236. Dersom tilgangsprisen eksempelvis settes til et kostnadsorientert nivå, vil Telenor i mindre grad være tjent med å tilby intern virksomhet lavere pris enn den eksterne. Forpliktelsen om prisregulering, jf. kapittel 8.2, gir imidlertid rom for en viss prisdiskriminering, fordi den er utformet som et pristak som gjør at den regulerte prisen på et gitt tidspunkt kan ligge over kostnad, avhengig av hvor effektivt Telenor produserer LLUB.

237. Videre er kostnadsorientering i praksis i seg selv et såpass vidt begrep at prisdiskriminering mellom egen og ekstern virksomhet vil kunne forekomme selv om tilgangsprisen er regulert til kostnadsorientert nivå. PT mener på dette grunnlaget at prisdiskriminering mellom egen og ekstern virksomhet kan være et problem for kobberbasert LLUB. Et slikt konkurranseproblem vil kunne ha en negativ virkning på konkurransen i nedstrømsmarkedene.

238. PT anser det derfor som nødvendig å pålegge Telenor en forpliktelse om ikke-diskriminering for de tilgangspriser som avkreves henholdsvis egen og ekstern virksomhet for kobberbasert LLUB. En slik forpliktelse vil etter PTs oppfatning effektivt kunne bidra til å hindre at Telenor gir egen virksomhet bedre priser for LLUB-produktene enn konkurrerende tilbydere, og vil derfor være vel begrunnet i lys av de potensielle konkurranseproblemer.

239. Når det gjelder diskriminering mellom egen og andres nedstrømsvirksomhet ved hjelp av andre variabler enn pris, så er det PTs oppfatning at en forpliktelse om ikke-diskriminering vil være et effektivt virkemiddel også mot problemer som faller inn under dette tilfellet.

240. I forbindelse med utbygging av nye sentralpunkter i nettet vil Telenor for eksempel kunne ha et incitament til ikke å ta hensyn til eksterne LLUB-kunders plassbehov i de nye sentralene. En ikke-diskrimineringsforpliktelse innebærer at Telenor vil være forpliktet til å etablere en hensiktsmessig ordning for innhenting av informasjon om fremtidig plassbehov til eksisterende LLUB-kunder i god tid før utbygging av nye sentralpunkter i nettet finner sted. Ved eventuell plassmangel i sentraler, følger det av forpliktelsen om ikke-diskriminering at Telenors interne nedstrømsvirksomheter må konkurrere om ledig plass på lik linje med eksterne virksomheter.

241. Det følger også av en forpliktelse om ikke-diskriminering at dersom eksterne kunder må etterleve bestemte tekniske krav for å få tilgang til LLUB og/eller tilhørende tjenester, må de samme krav gjøres gjeldende for Telenors interne virksomhet.

242. En forpliktelse om ikke-diskriminering for Telenor vil på denne måten kunne bidra til å hindre diskriminering knyttet til andre forhold enn pris, og vil derfor være vel begrunnet i lys av de potensielle konkurranseproblemer.

243. Når det gjelder diskriminering mellom eksterne virksomheter, anser PT dette i utgangspunktet som et mindre alvorlig problem i dette markedet enn diskriminering mellom egen og andres virksomhet. Imidlertid er det en viss fare for at diskriminering mellom eksterne kan utgjøre et problem. For eksempel kan Telenor ha et incitament til å gi dårligere vilkår til de tilbydere som i større grad utgjør en konkurransemessig trussel for Telenor. Dette vil være et problem fordi det vil gjøre at konkurrenter i

nedstrømsmarkedet ikke konkurrerer på like vilkår, noe som kan hindre fremvekst av virksom konkurranse. PT anser derfor at en forpliktelse om ikke-diskriminering som gjelder mellom eksterne kunder så vel som mellom egen og andres virksomhet, er vel begrunnet.

244. PT anser at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor for kobberbasert LLUB fortsatt vil være i samsvar med formålet med ekomloven, fordi en slik forpliktelse vil bidra til effektiv konkurranse i de beslektede nedstrømsmarkedene. På den måten vil en slik forpliktelse bidra til å sikre brukerne i landet gode, rimelige og fremtidsrettede tjenester, samt bidra til å stimulere næringsutvikling og innovasjon.

245. Ettersom tilgangsforskriften i LLUB-markedet er begrenset til tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett, jf. kapittel 8.1, har PT ikke funnet det nødvendig å vurdere en forpliktelse om ikke-diskriminering for eventuell LLUB-tilgang som ikke er kobberbasert.

8.3.3 Vurdering av om ikke-diskriminering er forholdsmessig

246. PT anser at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor for kobberbasert LLUB er forholdsmessig. PT mener at ikke-diskriminering er en relativt lite byrdefull forpliktelse i seg selv og at de vesentligste ulempene for Telenor forbundet med en forpliktelse om ikke-diskriminering er knyttet til forpliktelser om offentliggjøring og standardtilbud og regnskapsmessig skille, se hhv. avsnittene 8.4 og 8.5. Sistnevnte forpliktelser pålegges blant annet for å støtte en forpliktelse om ikke-diskriminering, men disse vurderes likevel på selvstendig grunnlag. PT anser at fordelene for konkurransen ved et krav om ikke-diskriminering klart overstiger ulempene for Telenor. PT kan dessuten ikke se at det finnes andre virkemidler som på en tilfredsstillende måte er egnet til å bøte på konkurranseproblemer som er blitt påpekt knyttet til prisdiskriminering og diskriminering ved hjelp av andre variabler enn pris.

247. Konkurranseloven § 11 vil i en viss utstrekning kunne benyttes for å ramme diskriminerende vilkår. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil bare få virkning i tid fremover fra det tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. PT mener at behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet medfører at denne bestemmelsen ikke vil gi en tilfredsstillende grad av beskyttelse mot diskriminerende vilkår.

