



**Vedtak om utpeking av tilbyder  
med sterk markedsstilling og  
pålegg om særskilte forpliktelser  
i markedet for full og delt tilgang  
til det faste aksessnettet for  
levering av bredbånds- og  
telefontjenester (marked 11)**

**20. februar 2006**

## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INNLEDNING OG BAKGRUNN</b> .....	<b>5</b>
1.1 RETTSLIG UTGANGSPUNKT.....	6
1.2 PROSESSEN MED ANALYSEN AV MARKEDENE FOR LLUB OG BREDBÅNDSAKSESS .....	6
1.3 DOKUMENTETS STRUKTUR.....	7
<b>2. UTPEKING AV TILBYDER MED STERK MARKEDSSTILLING</b> .....	<b>7</b>
<b>3. REGULATORISK UTGANGSPUNKT FOR VALG AV VIRKEMIDLER</b> .....	<b>7</b>
<b>4. GJELDENDE FORPLIKTELSER</b> .....	<b>9</b>
4.1 SENTRALE VEDTAK OM STERK MARKEDSSTILLING.....	9
4.2 GJELDENDE FORPLIKTELSER I LOV ELLER FORSKRIFT .....	9
<b>5. MULIGHETER FOR DUPLISERING AV INFRASTRUKTUR</b> .....	<b>11</b>
<b>6. KONKURRANSEPROBLEMER</b> .....	<b>12</b>
6.1 GENERELT OM KONKURRANSEPROBLEMER .....	12
6.2 SPESIELT OM KONKURRANSEPROBLEMER I MARKEDET FOR LLUB .....	13
6.2.1 Vertikal overføring av markedsrett .....	13
6.2.2 Enkeltmarkedsdominans.....	16
6.2.3 Oppsummering av konkurranseproblemene i marked 11 .....	18
<b>7. GENERELT OM VALG AV VIRKEMIDLER</b> .....	<b>18</b>
7.1 FORHOLDSMESSIGHET.....	18
7.2 SAMVIRKE MELLOM VIRKEMIDLENE .....	19
<b>8. REDEGJØRELSE FOR VALG AV SÆRSKILTE FORPLIKTELSER</b> .....	<b>19</b>
8.1 TILGANG.....	20
8.1.1 Om hjemmelsgrunnlaget.....	21
8.1.2 Tilgang til samlokalisering.....	23
8.1.3 Tilgang til informasjons- og støttesystemer.....	23
8.1.4 Tilgangsplanlegging og tidsbruk.....	24
8.1.5 Konklusjon.....	25
8.2 PRIS- OG REGNSKAPSREGULERING .....	26
8.2.1 Om aktuelle metoder for prisregulering.....	28
8.2.2 PTs valg av metode for prisregulering av full og delt tilgang.....	30
8.2.3 Nærmere om etableringspriser, samlokalisering (telesj) og tilhørende tjenester .....	38
8.2.4 Kostnadsregnskap.....	39
8.2.5 Vurdering av forholdsmessighet.....	39
8.2.6 Konklusjon.....	40
8.3 IKKE-DISKRIMINERING.....	41
8.3.1 Generelt om ikke-diskriminering og hvilke konkurranseproblemer det kan være egnet til å løse.....	41
8.3.2 Vurdering av pålegg om ikke-diskriminering i forhold til potensielle konkurranseproblemer .....	42
8.3.4 Vurdering av om ikke-diskriminering er forholdsmessig.....	44
8.3.5 Konklusjon.....	44
8.4 OFFENTLIGGJØRING OG STANDARDTILBUD (TRANSPARENS) .....	44
8.4.1 Generelt om standardtilbudet.....	44
8.4.2 Særskilte vilkår for samlokaliseringstilbudet .....	46
8.4.3 Nærmere om vilkår for standardtilbud om tilgang til LLUB.....	46
8.4.4 Forholdsmessighet og forholdet til generell konkurranserett.....	48
8.4.5 Konklusjon.....	48
8.5 REGNSKAPSMESSIG SKILLE .....	49

8.5.1	Generelt om regnskapsmessig skille.....	49
8.5.2	Vurdering av pålegg om regnskapsmessig skille på Telenor i markedet for LLUB .....	50
8.5.3	Konklusjon.....	50
8.6	VURDERING AV SAMLET EFFEKT AV SÆRSKILTE FORPLIKTELSER.....	50
8.7	OM ANTATTE KONSEKVENSER AV VIRKEMIDDELBRUKEN .....	51
<b>9.</b>	<b>VEDTAK OM PÅLEGG AV SÆRSKILTE FORPLIKTELSER .....</b>	<b>52</b>
9.1	TILGANG.....	52
9.2	PRIS- OG REGNSKAPSREGULERING.....	52
9.3	IKKE-DISKRIMINERING.....	54
9.4	OFFENTLIGGJØRING OG STANDARDTILBUD.....	54
<b>10.</b>	<b>OPPHØR AV EKSISTERENDE FORPLIKTELSER .....</b>	<b>55</b>
<b>11.</b>	<b>VEDTAKETS VIRKNINGSTIDSPUNKT, KLAGEMULIGHET MV.....</b>	<b>55</b>

**Vedlegg 1** – Revidert og oppdatert analyse av grossistmarkedene for LLUB (marked 11) og bredbåndsaksess (marked 12).

**Vedlegg 2** – Oppsummering av høringen av PTs varsel om vedtak i grossistmarkedene for LLUB (marked 11) og bredbåndsaksess (marked 12).

**Vedlegg 3** – ESAs kommentarer til PTs utkast til vedtak.

## **Sammendrag**

På bakgrunn av analyse av markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnett for levering av telefoni- og bredbåndstjenester (heretter kalt markedet for LLUB), samt varsel om vedtak og utkast til vedtak, utpeker Post- og teletilsynet (heretter kalt PT) med hjemmel i ekomloven § 3-3 Telenor ASA (heretter kalt Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling.

PT identifiserer en rekke potensielle konkurranseproblemer innenfor markedet for LLUB. De mest alvorlige konkurranseproblemer i dette markedet er i stor grad relatert Telenors vertikale integrasjon og utgjøres av forskjellige former for diskriminerende adferd. Videre er overprising identifisert som et aktuelt og alvorlig problem i dette markedet.

Markedet for LLUB er avgrenset til kun å omfatte det landsdekkende kobberbaserte aksessnett. PT anser det verken som mulig eller ønskelig å duplisere dette nettet. Dette tilsier at markedet bør reguleres med utgangspunkt i prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument.

Ettersom markedet for LLUB faller inn under prinsipp 2, vil PT ha to hovedmålsettinger med 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, samt å ha vurdert høringsinstansenes bemerkninger, har PT konkludert med at Telenor skal pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det faste aksessnett. Slik tilgang innbefatter også tilgang til samlokalisering og informasjons- og støttesystemer.