248. På denne bakgrunn mener PT at generell konkurranserett ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å bøte på konkurranseproblemer knyttet til diskriminering i dette markedet.

8.3.4 Konklusjon

249. For å motvirke muligheten til å utvise diskriminerende atferd, anser PT at det er nødvendig at Telenor fortsatt pålegges en forpliktelse om ikke-diskriminering. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at et krav om ikke-diskriminering skal gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd).

250. PT vil understreke at en forpliktelse om ikke-diskriminering betyr at de samme betingelser skal gjøres gjeldende internt som eksternt også når det gjelder priser og andre vilkår for etablering, samlokalisering og eventuell tilgang til støttesystemer. Når det gjelder tilgang til samlokalisering og eventuell tilgang til støttesystemer, gjelder forpliktelsen om ikke-diskriminering også vis-à-vis andre relevante markeder. Dette betyr for eksempel at prisene og leveransetidene for samlokalisering som tilbys en

LLUB-kunde, ikke kan avvike fra prisene og leveransetidene for samlokalisering som tilbys en kunde i markedet for Bredbåndsaksess, med mindre Telenor kan begrunne en differensiering ut fra reelle kostnadsforskjeller.

8.4 Offentliggjøring og standardtilbud (transparens)

8.4.1. Generelt om standardtilbudet

251. Etter ekomloven § 4-6 kan en tilbyder pålegges særskilte forpliktelser om offentliggjøring av spesifisert informasjon samt utarbeidelse og offentliggjøring av standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste (standardtilbud). Slike forpliktelser omtales ofte som transparensforpliktelser. Transparensforpliktelser er i seg selv sjelden tilstrekkelige til å bøte på konkurranseproblemer. Hovedfunksjonen til transparensforpliktelser er snarere å gjøre andre forpliktelser mer effektive.³⁰ For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av et standardtilbud som er offentlig tilgjengelig. Videre vil krav om transparens gjøre det lettere for andre tilbydere og PT å kontrollere at forpliktelser om ikke-diskriminering overholdes.

252. Ovenfor er det konkludert med at det er behov for å pålegge krav om ikke-diskriminering overfor Telenor. Dette gjør det aktuelt å vurdere pålegg om transparensforpliktelser utover de som fremgår direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd jf ekomforskriften § 2-5 og § 2-6 for å effektivisere kravet om ikke-diskriminering og på denne måten ytterligere motvirke forsøk på diskriminerende atferd.

253. PT har i kapittel 6 identifisert ”diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon” og ”utilbørlige krav” som aktuelle konkurranseproblemer i dette markedet. Et pålegg om offentliggjøring og standardtilbud vil etter PTs oppfatning kunne bøte på disse problemene.

254. En mulig negativ side ved transparens er at lett tilgjengelig informasjon om priser vil kunne lette stilltiende prissamarbeid i et marked. Kort fortalt ligger problemet i at en konkurrent vil kunne tilpasse prisene sine til de øvrige aktørene i stedet for å beregne dem på fritt grunnlag. Problemet vil i liten grad oppstå i LLUB-markedet, fordi det i praksis kun er én faktisk tilbyder i dette markedet. Vi kan derfor se bort fra slike potensielle skadevirkninger.

255. Offentliggjøring og standardtilbud for tilgang til det faste aksessnettet reguleres i ekomloven § 4-6 tredje ledd;

”Tilbyder med sterk markedsstilling på marked for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettet skal utarbeide et standardtilbud om tilgang til det faste aksessnettet. Tilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt slik at den som anmoder ikke betaler for tjenester, funksjoner eller ytelser det ikke er anmodet om”.

256. Denne bestemmelsen må sammenholdes med bestemmelsen i ekomforskriften § 2-5, som stiller mer detaljerte krav til hva et slikt standardtilbud skal omfatte:

³⁰ Se mer om sammenhengen mellom transparensforpliktelser og øvrige forpliktelser i ERGs reviderte virkemiddeldokument s. 42 flg.

”Tilbyder med sterk markedsstilling i markedene for full og delt tilgang til det faste aksessnett etter ekomloven § 4-6 tredje ledd, skal offentliggjøre standardtilbud som skal omfatte:

- 1. opplysninger om infrastruktur som det tilbys tilgang til*
- 2. informasjon om lokalisering av områder hvor tilgang kan tilbys*
- 3. tekniske vilkår for tilgang til og bruk av det faste aksessnett*
- 4. prosedyrer for ordre og effektivering*
- 5. informasjon om bruksrestriksjoner*
- 6. leveringsvilkår for full og delt tilgang, herunder*
 - a) leveringstid*
 - b) kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid*
 - c) servicenivå*
 - d) feilbehandlingsrutiner*
 - e) prosedyrer for reetablering av avtalt service*
 - f) kvalitetsparametere*
 - g) standard kontraktsvilkår*
 - h) priser for hver tjeneste, funksjon, infrastruktur og øvrige forhold som omfattes av tilbudet.”*

8.4.2 Særskilte vilkår for samlokaliseringstilbudet

257. Offentliggjøring av vilkår for samlokalisering er særskilt regulert i ekomforskriften § 2-6. Tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet skal for tilbud om samlokalisering også offentliggjøre følgende informasjon:

- ”1. opplysninger om hvor samlokalisering kan tilbys*
- 2. informasjon om hvilken form for samlokalisering som kan tilbys; fysisk samlokalisering, samlokalisering i nærliggende bygg eller virtuell samlokalisering*
- 3. eventuelle restriksjoner på utstyr som kan samlokaliseres*
- 4. sikringsrutiner*
- 5. adgangskontrollrutiner for representanter fra konkurrerende tilbydere*
- 6. sikkerhetsstandarder*
- 7. retningslinjer for fordeling av plass, dersom plass er et begrenset gode*
- 8. dersom det er anmodet om samlokalisering, betingelser for avtalepartens rett til å besiktige lokaler*

Opplysninger etter nr. 1 kan begrenses til de berørte parter av hensyn til den offentlige sikkerhet.”