Telenor pålegges videre å fastsette abonnementsprisen for full og delt tilgang i henhold til en pristaksregulering som skal gjelde frem til 31. desember 2007. Denne prisreguleringen innebærer en maksimalpris på 105 kroner pr. måned for full tilgang fra og med 1. juni 2006 og en maksimalpris på 95 kroner pr. måned fra og med 1. januar 2007. Telenor pålegges også å føre kostnadsregnskap for full og delt tilgang.

Tilgangsforpliktelsen knyttes sammen med pålegg om ikke-diskriminering, standardtilbud og offentliggjøring.

Virkemiddelbruken i marked 11 må ses i sammenheng med virkemiddelbruken i markedet for tilgang for levering av bredbåndstjenester, herunder bitstrømstilgang (marked 12). Den samlede virkemiddelbruken i disse to markedene betyr en strengere regulering av kobbernettet som en grunnleggende innsatsfaktor og en mildere regulering av tilgangsnivåer hvor kobbernettet inngår som en av flere innsatsfaktorer. Samtidig er virkemiddelbruken i disse to markedene mer målrettet med hensyn til å lette etableringen for nye tilbydere på bredbåndsområdet i Norge.

## 1. Innledning og bakgrunn

1. I lov 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. Tilbyderne med sterk markedsstilling i markedene for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester vil gjennom det nye regelverket 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.

2. I analysen av markedet for grossistmarkeder for LLUB og bredbåndsakssess<sup>1</sup> konkluderte PT med at Telenor har sterk markedsstilling i disse markedene. I varsel om vedtak av 1. juli 2005 la PT frem forslag om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og hvilke særskilte forpliktelser som skulle pålegges Telenor i markedet for LLUB. Samtidig ble opphør av gjeldende forpliktelser varslet.

3. Til varsel om vedtak mottok PT høringssvar fra BaneTele AS, Catch Communications AS, Konkurransetilsynet, NextGenTel AS, TDC Song AS, Tele2 Norge AS og Telenor ASA. Ett av hovedpunktene i Telenors høringssvar var at PTs varsel om vedtak i marked 11 ikke tok tilstrekkelig hensyn til mulighetene for bygging av alternativ infrastruktur. For å ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere denne innvendingen, offentliggjorde PT 21. september 2005 en avgrenset høring knyttet til spørsmålet om hensynet til alternativ infrastruktur, hvor vi spesielt oppfordret tilbydere med egen infrastruktur til å inngi kommentarer. Til denne avgrensede høringen mottok PT ytterligere seks høringssvar. Disse var fra Agder Energi Bredbånd AS, BaneTele AS, BKK Bredbånd AS, Lyse Tele AS, Telenor ASA og United Pan-Europe Communications Norge AS (UPC).

4. På bakgrunn av kommentarene til varsel om vedtak og kommentarene til den avgrensede høringen av marked 11 utarbeidet PT utkast til vedtak som utpekte tilbyder med sterk markedsstilling, påla nye og opphevet gjeldende forpliktelser. Kommentarer til varselet ble hensyntatt i utkast til vedtak. Utkast til vedtak ble oversatt til engelsk og notifisert EFTA Surveillance Authority (ESA) 11. januar 2006, jf. ekomloven § 9-3 og rammedirektivet artikkel 7<sup>2</sup>. Etter å ha gjennomført EØS-konsultasjon, informerte ESA PT 13. februar 2006 om at de ikke hadde kommentarer til utkastet.<sup>3</sup> Etter å ha mottatt ESAs tilbakemelding, har PT foretatt enkelte mindre justeringer i utformingen av vedtaket.

5. Vedtaket vil på vanlig måte kunne påklages av aktører med rettslig klageinteresse i tråd med forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29 og ekomloven § 11-6.

---

<sup>1</sup> Se vedlegg 1

<sup>2</sup> Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications and network services as referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement and as adapted by Protocol 1 thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement.

<sup>3</sup> Se vedlegg 3.

## **1.1 Rettslig utgangspunkt**

6. Det nye 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).

7. Frem til nå har tilbyderne vært pålagt et sett av forpliktelser som i hovedsak har fulgt direkte av lov 23. juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon (teleloven) og forskrift om offentlig telenett og offentlig teletjeneste (offentlignettforskriften) med endringer av 6. februar 2001. I henhold til det nye regelverket vil forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling fastsettes individuelt. Fastsettelsen skjer etter en konkret vurdering på bakgrunn av en markedsanalyse og med en begrenset fremadskuende tidshorison<sup>4</sup>, m.a.o. en mer dynamisk tilpasning enn tidligere. Særlig må det tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekt av de relevante virkemidlene. Plikter skal derfor i større grad enn tidligere tilpasses den enkelte tilbyder og de spesifikke konkurranseproblemer som gjør seg gjeldende i det relevante markedet. Dette innebærer at vurderingene vil være mer omfattende enn tidligere. Det betyr likevel ikke at PT må falle ned på et annet valg av regulatoriske forpliktelser enn de som fulgte av tidligere regelverk.

8. Ved valg av særskilte forpliktelser har PT tatt hensyn til de retningslinjer og prinsipper som er redegjort for i PTs virkemiddeldokument av 14. oktober 2004.<sup>5</sup> PTs virkemiddeldokument bygger på dokumentet "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).<sup>6</sup> 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 Prosessen med analysen av markedene for LLUB og bredbåndsaksess**

9. En første versjon av analysen av grossistmarkeder for LLUB og bredbåndsaksess ble først sendt på høring 31. mars 2004. PT mottok høringsuttalelser fra BaneTele, Catch Communications, Konkurransetilsynet, NextGenTel, Song Networks, TDC Norge, Tele 2, Telenor og Tiscali. Disse ble vurdert og innarbeidet i en oppdatert versjon av markedsanalysen.

10. Av praktiske årsaker fant PT det hensiktsmessig å samordne markedsanalysene av grossistmarkedene for LLUB og bredbåndsaksess. For vedtak har PT derimot sett det hensiktsmessig å behandle disse to markedene hver for seg, i to separate dokumenter.

---

<sup>4</sup> Se nærmere om tidshorison i ESAs Retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20.

<sup>5</sup> Dokumentet er publisert på PTs nettsted [www.npt.no](http://www.npt.no) under menyvalget SMP.

<sup>6</sup> ERG Common Position on the Appropriate remedies in the new regulatory framework. Dokumentet ble vedtatt 1. april 2004, og er publisert på ERGs nettsted:

[http://www.erg.eu.int/doc/whatsnew/erg\\_0330rev1\\_remedies\\_common\\_position.pdf](http://www.erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf)

11. Varsel om vedtak om virkemidler i grossistmarkedet for LLUB ble sendt på høring sammen med den oppdaterte markedsanalysen 1. juli 2005. PT mottok høringsuttalelser fra BaneTele AS, Catch Communications AS, Konkurransetilsynet, NextGenTel AS, TDC Song AS, Tele2 Norge AS og Telenor ASA. I tillegg offentliggjorde PT 21. september 2005 en avgrenset høring knyttet til spørsmålet om hensynet til alternativ infrastruktur i marked 11. PT mottok ytterligere seks høringsuttalelser til denne avgrensede høringen. Høringskommentarene er vurdert og innarbeidet i dette vedtaket. De viktigste høringsuttalelsene er oppsummert og kommentert i et eget dokument, se vedlegg 2.

### **1.3 Dokumentets struktur**

12. Dette vedtaket består av ett hoveddokument, med selve påleggene og bakgrunn og begrunnelse for dette, samt tre vedlegg. Vedlegg 1 er den reviderte og oppdaterte markedsanalysen av grossistmarkedene for LLUB og bredbåndsaksess, mens vedlegg 2 gir en oppsummering av høringen av PTs varsel om vedtak for disse markedene. Vedlegg 3 er ESAs tilbakemelding på konsultasjonen av utkast til vedtak.

13. Kapittel 2 inneholder utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling. Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling er utformet på bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1. 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 bredbåndsaksess. 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 markedet for bredbåndsaksess. I denne oversikten har PT tatt utgangspunkt i oversikten over konkurranseproblemer som er beskrevet i PTs virkemiddeldokument. 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 gjennomgangen er selve påleggene om særskilte forpliktelser formulert i kapittel 9, mens opphør av eksisterende forpliktelser fremkommer i kapittel 10. Kapittel 11 inneholder informasjon om vedtakets virkningstidspunkt og klagemulighetene.

## **2. Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling**

14. På bakgrunn av analyse av grossistmarkeder for LLUB og bredbåndsaksess, og varsel om vedtak, utpeker PT med hjemmel i ekomloven § 3-3 Telenor ASA som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnettet for levering av bredbånds- og telefontjenester (marked 11). 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, 4-4, 4-5, 4-6, 4-7, 4-8, 4-9 og 4-10. Relevante forpliktelser i LLUB-markedet er:

- Tilgangsforspliktelser, jf. ekomloven §§ 4-1, 4-2, 4-4 og 4-5
- Krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7
- Krav om standardtilbud, jf. ekomloven § 4-6
- 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, vil 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. Det er adgang til å pålegge forpliktelser både på grossist- og sluttbrukernivå. Det følger imidlertid av ekomloven § 4-10 og USO-direktivet artikkel 17 nr. 1 at regulering på sluttbrukernivå bare kan fastsettes når det er sannsynlig at regulering på grossistnivå ikke vil være tilstrekkelig til å nå målene med reguleringen.

19. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EU-rettsens 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.”*

20. 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. Myndigheten kan endre pålagte plikter.”*



## **4. Gjeldende forpliktelser**

### **4.1 Sentrale vedtak om sterk markedsstilling**

21. EUs forordning 2887/2000 om tilgang til den faste aksesslinjen ble gjennomført i norsk lovgivning gjennom endring i offentlignettforskriften § 3-2 a, annet ledd, som trådte i kraft 6. februar 2001. Bestemmelsen pålegger tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for tilgang til offentlig telenett å tilby tilgang til det faste aksessnett. Samferdselsdepartementet (SD) fattet vedtak 18. september 2002, PTs saksnummer 2000/01954, i klagesak som direkte angikk endring av vilkår i Telenors Operatøraksessavtale. I dette vedtaket på side 2 stadfester SD at Telenor har sterk markedsstilling i markedet for tilgang til offentlig telenett.

### **4.2 Gjeldende forpliktelser i lov eller forskrift**

22. Telenor ASA ble funnet å ha sterk markedsstilling i henhold til det tidligere regelverket, jf. teleloven § 2-1. Telenor har vært underlagt særbestemmelsene for tilbyder med sterk markedsstilling for tilbud om tilgang til offentlig telenett, tilbud om offentlig telefontjeneste eller overføringskapasitet i henhold til offentlignettforskriften §§ 3-1 flg. Gjeldende forpliktelser for LLUB er hjemlet i offentlignettforskriften § 3-2 a om tilgang til det faste aksessnett. Forpliktelsene er regulert i § 3-2 litra a, annet ledd og LLUB-forordningen, som også gjelder som forskrift.

23. LLUB kan benyttes til å tilby aksess tjenester for både bredbånd og telefoni i sluttbrukermarkedet. Full tilgang innebærer tilgang til hele frekvensspekteret, herunder den delen som benyttes til PSTN/ISDN telefoni, mens delt tilgang bare omfatter den øvre delen av frekvensspekteret som benyttes til bredbånd. Ved delt tilgang vil således netteieren fortsatt kunne tilby telefonitjenester over den samme kundeaksessen. Telenor sitt produktnavn på tilbudet er Operatøraksess. Operatøraksessavtalen inngås sammen med avtale om telelosji (samlokalisering) og tilhørende tjenester som er nødvendige for å kunne gi et fullverdig tilbud.

24. De særskilte forpliktelser som i dag gjelder for Telenor ASA innenfor markedet for LLUB er som følger:

- **Tilgang**

Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om tilgang, jf. vedlegg til offentlignettforskriften § 3-2 a, annet ledd, artikkel 3. Dette innebærer en kontraheringsplikt for tilbyder med sterk markedsstilling. Anmodninger kan bare avslås på grunnlag av objektive kriterier knyttet til teknisk gjennomførbarhet eller behovet for å bevare teknisk integritet. I realiteten har dette for eksempel blitt håndhevet slik at Telenor i en periode skriftlig måtte begrunne til PT ethvert avslag på anmodning om samlokalisering (telelosji). Rettighetshaver til denne plikten er såkalt "tilgangsberettigede": En tilgangsberettiget er i forordningens artikkel 2 definert til å være enten en tredjepart som er "behørig godkjent i samsvar med direktiv 97/13/EF" eller som i henhold til nasjonal lovgivning har rett til å tilby telekommunikasjonstjenester og oppfyller vilkårene for å få atskilt tilgang til aksesslinjen. I praksis vil dette si teletilbydere som i grossistmarkedene etterspør full eller delt tilgang til aksesslinjen for å kunne tilby produkter i sluttbrukermarkedet.

- **Kostnadsorientering**

Plikt til å tilby LLUB til kostnadsorienterte priser, jf. offentlignettforskriften § 3-2 a, annet ledd, jf. forordningen artikkel 3, punkt 3. Metode for kostnadsorientering er ikke nærmere fastsatt i lov eller forskrift. Da Telenor lanserte sitt LLUB-tilbud våren 2000, var kapitalkostnadene, som utgjør den største delen av LLUB-prisene, beregnet ut fra gjenanskaffelsesprinsippet<sup>7</sup>. I dette tilfellet er det naturlig å anta at metoden leder til høyere priser enn om man hadde tatt utgangspunkt i historiske kostnader. PT har til nå akseptert dette prisingsprinsippet. Tilsynet gav likevel tidlig uttrykk for at det faktisk at Telenor valgte å benytte gjenanskaffelseskostnader ved beregning av prisene for LLUB, aktualiserte spørsmålet om ikke samme prinsipp burde legges til grunn for prisingen av andre tjenester. Hjemmel til å ilegge krav om kostnadsorientering er betinget av at den nasjonale tilsynsmyndighet finner at det ikke er tilstrekkelig konkurranse i markedet for lokal tilgang, jf. forordningens artikkel 4 nr. 4.