258. Samlokalisering faller for øvrig også inn under begrepet ”infrastruktur som det tilbys tilgang til” i ekomforskriften § 2-5 første ledd nr. 1, som omhandler offentliggjøring og standardtilbud om tilgang til det faste aksessnett generelt. Ekomloven § 4-6 tredje ledd er en skal-regel som presiserer hva et standardtilbud om tilgang til det faste aksessnett skal inneholde på generelt grunnlag. Bestemmelsen må sammenholdes med de elementer som skal inngå i standardtilbudet slik de er fastsatt i ekomforskriften § 2-5. Ekomforskriften § 2-6 er også en skal-regel og kommer i tillegg til vilkårene i ekomloven § 2-5. De angir samlet et minimum for hva standardtilbud om samlokalisering til enhver tid skal inneholde. PT anser på denne bakgrunn at vi har hjemmel til å pålegge Telenor å offentliggjøre og inkludere i

standardtilbudet også andre elementer enn de som er angitt dersom det anses nødvendig for å oppnå formålet med regulering av tilgang til samlokalisering. Slike tiltak vil bli vurdert særskilt.

8.4.3 Nærmere om vilkår for standardtilbud om tilgang til LLUB

259. I tillegg til de vilkår som følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6 som omtalt i avsnitt 8.4.1 og 8.4.2, anser PT det nødvendig at Telenors standardtilbud inkluderer bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

260. PT mener fortsatt det er nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å inkludere i standardtilbudet en bestemmelse om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå, i tillegg til kompensasjonsbestemmelsen som gjelder leveransetider som fremgår direkte av ekomforskriften § 2-5 nr. 6 b). Sistnevnte bestemmelse omfatter også manglende overholdelse av entydige og forutsigbare leveransetider. Dette vil redusere Telenors incentiver for å drive forskjellsbehandling hva angår kvalitet på tjenestene. Adgang til å pålegge slike leveringsvilkår i standardtilbud for tilgang til det faste aksessnett er hjemlet i ekomloven § 4-6 første ledd. Det vises også til ekomforskriften § 2-5 første ledd punkt 6 b) og f), som direkte pålegger tilbyder med sterk markedsstilling i markedene for full og delt tilgang til det faste aksessnett å inkludere i standardtilbudet kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid og krav til kvalitetsparametere.

261. PT kan, om nødvendig, også presisere innholdet av standardtilbud nærmere slik at vilkårene ikke er utilbørlige. Dette følger av ekomloven § 4-6 første ledd.

262. PT vil påpeke at Telenor ikke kan kreve sikkerhetsstillelse som går utover den forretningsmessige risikoen selskapet utsettes for ved å gi den konkrete tilgangen. Når det gjelder garantier, forskuddsbetalinger og lignende, vil en dominerende aktør kunne benytte slike vilkår for å gjøre det unødig tyngende for konkurrenter å inngå avtaler.

263. Offentliggjøring av standardtilbudet på Telenors hjemmesider anses som tilfredsstillende måte for offentliggjøring. For å forenkle forhandlingsprosessen og/eller hindre at forhandlingsprosessen treneres, skal standardtilbudet i størst mulig grad utgjøre underlag for en komplett avtale.

264. I henhold til ekomforskriften § 2-5 siste ledd skal tilbyder med sterk markedsstilling i markedene for full og delt tilgang til det faste aksessnett offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang etter § 2-4. Denne bestemmelsen angir hvilke systemer tilgang til informasjons- og støttesystemer blant annet kan omfatte. Det er blant annet systemer for driftsstøtte, databaser for innhenting av opplysninger før bestilling, levering, ordre, vedlikehold, feilbehandling og fakturering. Listen er verken minimumskrav eller en uttømmende oversikt.

265. At endringer i aksessnett ikke varsles i god tid, kan være et potensielt konkurranseproblem. Det kan også være i strid med ikke-diskrimineringsforpliktelsen dersom Telenors konkurrenter ikke får tilgang til informasjon om planlagte endringer på samme tid som Telenor selv. Dette kan bøtes på ved å pålegge Telenor en forpliktelse om å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingsfrist i forbindelse med planlagte vesentlige endringer i aksessnett. PT mener det er viktig å sikre forutsigbarhet for LLUB-aktørene mht. Telenors planer for oppgraderinger av aksessnett som berører disse aktørene. I slike tilfeller må det etter PTs mening kreves at Telenor varsler om endringene umiddelbart etter at de er besluttet og senest

seks måneder i forveien for at LLUB-aktørene skal få tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringene. En slik forpliktelse er for øvrig i tråd med den praksis Telenor allerede fører, jf. punkt 6 i Bilag 1 til Telenors standardavtale for Operatøraksess.

266. ESA mente i sine kommentarer til PTs notifikasjon at en frist på seks måneder for varsling av større endringer i aksessnettet, for eksempel nedlegging av kobberaksesslinjer og/eller hovedkoplinger, ikke er tilstrekkelig for at alternative tilbydere kan sikre sine investeringer. ESA viste bl.a. til at andre regulatører i Europa har fastsatt varslingsfrister på opptil fem år for denne typen endringer. Videre anbefalte ESA at PT koordinerer en dialog mellom Telenor og berørte tilbydere for å etablere et rammeverk for migrasjon som kan være operativt så snart fiberutbygging påvirker dagens kobberinfrastruktur.