- **Transparens og standardtilbud**

Telenor har plikt til å utarbeide standardtilbud i henhold til kriteriene i forordningen artikkel 3.1 sammenholdt med spesifiserte minimumskriterier i vedlegg til forordningen. Standardtilbudet skal minst inneholde nærmere vilkår for atskilt tilgang til aksesslinjen, samlokaliseringstjenester, tilgang til informasjonssystemer og leveringsvilkår. Tilbudet må gi en tilgang som er tilstrekkelig atskilt til at den tilgangsberettigede ikke skal måtte betale for nettdeler eller ressurser som ikke er nødvendige for at han skal kunne tilby sine tjenester. Tilbudet skal også inneholde en beskrivelse av enkeltdelene i tilbudet og av de tilknyttede vilkår og priser, jf. artikkel 3.1.

- **Ikke-diskriminering**

Telenor plikter å praktisere ikke-diskriminering både i avtalevilkår generelt og i prissettingen spesielt. Vilkårene for å få tilgang skal være "oversiktlige, rettferdige og innebære likebehandling", jf. artikkel 3. nr. 1 i forordningen. Ikke-diskrimineringsvilkåret har to sider. Telenor kan ikke diskriminere mellom tilbud til eksterne tilbydere, og Telenor kan heller ikke diskriminere mellom tilbud gitt til konkurrerende tilbydere i forhold til tilbud til egen eller tilknyttede virksomheter. 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 er at Telenor skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder.

- **Produktregnskap**

Telenor har plikt til føring av produktregnskap for LLUB. Dette følger av PTs vedtak av 22. desember 2005 om produktregnskap for Telenor for 2005. Vedtaket for 2005 er en oppfølging av vedtak av 9. april 2001 om innføring av regnskapsmessig skille og endring av gjeldende regler for Telenors føring av produktregnskap. Dette vedtaket har senere blitt fulgt opp med enkeltvedtak for føring av produktregnskap for de enkelte år.

- **Forhåndsvarsling**

Ekomloven trådte i kraft 25. juli 2003. Forhåndsvarsling reguleres i ekomloven § 2-4 annet ledd, og gjelder alle tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett.

---

<sup>7</sup> I dette tilfellet forutsatt eksisterende nettstruktur.

Tilbyder kan endre eller stenge tilgang til nett eller tjeneste tidligst én måned etter at det er varslet om endring eller opphør.

## **5. Muligheter for duplisering av infrastruktur**

25. 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).<sup>8</sup>

26. Markedet for LLUB er avgrenset til én bestemt aksessteknologi; kobberbasert aksess. Dette gjør markedet noe særegent sammenliknet med de andre 17 markedene Kommisjonen har definert, som alle har en teknologinøytral avgrensning i utgangspunktet. Det at markedet for LLUB har en teknologispesifikk avgrensning, gjør at spørsmålet om duplisering av infrastrukturen som nyttes i markedet nødvendigvis må vurderes noe annerledes enn i andre markeder. I de andre relevante markeder vil det som følge av prinsippet om teknologinøytralitet være korrekt å ta hensyn til alternativ teknologi i spørsmålet om duplisering. I markedet for LLUB vil imidlertid spørsmålet om duplisering begrense seg til om det er mulig og eventuelt sannsynlig at det eksisterende kobberbaserte aksessnettet lar seg duplisere.

27. Etter PTs oppfatning er det svært mye som taler for at duplisering verken er mulig eller ønskelig i markedet for LLUB. Det kobberbaserte aksessnettet ble i utgangspunktet bygget ut for å gi tilgang til det tradisjonelle telefoninettet (PSTN), 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 andre, mer effektive teknologier tilgjengelig. Disse alternative teknologiene omfatter først og fremst fiberoptiske kabler og radiobaserte bredbåndsløsninger og kan brukes til å tilby bredbånd med høyere hastighet enn det som pr. i dag er mulig basert på det kobberbaserte aksessnettet. PT anser på grunn av dette at det er svært usannsynlig at konkurrenter til Telenor skulle finne det interessant – ut fra et teknisk eller markedsmessig ståsted – å etablere et alternativt kobberbasert aksessnett.

28. Selv om PT har lagt Anbefalingen til grunn og avgrenset det relevante markedet til kun å omfatte én teknologi, nemlig kobberbasert aksess, er det PTs oppfatning at alternative aksessteknologier på sikt vil kunne bidra til potensiell konkurranse på infrastrukturnivå i dette markedet. De mest aktuelle alternative teknologiene er radiobaserte løsninger og fiberoptiske kabler. Etter hvert som UMTS-nettene utvikles, vil det også være mulig å levere bredbåndstjenester over disse nettene. Imidlertid er det lite sannsynlig at alternativer til det faste kobberbaserte aksessnettet på mange år vil kunne bidra til bærekraftig infrastrukturkonkurranse på nasjonalt nivå, gitt kobbernettets eksisterende utbredelse.

29. PT har på bakgrunn av ovenstående konkludert med at markedet for LLUB faller inn under prinsipp 2 for pålegg om forpliktelser, jf. PTs virkemiddeldokument kapittel 2.

---

<sup>8</sup> Se nærmere om prinsipp 2 og 3 i PTs virkemiddeldokument.

30. Ettersom markedet for LLUB faller inn under prinsipp nr. 2, vil PT ha to hovedmålsettinger med 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.

31. 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 hovedmålsettingene. Når duplisering ikke er sannsynlig, er det ikke grunn til å innrette tilgangsprisen med sikte på også å gi incentiver til å bygge alternativ infrastruktur. Dette taler i utgangspunktet for en relativ streng tilgangs- og prisregulering i markedet for LLUB. Hensynet til incentivene til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer i den eksisterende infrastrukturen, i den grad det er behov for slike<sup>9</sup>, taler derimot for en noe mildere prisregulering. Den regulerte tilbyderer må i det minste gis anledning til å få kostnadsdekning, inkludert en rimelig fortjeneste.

32. Selv om markedet for LLUB faller inn under prinsipp 2, er det viktig at reguleringen likevel tar hensyn til eventuelle konsekvenser for mulighetene for bærekraftig infrastrukturkonkurranse på lang slikt innen bredbåndsområdet. PT viser i denne sammenheng til at selv om det relevante markedet er avgrenset til kun å omfatte én teknologi, nemlig kobberbasert aksess, er det PTs oppfatning at alternative aksesssteknologier bidrar til potensiell konkurranse på infrastrukturnivå i dette markedet. Det er først og fremst det kobberbaserte aksessnettets særstilling som et landsomfattende aksessnett som gjør at markedet er avgrenset til dette nettet. Dette betyr ikke at alternative teknologier ikke kan utgjøre bærekraftig infrastrukturkonkurranse i begrensede deler av markedet. Det er derfor PTs oppfatning at i tillegg til målsettingene om effektiv bruk av eksisterende infrastruktur, samt incentiver til vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer, må virkemiddelbruken også ta hensyn til incentiver til bygging av alternativ infrastruktur, i den grad forpliktelsene som pålegges Telenor i dette markedet kan ha betydning for å oppnå infrastrukturkonkurranse innen bredbåndsområdet på lengre sikt.