267. Telenor har opplyst PT om at det i henhold til gjeldende planer vil være et svært begrenset volum av kobberaksesslinjer som vil bli fullstendig nedlagt i forbindelse med fiberutbygging de nærmeste to-tre årene (maksimum 1000 linjer). Etter Telenors mening er det derfor ikke behov for å pålegge en særskilt varslingsfrist for slik nedlegging i denne reguleringsperioden. Samtidig mener Telenor at en eventuell varslingsfrist på fem år for nedlegging av kobberaksesslinjer og/eller hovedkoplinger vil være for lang sett i forhold til Telenors normale planleggingshorisont for denne typen tiltak. Telenor antyder at en frist på tre år vil kunne være mer passende.

268. PT er enig med Telenor i at en varslingsfrist på fem år for nedlegging av kobberaksesslinjer og/eller hovedkoplinger neppe vil være hensiktsmessig. En så lang frist vil i verste fall kunne hindre en naturlig videreutvikling av aksessnettet. PT ser heller ikke noe presserende behov for å fastsette en konkret frist allerede i dette vedtaket ettersom det ikke ligger an til store endringer i Telenors kobberaksessnett de neste 2-3 årene. Samtidig vil det være hensiktsmessig å etablere en slik frist i Telenors standardtilbud i god tid før en mer omfattende nedlegging av kobberaksesslinjer og/eller hovedkoplinger starter. Etter PTs mening kan dette best gjøres gjennom en dialog mellom Telenor og berørte grossistkunder. PT vil derfor i denne omgang kun pålegge Telenor å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingsfrist i forbindelse med nedlegging av kobberaksesslinjer og/eller hovedkoplinger. En slik bestemmelse skal være på plass innen 1. januar 2010. PT forutsetter at dette gjøres gjennom en dialog med berørte grossistkunder. Dersom det ikke oppnås enighet om en passende varslingsfrist, vil saken kunne bringes inn til PT for meglings eller for avgjørelse.

269. At endringer i prisene eller øvrige vilkår ikke varsles i god nok tid, kan også være et potensielt konkurranseproblem. En transparensforpliktelse som er egnet til å bøte på dette problemet direkte, er å kreve varsling av endringer som gir tilstrekkelig tid til at endringene kan gjenspeiles i sluttbrukerprisen til tilbyderne som blir berørt. I henhold til ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd har PT anledning til å fastsette en utvidet varslingsfrist dersom dette er nødvendig.

270. Det vil imidlertid ikke være behov for å pålegge varslingsplikt som en selvstendig særskilt forpliktelse dersom tilfredsstillende krav om varsling følger av andre bestemmelser i ekomloven. Ekomloven § 2-4 annet ledd første setning, regulerer varslingsplikt på følgende måte:

”Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste kan endre eller stenge tilgang til nett eller tjeneste tidligst en måned etter at det er varslet om endring eller opphør.”

271. Ifølge ekomforskriften § 1-8 annet ledd gjelder en varslingsfrist på én måned for endringer i sluttbrukeravtale:

”Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste skal etter ekomloven § 2-4 annet ledd varsle om endring i avtalen minst en måned før endringer iverksettes. Varslingsplikten gjelder endringer som må antas å ha en viss betydning for bruker. Dersom endringen er til ugunst for bruker skal bruker samtidig gjøres oppmerksom på adgangen til vederlagsfritt å kunne heve avtalen.”

272. Dersom de to bestemmelsene ses i sammenheng, vil det for praktiske formål være umulig for en tilbyder å reflektere endringer i egne sluttbrukerpriser eller andre vilkår dersom endringen av LLUB-vilkår varsles med kun én måneds varsel. Gitt den store betydningen prisen for LLUB-produktet har for prisingen av sluttbrukerproduktet, mener PT at det fortsatt er grunn til å pålegge en utvidet varslingsfrist for Telenor. Dette vil sikre at andre tilbydere som kjøper grossisttjenester av Telenor har tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer knyttet til Telenors produkt i egne vilkår. Telenor pålegges derfor fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd, en plikt til å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud senest to måneder før endringen gjennomføres dersom endringen er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere. Når det gjelder prisreduksjoner og øvrige endringer til gunst for andre tilbydere og deres sluttbrukere, er det derimot ikke nødvendig å varsle med to måneders frist. I tråd med tidligere praksis vil slike endringer kunne skje umiddelbart.

273. PT finner det nødvendig å fortsatt pålegge Telenor å underrette PT om endringer i standardtilbudet, jf. ekomloven § 10-3. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnerne og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

8.4.4 Særskilte vilkår for offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse - Key Performance Indicators (KPIer)

274. Behovet for utarbeidelse og publisering av passende nøkkelindikatorer for ytelse (Key Performance Indicators – heretter kal KPIer) er fremhevet i ERGs reviderte virkemiddeldokument³¹. KPIer i denne sammenhengen er måltall for ordrebehandling, levering, og feilretting i henhold til Service Level Agreement (SLA). Offentliggjøring av KPIer vil bidra til å vise om ikke-diskrimineringsforpliktelsen overholdes, spesielt med tanke på ikke-prisvariabler. I ERGs reviderte virkemiddeldokument står følgende på side 95:

”One effective means of direct verification of non-discrimination is the formulation and publication of appropriate key performance indicators (KPI), describing parameters such as provisioning times, repair times, percentage of circuits which work on installation and so on. KPIs are in particular likely to be necessary for the verification of service level agreements. As with internal reference offers, publication is preferable to provide confidence to market players in the efficacy of a non-discrimination remedy. A sensible degree of

³¹ http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

disaggregation will be appropriate, both to guard against subtle forms of discrimination and to allow unforeseen problems to come to light.”