## **6. Konkurransproblemer**

### **6.1 Generelt om konkurranseproblemer**

33. Særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere med sterk markedsstilling skal være egnet til å bøte på aktuelle og/eller potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. Med konkurranseproblemer forstås atferd fra en tilbyder med sterk markedsstilling som har som formål eller virkning å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Bruk av særskilte forpliktelser etter det nye regelverket er ikke betinget av at utnyttelse av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå et konkurranseproblem under gitte forhold.

34. I PTs virkemiddeldokument er det gitt en generell beskrivelse av potensielle konkurranseproblemer innenfor de relevante markeder identifisert av PT. Dokumentet

---

<sup>9</sup> Som beskrevet i avsnitt 6.2.2 mener PT at reinvesteringsbehovet i LLUB-markedet er begrenset.

identifiserer 27 standard konkurranseproblemer og bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene i Europa.<sup>10</sup>

## **6.2 Spesielt om konkurranseproblemer i markedet for LLUB**

35. Det er ingen tegn til konkurranse i markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnett. PT har i analysen av markedet for LLUB konkludert med at Telenor har sterk markedsstilling i dette markedet og at etableringshindringene i markedet er betydelige. Dette innebærer at Telenor har mulighet til å opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Fravær av konkurranse i et marked kan gi opphav til ulike konkurranseproblemer knyttet til den dominerende aktørens adferd.

36. Innenfor markedet for LLUB er det en rekke potensielle konkurranseproblemer. Det er særlig konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett (jf. kategori 1 i PTs virkemiddeldokument) og enkeltmarkedsdominans (jf. kategori 3 i PTs virkemiddeldokument) som PT anser som aktuelle i dette markedet. Nedenfor gjennomgås kort de konkurranseproblemer som kan tenkes å oppstå i markedet for LLUB. Listen er ikke uttømmende, men gir en indikasjon på hvilke problemer PT har identifisert blant annet gjennom arbeidet med markedsanalysen.

37. PT vil minne om at vilkårene for Telenors tilbud om 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 adferd og strategier som potensielt ville komme til syne dersom markedet ikke var regulert.

38. 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 foregripe et hvert konkret konkurranseproblem som måtte oppstå i fravær av regulering.

### **6.2.1 Vertikal overføring av markedsrett**

39. Vertikal overføring av markedsrett vil i disse markedene innebære at en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i oppstrømsmarkedet forsøker å overføre markedsrett fra oppstrømsmarkedet til et beslektet nedstrømsmarked. Vertikal overføring kan defineres som: "enhver dominerende aktørs adferd som nekter tilstrekkelig tilgang til en essensiell innsatsfaktor aktøren produserer for andre brukere av denne innsatsfaktoren, med den hensikt å utvide monopolrett fra ett markedssegment ("flaskehals"-segmentet) til et annet (potensielt konkurranseutsatt) segment" (Rey/Tirole 1997, gjengitt i ERGs virkemiddeldokument).

40. Markedet for LLUB er et oppstrømsmarked med flere tilhørende nedstrømsmarkeder, som for eksempel markedet for bredbåndsaksess for grossistkunder (bitstrømsaksess), markedet for bredbåndstjenester til sluttbrukere og markedet for overføringskapasitet for aksess (grossistmarked).

41. I situasjoner hvor et oppstrømsmarked er uregulert, med perfekt konkurranse i de tilhørende nedstrømsmarkedene, vil en aktør som har sterk markedsstilling i oppstrømsmarkedet generelt sett ikke ha incentiver til å forsøke å overføre

---

<sup>10</sup> Se PTs virkemiddeldokument punkt 4.2.

markedsrett til nedstrømsmarkedet, fordi aktøren normalt vil ha mulighet til å utnytte sin markedsrett fullt ut i oppstrømsmarkedet.<sup>11</sup>

42. 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 strengt 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 jo strengere regulert det aktuelle oppstrømsmarkedet er.

43. 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 markedet 11. Det følger dermed at PT anser forskjellige former for vertikal overføring av markedsrett som potensielle problemer i dette markedet. De viktigste av disse konkurranseproblemer er omtalt nedenfor.

44. Med hensyn til valg av virkemidler er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer (strategier) av vertikal overføring av markedsrett:

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

#### *Tilgangsnektelse*<sup>12</sup>

45. 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 kobberlinjen.

46. 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 imidlertid at konkurransen i de aktuelle nedstrømsmarkeder i dette tilfellet i utgangspunktet er begrenset, og at eventuell tilgangsnektelse ville ført til ytterligere svekkelse av konkurransen. I fravær av pålagt

---

<sup>11</sup> Se ERGs virkemiddeldokument s. 77-80 for en drøfting av kritikken fra den såkalte Chicago-skolen angående incentivene for vertikalt integrerte tilbydere til å motarbeide eller stenge ute konkurrenter fra nedstrømsmarkedet.

<sup>12</sup> Tilsvaret konkurranseproblem 1.1 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document

tilgang<sup>13</sup> representerer tilgangsnektelse derfor et alvorlig potensielt konkurranseproblem i markedet for LLUB.

#### ***Overføring av markedsrett ved hjelp av ikke-prisvariabler***

47. Overføring av markedsrett ved hjelp av andre variabler enn pris omfatter forskjellige typer diskriminerende adferd som er særlig aktuelle dersom en aktør med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked er underlagt en regulert tilgangspris, som gjør diskriminering ved hjelp av pris vanskelig eller umulig. Konkurranseproblemer 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 adferd at konkurrentene får økte kostnader, begrenset salg og/eller blir påført en prisklemme.

48. Konkurranseproblemer av denne typen omfatter *uthalelsetaktikk* (for eksempel uthalelse av forhandlinger eller pretenderte tekniske vanskeligheter) og *utilbørlige krav* (for eksempel bankgarantier, krav til informasjon, 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.<sup>14</sup>

#### ***Overføring av markedsrett ved hjelp av pris<sup>15</sup>***

49. Denne typen omfatter i utgangspunktet de potensielle konkurranseproblemene *prisdiskriminering*, *krysssubsidiering* og *rovprising*, som har som mål å begrense konkurrenters salg nedstrøms, øke konkurrenters kostnader og/eller påføre konkurrenter en prisklemme.

50. Felles for konkurranseproblemer av denne typen er at de gjelder forholdet mellom priser i henholdsvis marked 11, marked 12 og sluttbrukermarkedene, og ikke nivået på prisene i de respektive markeder som sådan. Forholdet mellom prisene i disse markedene er viktig for konkurransesituasjonen både i marked 12 og i sluttbrukermarkedene for internettaksess. 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 på sikt, der dette er mulig, til sluttbrukernes beste. Dette betyr enkelt sagt at det for en effektiv aktør må være mulig å etablere seg på begge tilgangsnivåer og i de respektive markeder konkurrere med Telenor på like vilkår.

51. *Prisdiskriminering* er et aktuelt problem i markedet for 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 en kostnadsuleppe i forhold til Telenor i de beslektede

---

<sup>13</sup> Det er verd å merke seg at pålagt tilgang nødvendigvis ikke bare omfatter tilgang til selve aksessnett (parkabelen), men vil i mange tilfeller også omfatte tilgang til for eksempel samlokalisering og beslektede støttesystemer.

<sup>14</sup> Disse syv omfatter følgende: diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon, forhalingstaktikk, produktkobling/-binding, utilbørlige krav, kvalitetsdiskriminering, strategisk produktdesign og misbruk av informasjon om konkurrenter.

<sup>15</sup> Tilsvarende konkurranseproblemer 1.9 – 1.11 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document

nedstrømsmarkeder. Eksempelvis kan denne type adferd føre til at aktører som Catch og NextGenTel ikke får mulighet til å konkurrere på like vilkår med Telenor i markedet for bredbåndsaksess til grossistkunder (bitstrømsaksess). Dette vil med andre ord kunne føre til en svekkelse av konkurransen i marked 12.

52. *Krysssubsidiering*, som er nært beslektet med prisdiskriminering, er et annet aktuelt problem i markedet for LLUB. Krysssubsidiering i markedet for LLUB kan for eksempel innebære at Telenor setter en (for) høy pris på tjenestene i LLUB-markedet og en (for) lav pris i markedet for bredbåndsaksess (bitstrømstilgang) og dermed påfører konkurrenter i markedet for bredbåndsaksess (som NextGenTel og Catch) en prisklemme.

53. *Rovprising* i sluttbrukermarkedet for bredbåndstjenester 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 markedsrett til markedet for LLUB til markedet for bredbåndsaksess (og videre til sluttbrukermarkedene).

## 6.2.2 Enkeltmarkedsdominans

54. Ved siden av eventuelle problemer knyttet til overføring av markedsrett 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 adferd*
2. *Utnyttende adferd*
3. *Ineffektiv produksjon*

55. Nedenfor omtales disse tre hovedtypene av konkurranseproblemer knyttet til enkeltmarkedsdominans hver for seg, og det drøftes i hvilken grad de enkelte problemer som inngår er aktuelle i markedet for LLUB. Slik PT har vurdert det, er det i størst grad problemer knyttet til utnyttende adferd som vil utgjøre alvorlige konkurranseproblemer i markedet for LLUB.

### *Etableringshindrende adferd*<sup>16</sup>

56. Denne typen 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 i markedet for LLUB isolert sett.<sup>17</sup> PT mener Telenor ikke vil ha incentiver til å forsøke å bygge nye etableringsbarrierer i markedet for LLUB, simpelthen fordi nyetablering i dette markedet anses som svært usannsynlig uansett.

<sup>16</sup> Tilsvarende konkurranseproblemer 3.1 – 3.5 i PTs og ERGs virkemiddeldokument.

<sup>17</sup> I beslektede nedstrømsmarkeder, for eksempel marked 12, vil konkurranseproblemer av denne typen være mer aktuelle.



### ***Utnyttende adferd***<sup>18</sup>

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

58. PT anser at spesielt *overprising* er et alvorlig potensielt konkurranseproblem i markedet for LLUB. Telenor vil, slik PT vurderer det, ha sterke incentiver til å sette en for høy pris på tjenestene tilbudt i markedet, 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 bredbåndstilgang, 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 bredbåndstilgang.

59. Selv om det i markedene for elektronisk kommunikasjon generelt kan være vanskelig å fastslå om prisen på et gitt produkt kan betegnes som overpris<sup>19</sup>, vil mange hevde at Telenors priser i markedet for LLUB nettopp er dette. Telenors priser er svært høye etter europeisk målestokk<sup>20</sup>, og Telenor har svært høy fortjeneste på produktområdet målt i avkastning på historisk bundet kapital, slik denne fremkommer av de siste års ONP-regnskap.

60. *Prisdiskriminering* som utnyttende adferd omfatter forskjellige strategier hvor en dominerende aktør gjennom å dele inn markedet i kunde grupper, 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 produksjon***<sup>21</sup>

61. Denne type konkurranseproblemer 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*.

62. PT anser det ikke som sannsynlig at *mangelfulle investeringer* er et aktuelt konkurranseproblem i markedet for LLUB. Det fysiske aksessnett basert på kobberkabler som tjenestene i LLUB-markedet baserer seg på, er for en stor del ferdig utbygget og blir i noen grad erstattet av fiberutrudding, som pr. definisjon ikke inngår i dette markedet. Selv om det skjer en viss utbygging og erstatning av ødelagte kobberpar og nye områder i noen grad bygges ut med kobber, anser PT at reinvesteringer i dette markedet er begrenset.

63. 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

---

<sup>18</sup> Tilsvarende konkurranseproblemer 3.6 og 3.7 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document.

<sup>19</sup> I markeder med høye faste kostnader og høyt innslag av felleskostnader både mellom tjenester i samme marked og mellom tjenester i forskjellige markeder, vil prisene nødvendigvis ligge langt over marginalkostnad uten at dette nødvendigvis kan sies å innebære utnyttelse av markedsrett.

<sup>20</sup> Telenors månedspris for full tilgang er 135 kroner, mens europeisk gjennomsnitt ligger på ca. 85-90 kroner pr. måned (se avsnitt 8.2.2 nedenfor).

<sup>21</sup> Tilsvarende konkurranseproblemer 3.8 – 3.10 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document. Slike problemer omtales ofte som X-inefficiency.

mangelfulle incentiver til kostnadseffektiv drift. Selv om Telenor i praksis har 100 % markedsandel i markedet for LLUB, vil potensiell fremtidig konkurranse fra nye og alternative aksessteknologier gi Telenor relativt sterke incentiver til kostnadseffektiv drift og produksjon av tjenester med god kvalitet i dette markedet.<sup>22</sup>

### 6.2.3 Oppsummering av konkurranseproblemene i marked 11

64. Konkurranseproblemene i marked 11 er etter PTs syn først og fremst knyttet til vertikal overføring av markedsrett og enkeltmarkedsdominans. Når det gjelder vertikal overføring av markedsrett, er det først og fremst forskjellige former for diskriminerende adferd som utgjør de største potensielle problemene. Dette kan være diskriminering knyttet til andre forhold enn pris, som for eksempel kontraktsbetingelser og leveringspresisjon. Videre kan prisdiskriminering og krysssubsidiering føre til at Telenors konkurrenter utsettes for en prisklemme og dermed i verste fall bli utestengt fra nedstrømsmarkedene.

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.