275. ERG har i sin rapport “ERG Best Practices on regulatory regimes in wholesale unbundled access and bitstream access”³² anbefalt at følgende minimumssett av KPIer bør vurderes publisert:

1. Ordrer
 - a. Antall gjennomførte ordrer
 - b. Prosent av antall ordrer som har blitt avslått etter først å ha blitt godkjent i bestillingssystemet
2. Levering
 - a. Gjennomsnittlig leveringstid
 - b. Prosent av leveranser gjennomført på eller før avtalt leveringsdato
 - c. Leveringspresisjon
3. Feilretting
 - a. Prosentandel av feil der den regulerte tilbyderen er ansvarlig (linjer pr. år)
 - b. Gjennomsnittlig feilrettingstid
 - c. Prosent av feilrettinger gjennomført på eller før avtalt dato

ERG har i rapporten anbefalt at aktør med sterk markedsstilling skal utarbeide og publisere KPIer hver måned.

276. PT har vurdert offentliggjøring av KPIer som hensiktsmessig blant annet for å bidra til å sikre at ikke-diskrimineringsforpliktelsen overholdes. Telenor pålegges derfor med utgangspunkt i ERGs anbefalte minimumssett å utarbeide og publisere KPIer månedlig.

8.4.5 Forholdsmessighet og forholdet til generell konkurranserett

277. PT har vurdert om det vil være uforholdsmessig å pålegge Telenor transparensforpliktelser i tråd med ovennevnte. For Telenor vil transparensforpliktelsene i hovedsak være en videreføring av eksisterende plikter, hvor mange av tiltakene som er nødvendige for å oppfylle plikten allerede er foretatt. Kostnadene forbundet med videreføring av eksisterende transparensforpliktelser vil således være mer begrenset enn om kravet skulle innføres for første gang.

278. Nytt i forhold til PTs vedtak av 20. februar 2006 er plikten til å offentliggjøre KPIer. Selv om en slik utvidelse av transparensforpliktelsene skulle medføre økte kostnader, vurderer PT likevel at nytteverdien overstiger kostnadene. I ERGs reviderte virkemiddeldokument står følgende på side 95:

”Costs will inevitably be incurred by the SMP player in setting up such a monitoring system although typically, the SMP player will need much of the information for its own management purposes. The ongoing maintenance costs are usually fairly low.”

³² http://erg.ec.europa.eu/doc/publications/erg_07_53_wla_wba_bp_final_080604.pdf

279. PT har vurdert om konkurranselovens bestemmelser vil være tilstrekkelig til å ivareta hensynene som taler for transparens. PT mener dette ikke er tilfellet. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil bare få virkning i tid fremover fra det tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. Behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler etter PTs oppfatning for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig.

280. Etter PTs vurdering fremstår krav om transparens som forholdsmessig.

8.4.6 Konklusjon

281. Det følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6 at Telenor fortsatt har plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for full og delt tilgang til kobberaksessnettet. Standardtilbud skal omfatte nødvendige tilleggstjenester som samlokalisering og nødvendige informasjons- og støttesystemer. Standardtilbud skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet, slik at den som anmoder ikke betaler for tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om.

282. PT pålegger fortsatt Telenor å holde standardtilbudet løpende oppdatert, og det skal inneholde alle opplysninger som er viktige for de tjenester som tilbys.

283. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses fortsatt som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf ekomloven § 4-6 fjerde ledd. Dette inkluderer informasjon om pris.

284. Det følger direkte av ekomforskriften § 2-5 første ledd nr. 6 b) at Telenor har plikt til å inkludere i standardtilbudet en bestemmelse om kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid. Telenor pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, se ekomforskriften § 2-5 første ledd punkt 6 b) og f), fortsatt en plikt til å inkludere i standardtilbudet bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

285. Telenor pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd, en plikt til å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

286. Telenor pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven §§ 4-7 og 4-6 første ledd nr. 5 å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingstid i forbindelse med planlagte vesentlige endringer i aksessnettet. Varsling av berørte tilbydere skal skje umiddelbart etter at endringene er bestemt og senest seks måneder før endringene gjennomføres.

287. Telenor pålegges med hjemmel i ekomloven §§ 4-7 og 4-6 første ledd nr. 5 å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingstid i forbindelse med nedlegging av kobberaksesslinjer. En slik bestemmelse skal være på plass innen 1. januar 2010.

288. Telenor pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 10-3 å underrette PT om endringer i standardtilbudet. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i tilbudet endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnere og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

289. Telenor pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer). Når det gjelder detaljer og omfang av det som skal offentliggjøres, vil utgangspunktet være ERGs anbefalte minimumssett av KPIer. Publisering av KPIer på Telenors nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

290. Ettersom tilgangsforskriften i LLUB-markedet er begrenset til tilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett, jf. kapittel 8.1, har PT ikke funnet det nødvendig å vurdere en forpliktelse om transparens for eventuell LLUB-tilgang som ikke er kobberbasert.

8.5 Regnskapsmessig skille

8.5.1 Generelt om regnskapsmessig skille

291. Forpliktelser om regnskapsmessig skille er i seg selv sjelden tilstrekkelige til å bøte på konkurranseproblemer, men vil snarere gjøre eventuelle forpliktelser om ikke-diskriminering mellom selskapsintern virksomhet og eksterne tilbydere mer effektive.

292. Ekomloven § 4-8 har bestemmelser vedrørende regnskapsmessig skille. Første ledd lyder:

”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang.”

293. Videre angir § 4-8 femte ledd at myndigheten kan gi pålegg om hvilke regnskapsmetoder og -prinsipper som skal anvendes, mens sjette ledd angir at tilbyder skal gjøre regnskapsinformasjon tilgjengelig på forespørsel.

294. Et regnskapsmessig skille vil ha flere likhetstrekk med et kostnadsregnskap. Men hovedformålet med et regnskapsmessig skille vil generelt være et annet enn formålet med et kostnadsregnskap. Hovedformålet med et regnskapsmessig skille er oppfølging av krav om ikke-diskriminering. Hovedformålet med et kostnadsregnskap er oppfølging av en forpliktelse om prisregulering.

295. PT betrakter et regnskapsmessig skille som en regnskapsmessig deling av en verdikjede eller virksomhet på et naturlig punkt og med et regulatorisk formål. Transaksjoner som krysser punktet bør ideelt sett dokumenteres på tilsvarende måte som transaksjoner mellom uavhengige parter. Regnskapsmessig skille etableres gjerne der et organisatorisk skille er naturlig og som en erstatning for et juridisk skille. Et typisk regnskapsmessig skille kan for eksempel være mellom en grossistvirksomhet og en detaljvirksomhet og/eller en produksjonsenhet og en salgsenhet. På denne måten vil et regnskapsmessig skille fremskaffe mer detaljert informasjon enn tilbyderens offisielle finansregnskap. Skillet kan vise resultatene for de enkelte delene av virksomheten som om de var drevet som separate virksomheter.

296. Et krav om regnskapsmessig skille vil ikke gi grunnlag for direkte vurdering av prisnivå, herunder kontroll og oppfølging av prisregulering. For disse formålene vil et kostnadsregnskap være bedre egnet.

297. Det må vurderes hvorvidt et krav om regnskapsmessig skille er et forholdsmessig virkemiddel for å løse de aktuelle konkurranseproblemene i markedet. Nyten av krav om regnskapsmessig skille må dermed avveies mot de forholdsvis store administrasjonskostnader en slik forpliktelse vil påføre den aktuelle tilbyderen.

Både utvikling og vedlikehold av systemet kan være ressurskrevende for den aktuelle tilbyderen.

8.5.2 Vurdering av pålegg om regnskapsmessig skille på Telenor i markedet for LLUB

298. Et regnskapsmessig skille i dette markedet kunne vært anlagt mellom virksomhetsområdet LLUB (Operatøraksess) på den ene siden og resten av Telenors nettvirksomhet på den andre siden. Et slikt skille ville bidra til å gjøre interne transaksjoner mellom LLUB-området og øvrig virksomhet mer synlige, og dermed til en viss grad gjøre det enklere å følge opp en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til pris mellom egen og ekstern virksomhet.

299. Imidlertid er det PTs oppfatning at de mest alvorlige potensielle konkurranseproblemer knyttet til diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet antakelig vil være knyttet til andre forhold enn pris. Dette er problemer som et regnskapsmessig skille ikke vil kunne bidra til å synliggjøre. Et regnskapsmessig skille vil derfor kun i begrenset grad kunne hindre eventuell vertikal overføring av markedsrett fra LLUB-markedet til beslektede nedstrømsmarkeder.

300. En forpliktelse om regnskapsmessig skille i markedet for Bredbåndaksess (jf. eksisterende forpliktelse) vil etter PTs oppfatning til en viss grad kunne bidra til å sikre etterlevelse av forpliktelsen om ikke-diskriminering også i markedet for LLUB. Dette skyldes at LLUB er en innsatsfaktor i produksjonen av Telenors Bredbåndaksessprodukt. Nyten av et regnskapsmessig skille pålagt i markedet for LLUB i tillegg til i markedet for Bredbåndaksess ville derfor etter PTs oppfatning være begrenset. Videre ville et pålegg om regnskapsmessig skille også i markedet for LLUB påføre Telenor ekstra kostnader, samt kreve at tilsynsmyndigheten setter av ressurser til å følge opp et slikt pålegg, noe som det må tas hensyn til i en vurdering av om den forventede nyten overstiger kostnadene.

8.5.3 Konklusjon

301. PT konkluderer med at nyten ved et regnskapsmessig skille i LLUB-markedet vil være relativt begrenset og at den ikke overstiger de kostnadene et slikt skille ville påføre Telenor og de ressursene myndigheten ville måtte bruke på å føre tilsyn med dette. PT har derfor ikke funnet det forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille på Telenor i markedet for LLUB.

8.6 Vurdering av samlet effekt av særskilte forpliktelser

302. PT har identifisert konkurranseproblemene i markedet for LLUB, og med utgangspunkt i disse har PT så vurdert hvilke forpliktelser som er best egnet til å bøte på faktiske og potensielle konkurranseproblemer. De vedtatte forpliktelsene vil etter PTs syn kunne representere en nokså stor regulatorisk byrde samlet sett. Like fullt mener PT at det er forholdsmessig å pålegge samtlige av disse forpliktelsene. Grunnet Telenors meget sterke stilling i LLUB-markedet og at det er lite som taler for at duplisering av det landsdekkende kobbernettet er mulig, anses det for særlig viktig å legge forholdene best mulig til rette for effektiv bruk av eksisterende kobberaksessnett, samt sørge for å gi incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer i kobberaksessnettet. Til tross for

fremvekst av alternative aksessnett, mener PT at dette ikke kan gjøres innenfor tidshorizonten av det nye vedtaket uten at samtlige av disse forpliktelsene tas i bruk.

303. At den samlede effekten av de særskilte forpliktelsene blir nokså byrdefull for Telenor, kan ikke tillegges avgjørende vekt så lenge det ikke finnes alternative, mindre byrdefulle, former for regulering som er egnet til å gi et tilfredsstillende resultat. PT har ikke kunnet identifisere slike alternativer. Videre er forpliktelsene samlet sett ikke vesentlig forskjellig fra eksisterende forpliktelser som Telenor er pålagt i dette markedet ettersom det ikke vedtas forpliktelser knyttet til LLUB-tilgang som ikke er kobberbasert selv om markedsdefinisjonen i markedsanalysen, jf. vedlegg 1, omfatter alle aksess teknologier/-medier.