## 7. Generelt om valg av virkemidler

65. I det følgende gjør vi 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

66. 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.”*

67. Prinsippet innebærer at PT ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativ for tilbyder

---

<sup>22</sup> 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.

med sterk markedsstilling. Det vil også under omstendighetene måtte oppstilles et absolutt krav om å ikke pålegge forpliktelser som blir uforholdsmessig tyngende.

68. 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.

69. Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at PT etter nytt regelverk 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.

70. Det forhold at LLUB-markedet er blitt identifisert som et relevant marked for ex-ante regulering, legger føringer for forholdsmessighetsvurderingene. Etter PTs mening vil det i praksis være forholdsmessig å pålegge særskilte forpliktelser som er egnet til å bøte på de identifiserte konkurranseproblemene, med mindre det foreligger tungtveiende grunner mot å ta i bruk forpliktelsen. Når det gjelder avveiningen av de ulike interessene ekomloven er ment å ivareta, følger det klart av merknaden til ekomloven § 1-1 at hensynet til brukeren normalt vil veie tyngst. At tilbyderne påføres ulemper som følge av reguleringen kan da ikke tillegges avgjørende vekt, så lenge de forventede positive effektene i sluttbrukermarkedene er store.

## **7.2 Samvirke mellom virkemidlene**

71. 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.

72. Det er særlig grunn til å påpeke at virkemidlene regnskapsmessig skille, kostnadsregnskap og offentliggjøring av standardtilbud mv. isolert sett har liten selvstendig effekt. De er i hovedsak ment å støtte opp om eventuelle krav til ikke-diskriminering og/eller prisregulering.

## **8. Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser**

73. PT tar i dette kapitlet stilling til hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for LLUB. Hovedformålet er å fastsette hvilke forpliktelser som er best egnet til å ivareta ekomlovens formål, prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument, og som samtidig er forholdsmessige.

74. I stedet for å starte med det antatt mildeste virkemiddelet – transparens – har PT valgt å innlede vurderingene med en gjennomgang av behovet for tilgangsfpliktelser. Dette er gjort fordi det for praktiske formål vil være lite hensiktsmessig å diskutere andre virkemidler hvis det ikke samtidig forutsettes at tilgangsfpliktelser gjelder. Etter vurderingen av tilgangsfpliktelser 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 prisregulering anses som det sentrale virkemiddel i markedet for LLUB, og valg av metode for prisregulering legger premisser for hvilke konkurranseproblemer som kan tenkes å oppstå vedrørende overføring av markedsrett til nedstrømsmarkedene. Eksempelvis vil en streng prisregulering, i betydningen lavt regulert tilgangspris, antakelig gjøre eventuelle problemer knyttet til diskriminerende adferd mer aktuelle. PT mener derfor det er mest hensiktsmessig å begynne med en vurdering av prisregulering for deretter å vurdere en eventuell forpliktelse om ikke-diskriminering. PT anser videre at regnskapsmessig skille og transparens er virkemidler 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 vurderes derfor til slutt.

75. 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.

76. I avsnitt 8.7 redegjøres det for hvilke konsekvenser PT mener virkemiddelbruken vil ha. Vi vil her se på konsekvensene av virkemiddelbruken i markedene 11 og 12 samlet.

### **8.1 Tilgang**

77. I analysen av markedet for LLUB har PT pekt på at etableringshindringene i dette markedet er svært høye. Markedet for LLUB 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 konkurranseproblemene som er beskrevet i kapittel 6. I avsnitt 6.2.1 konkluderte PT med at tilgangsnektelse er et svært alvorlig potensielt problem i dette markedet, fordi mulighetene for etablering av virksom konkurranse i nedstrømsmarkedene vil være små dersom tilgang ikke blir gitt. PTs vurdering er derfor at den eksisterende forpliktelsen om tilgang til det faste aksessnett (LLUB) må videreføres og at en slik forpliktelse er vel begrunnet i de konkurranseproblemer som kan tenkes å oppstå i fravær av pålagt tilgang.

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

- tilgang til kobberlinjene
- tilgang til samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester
- tilgang til de støttesystemer og den informasjon som er nødvendig for å kunne utnytte kobberlinjene på en hensiktsmessig måte

Det redegjøres nærmere for disse nedenfor.

### 8.1.1 Om hjemmelsgrunnlaget

79. Ekomloven § 4-1 er en generell bestemmelse om tilgang<sup>23</sup>. I tillegg har loven egne bestemmelser (presiseringer) for enkelte særskilte former for tilgang (§§ 4-2 Samtrafikk, 4-3 Tilgang til radio og TV, 4-4 Samlokalisering og 4-5 Informasjons- og støttesystemer).

80. 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.”*

81. 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.

82. Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om tilgang er regulert i ekomloven § 4-1 smh. med § 2-2 i ekomforskriften. Forskriften § 2-2 sier at pålegg etter ekomloven § 4-1 om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang blant annet kan omfatte tilgang til det faste aksessnettet<sup>24</sup>. 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”*

Forarbeidene understreker at listen ikke er uttømmende.

83. PTs generelle vurdering er at hensynet til å gi tilgang i dette tilfellet må veie tyngre enn Telenors interesse i å disponere egen infrastruktur. Dette gjelder både for full og delt tilgang. Som nevnt tidligere under gjennomgangen av konkurranseproblemene, anses ikke duplisering av infrastruktur som sannsynlig for LLUB-markedet, og dette tilsier regulering i henhold til prinsipp 2 i virkemiddeldokumentet. Det er derfor nødvendig å legge til rette for tilgang til det

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Med tilgang til det faste aksessnettet omfattes blant annet det som her er benevnt som LLUB (full og delt tilgang).

faste 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.<sup>25</sup>

84. Når det gjelder tilleggsmomentene 1-6 som er opplistet ovenfor, har PT følgende vurderinger:

*a. Tilgjengelig kapasitet:*

Tilgjengelighet, både av nettkapasitet og samlokaliseringsskapasitet, 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 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 tilgang for andre tilbydere 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.

85. Forpliktelse om å imøtekomme en anmodning om tilgang følges av et tilleggskrav om at et avslag på en anmodning skal dokumenteres og begrunnes, jf. ekomloven § 4-

<sup>25</sup> Se Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101.

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”.

86. 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 en bærekraftig konkurranse i bredbåndsmarkedet.

87. PT anser derfor i utgangspunktet at en anmodning om tilgang som tilsvarer Telenors eksisterende tilbud om tilgang til det faste aksessnett vil være rimelig.

### **8.1.2 Tilgang til samlokalisering**

88. Når det gjelder konkurranseproblemene, vises det til omtalen i kapittel 6 og fremstillingen om tilgang ovenfor. For Telenors konkurrenter er tilgang til samlokalisering en forutsetning for å kunne tilby tjenester på like vilkår.

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

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

90. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 104 presiserer at ”dette innebærer at tilbyder skal utarbeide et standardtilbud som minimum skal omfatte 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 med mer”. 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.

91. Forpliktelse om 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”.

92. Ekomforskriften § 2-6 om samlokalisering og offentliggjøring presiserer hvilken informasjon som tilbyder med sterk markedsstilling skal gjøre tilgjengelig. Offentliggjøring og standardtilbud behandles samlet i avsnitt 8.4.