8.7 Om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken

304. Antatte konsekvenser av virkemiddelbruken er dels drøftet under punktene for de enkelte særskilte forpliktelsene ovenfor. Konsekvensene av virkemiddelbruken avhenger imidlertid i ikke ubetydelig grad av markedsatferd og utenforliggende forhold som er vanskelig å forutsi. Videre er det grunn til å anta at virkningene på kort sikt kan bli annerledes enn de langsiktige effektene.

305. Til tross for dette er det PTs oppfatning at forpliktelsen om å gi tilgang og krav om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud vil sikre at andre aktører kan tilby kobberbasert bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet i konkurranse med Telenor. Sammen med regulering i andre relevante markeder for elektronisk kommunikasjon, vil denne virkemiddelbruken legge til rette for bærekraftig konkurranse i bredbåndsmarkedet.

306. De mest alvorlige potensielle konkurranseproblemene knyttet til diskriminering mellom egen og ekstern virksomhet i dette markedet vil antagelig være knyttet til andre forhold enn pris. I motsetning til regnskapsmessig skille (ref. vurderingen i kapittel 8.5.2), vurderer PT (ref. kapittel 8.4.4) at offentliggjøring av KPIer bedre kan bidra til å sikre at kravet om ikke-diskriminering oppfylles.

307. Når det gjelder prisreguleringen, vil den bidra til økt forutsigbarhet for alle berørte aktører, mer effektiv bruk av det kobberbaserte aksessnettet og økt forbrukervelferd. Selv om PT ikke har pålagt noen direkte prisregulering i markedet for Bredbåndsaksess, forventer tilsynet at dynamikken i dette markedet og graden av potensiell konkurranse vil gjøre at lavere LLUB-priser får positive konsekvenser for prisingen av Bredbåndsaksess. PT kan heller ikke se at pristaksreguleringen vil ha negative virkninger for etablering og utbredelse av alternative aksess teknologier.

308. Det er PTs oppfatning at alternative aksess teknologier vil kunne bidra til økt grad av konkurranse på infrastrukturnivå i dette markedet i årene fremover. Imidlertid anses det ikke sannsynlig at alternativer til det faste kobberbaserte aksessnettet innenfor tidshorizonten av dette vedtaket vil kunne bidra til så stor grad av bærekraftig infrastrukturkonkurranse på nasjonalt nivå at behovet for tilgangsregulering av kobberbasert LLUB bortfaller. Dette skyldes bl.a. kobbernettets utbredelse sammenlignet med utbredelsen til de alternative aksessnettene, samt de forholdsvis høye investeringskostnadene og lange utbyggingsprosessene som er forbundet med å bygge ut nye aksessnett med tilsvarende dekning som kobberaksessnettet.

309. Prisreguleringen gir etter PTs oppfatning Telenor gode muligheter for lønnsomhet for selskapets produktområde Operatøraksess. Det må derfor antas at

Telenor fortsatt vil se det som forretningsmessig interessant å drifte og utvikle sin virksomhet både innen LLUB-markedet og bredbåndsmarkedene for øvrig.

310. Ved å begrense reguleringen av LLUB-markedet til kun å omfatte kobberbasert aksess, svekkes ikke investeringsincentivene med hensyn til utbygging av neste generasjons bredbåndsaksessnett i form av fiber- og radiobaserte aksessnett. Samtidig gir en forpliktelse om tilgang til samlokalisering (inkludert tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende) andre tilbydere muligheter til å benytte deler av Telenors infrastruktur som grunnlag for egne investeringer i neste generasjons aksessnett.

311. På bakgrunn av ovennevnte konkluderer PT med at de forventede konsekvensene av vedtaket er i overensstemmelse med målsetningene som ligger til grunn for prinsipp 2 for kobberbasert LLUB-tilgang og prinsipp 3 for LLUB-tilgang basert på alternative teknologier. PT kan ikke se at det skulle være fare for betydelige utilsiktede konsekvenser av virkemidlene.

9. Vedtak om pålegg av særskilte forpliktelser

312. På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor pålegger PT Telenor ASA som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til fast aksessnett, fortsatt flere særskilte plikter. I dette kapitlet fastsettes det konkrete innholdet i pliktene.

9.1 Tilgang

313. PT pålegger fortsatt Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-1 å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet, herunder tilgang til delaksesslinjer. Det følger direkte av ekomloven § 4-4 fjerde ledd og § 4-5 annet ledd at full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet også innbefatter tilgang til samlokalisering (inkludert tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende) og informasjons- og støttesystemer, som angitt i avsnitt 8.1. Slik tilgang skal gis uten ugrunnet opphold, noe som også innbefatter en plikt for Telenor ASA til å sluttforhandle nødvendige avtaler uten ugrunnet opphold. Telenor ASA plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne, jf ekomloven § 4-1 jf § 4-6 jf. aksessdirektivet art. 12, "*National regulatory authorities may attach to those obligations conditions covering fairness, reasonableness and timeliness*". Telenor ASA skal sende PT kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.

314. Det følger direkte av ekomloven § 4-1 tredje ledd at Telenor ASA fortsatt har plikt til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Videre har Telenor ASA i henhold til ekomloven § 4-4 femte ledd fortsatt plikt til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang til samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur. Det er den som anmoder om tilgang som har rett til dokumentasjon og begrunnelse. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon..

315. PT pålegger videre Telenor ASA en plikt til å operere med entydige og forutsigbare leveransetider.

9.2 Pris- og regnskapsregulering

316. PT pålegger Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-9 å fastsette pris for full tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i henhold til et pristak på 95 kr pr. måned.

317. Prisen for delt tilgang skal fortsatt fastsettes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

318. Prisingen av etablering av avtale om kobberbasert LLUB, etablering av full og delt aksesslinje, forvaltning av avtale om kobberbasert LLUB, operatørbytte, samt samlokalisering (telelosji) og andre tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer, skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering og ikke være omfattet av pristaksreguleringen.

319. PT pålegger fortsatt Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-9 å føre kostnadsregnskap for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet og for samlokalisering.

320. Kostnadsregnskapet skal fortsatt føres i henhold til følgende prinsipper:

- Driftsinntekter, driftskostnader (herunder avskrivninger), kalkulatoriske rentekostnader og anvendt kapital for full og delt tilgang skal skilles fra øvrig virksomhet og fremgå som egen resultatenhhet.
- Kostnader/kapital som ikke er direkte henførbare skal fordeles til resultatenhheten ut fra analyse av årsakssammenheng så langt dette er mulig. Resterende kostnader/kapital skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader/kapital.
- Kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av at finanspostene skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt bokført kapital. Kalkulatoriske rentekostnader skal bestå av et veid gjennomsnitt av gjeldsrenten og rimelig avkastning på egenkapital multiplisert med anvendt bokført kapital. Rimelig avkastning på kapital tilsvarer i utgangspunktet det nivå som forventes ved tilsvarende investeringer. Anvendt bokført kapital er det samme som eiendelenes bokførte verdi fratrukket rentefri gjeld. Kostnadsregnskapet skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.
- Kostnadsregnskapet skal være gjennomgått av revisor etter standarden for begrenset revisjon. Revisor skal blant annet utarbeide bekreftelse om at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap, herunder kontrollere avstemmingen mot revidert finansregnskap. Det skal i tillegg utføres kontroll av at utvalgte fordelingsnøkler tilfredsstillende kravene til årsakssammenheng. Revisor skal gis tilgang til all relevant dokumentasjon for å kunne uttale seg om kostnadsregnskapet.

321. Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres.

322. PT kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre kostnadsregnskap i særskilt vedtak, jf. også PTs vedtak av 21. desember 2006 om utdyping og presisering av prinsipper for føring av kostnadsregnskap.

9.3 Ikke-diskriminering

323. Telenor ASA pålegges fortsatt å gi tilgang som angitt i avsnitt 9.1, jf. avsnitt 8.1, på ikke-diskriminerende vilkår som beskrevet i avsnitt 8.3, jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd. Krav om ikke-diskriminering skal gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd).

9.4 Offentliggjøring og standardtilbud

324. Det følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6 at Telenor ASA fortsatt har plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for full og delt tilgang til kobberaksessnettet som spesifisert i kapittel 9.1, jf. kapittel 8.1. Standardtilbud skal omfatte nødvendige tilleggstjenester som samlokalisering og nødvendige informasjons- og støttesystemer. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet, slik at den som anmoder ikke betaler for tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Når det gjelder standardtilbudets innhold, vises det for øvrig til ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6.

325. PT pålegger fortsatt Telenor ASA å holde standardtilbudet løpende oppdatert, og det skal inneholde alle opplysninger som er viktige for de tjenester som tilbys.

326. Publisering av standardtilbudet på Telenor ASAs nettsted anses fortsatt som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf ekomloven § 4-6 fjerde ledd. Dette inkluderer informasjon om pris.

327. Det følger direkte av ekomforskriften § 2-5 første ledd nr. 6 b) at Telenor ASA har plikt til å inkludere i standardtilbudet en bestemmelse om kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid. Telenor ASA pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, se ekomforskriften § 2-5 første ledd nr. 6 b) og f), en plikt til å inkludere i standardtilbudet bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

328. Telenor ASA pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd, en plikt til å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

329. Telenor ASA pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven §§ 4-7 og 4-6 første ledd nr. 5 å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingsstid i forbindelse med planlagte vesentlige endringer i aksessnettet. Varsling av berørte

tilbydere skal skje umiddelbart etter at endringene er bestemt og senest seks måneder før endringene gjennomføres.

330. Telenor pålegges med hjemmel i ekomloven §§ 4-7 og 4-6 første ledd nr. 5 å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingstid i forbindelse med nedlegging av kobberaksesslinjer. En slik bestemmelse skal være på plass innen 1. januar 2010.

331. Telenor ASA pålegges fortsatt med hjemmel i ekomloven § 10-3 å underrette PT om endringer i standardtilbudet. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i tilbudet endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnerne og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

332. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer). Når det gjelder detaljer og omfang av det som skal offentliggjøres, vil utgangspunktet være ERGs anbefalte minimumssett av KPIer, ref. kapittel 8.4.4. Publisering av KPIer på Telenors nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

10. Forholdet til eksisterende vedtak og forpliktelser

333. Vedtak av 20. februar 2006 om forpliktelser i LLUB-markedet, jf. kapittel 4, erstattes av nærværende vedtak med pålegg av nye og opprettholdte forpliktelser når dette vedtaket trer i kraft.

11. Vedtakets virkningstidspunkt og klagefrist

334. Vedtaket, og de tilhørende forpliktelsene i LLUB-markedet, trer i kraft umiddelbart etter fastsettelse.

335. Vedtaket kan påklages innen tre uker fra det er mottatt, jf ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 29. Klagen rettes til Samferdselsdepartementet, men sendes Post- og teletilsynet. Bare Samferdselsdepartementet kan treffe avgjørelser om utsatt iverksetting av vedtaket, jf ekomloven § 11-6 fjerde ledd, jf forvaltningsloven § 42.