### **8.1.3 Tilgang til informasjons- og støttesystemer**

93. 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.

94. 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 slik tilgang ihht. ekomforskriften § 2-4. Dette innebærer at Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet, skal

imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til informasjons- og støttesystemer, dersom slik tilgang er nødvendig for at anmoder skal kunne levere konkurrerende tjenester. 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

95. Listen er ikke uttømmende. PT viser til det som er sagt om tilgang i avsnitt 8.1.1 om forholdet mellom rimelig anmodning om tilgang og utarbeidelse av standardtilbud. PT legger til grunn at Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling er pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til informasjons- og støttesystemer. Telenor er også pålagt å offentliggjøre vilkår for denne tilgangen. PT anser derfor at utarbeidelse av offentlige vilkår for dette innebærer en forhåndsvurdering av hvilke anmodninger som er rimelige. Dersom det fremsettes anmodning som faller utenfor offentliggjort tilbud, men innenfor dette markedet og vedrører informasjons- og støttesystemer, vil Telenor ha bevisbyrden for at anmodningen ikke er rimelig.

96. For vurdering av hva som er rimelig og nødvendig tilgang, vises til generelle drøftelser i avsnitt 8.1.1. Offentliggjøring og standardtilbud behandles samlet i avsnitt 8.4.

#### **8.1.4 Tilgangsanmodninger og tidsbruk**

97. En tilbyder uten incentiv til å gi tilgang vil kunne ta i bruk uthalelestaktikker for å forsinke behandlingen av andre aktørers anmodninger. En slik potensiell konkurranseskadelig atferd kan ikke fjernes ved en tilgangsforpliktelse 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 tilgangsforpliktelser stilles krav om at forhandlinger ikke skal trekkes unødvendig ut i tid.

98. PT mener at ekomloven § 4-1 første og tredje ledd 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.

99. Telenor er forpliktet til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på tilgang og samlokalisering. I tillegg vil Telenor pålegges å ha standardtilbud som er aktuelle, 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. Bestemmelser for å motvirke uthalelestaktikker kan utformes på forskjellige måter.

100. PT mener det mest hensiktsmessige er å pålegge Telenor å sluttforhandle alle avtaler om tilgang uten ugrunnet opphold. På forespørsel fra tilbyderen som den påståtte treneringen har gått ut over, plikter Telenor 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. Telenor plikter å sende PT kopi av 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, foreligger det et brudd på plikten som kan sanksjoneres ved bruk av tvangsmulkt.

101. PTs oppfatning er at plikt til å gi tilgang innen rimelig tid og uten unødig tidsbruk lett vil kunne bli uthulet dersom Telenor ikke samtidig ilegges en dokumentasjonsplikt. Så lenge formålet er å hindre trening, anser PT at dokumentasjonsplikt 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 gripe inn for å hindre trening. PT anser at en slik dokumentasjonsplikt faller inn under slike vilkår som kan ilegges i forbindelse med tilgangsanmodninger, jf. aksessdirektivet art. 12, *”National regulatory authorities may attach to those obligations conditions covering fairness, reasonableness and timeliness”*.

102. Bruk av uthalelsestaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. PT er likevel av den oppfatning at denne bestemmelsen i mindre grad enn et konkret pålegg vil være egnet til effektivt å hindre brudd på plikter etter ekomloven. PT mener derfor at generell konkurranserett ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å hindre uthalelsestaktikker.

### **8.1.5 Konklusjon**

103. For å forhindre de potensielle konkurranseproblemer som vil kunne oppstå dersom Telenor nekter andre tilbydere tilgang til det faste aksessnettet, anser PT at det er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor en forpliktelse om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om full og delt tilgang til det faste aksessnettet, jf. ekomloven §§ 4-1, 4-4 fjerde ledd og 4-5 annet ledd. Slik tilgang omfatter tilgang til selve kobberlinjene, tilgang til samlokalisering med tilhørende tjenester, jf. ekomforskriften § 2-6, og tilgang til relevante støttesystemer og informasjon. Tilgangsplikten vil innebære en videreføring av den tilgangsplikten Telenor har hatt iht. tidligere regelverk.

104. Tilgang skal gis uten ugrunnet opphold, noe som også innebærer 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. 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.

105. Dersom tilgang nektes, skal Telenor gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 femte ledd. 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.

## 8.2 Pris- og regnskapsregulering

106. I kapittel 4 er det redegjort for at prisene for full og delt tilgang fra Telenor pr. i dag skal være kostnadsorienterte. Etter det nye regelverket kan myndigheten etter ekomloven § 4-9 pålegge tilbydere med sterk markedsstilling prisforpliktelser for blant annet tilgang. Slikt pålegg kan gis dersom tilbydere 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.

107. 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.”*

108. Som påpekt i kapittel 6 er flere av konkurranseproblemene i det aktuelle markedet relatert til prisingen av LLUB. PT anser at spesielt overprising er et alvorlig potensielt konkurranseproblem. Den underliggende årsaken til dette er at Telenor har tilnærmet 100 % markedsandel og at etableringsbarrierene er svært høye. Grossistkundene i dette markedet har i liten grad forhandlingsstyrke som kan bidra til å disiplinere LLUB-prisene. Ut fra et teoretisk ståsted kan det derfor synes nødvendig å regulere prisene, blant annet for å ivareta forbrukerhensyn.

109. Ekomloven § 4-9 første ledd fastsetter, som omtalt ovenfor, to selvstendige vilkår for at PT kan pålegge prisforpliktelser. Det første av de to vilkårene er med andre ord etter PTs oppfatning oppfylt: Telenor kan utnytte sin markedsstilling i det relevante markedet til skade for sluttbrukerne ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå.<sup>26</sup>

110. Dette vil kunne skje fordi Telenor har sterke incentiver til å sette for høye LLUB-priser, fordi selskapet på den måten vil 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.

111. Som påpekt i kapittel 5, skal LLUB-markedet reguleres etter prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument. Dette innebærer isolert sett at 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 alternativ infrastruktur. Dette taler for en relativt streng prisregulering. Samtidig skal PT legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i det eksisterende kobberbaserte aksessnett, slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer. PT anser at investeringsbehovet i kobbernettet er relativt begrenset. Dette underbygger behovet for en relativt streng prisregulering.

112. Som påpekt ovenfor, tilsier prinsipp 2 isolert sett en prisregulering som fører til effektiv bruk av ressursene samt tilstrekkelige incentiver til vedlikehold, oppgradering

---

<sup>26</sup> 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.

og eventuelle nyinvesteringer. PT er imidlertid oppmerksom på at tilgangsprisen i LLUB-markedet indirekte kan ha betydning for incentivene for utbygging av infrastruktur som ligger utenfor dette relevante markedet. På denne bakgrunn anser PT det som relevant også å ta hensyn til eventuelle virkninger på incentivene for slik utbygging i utformingen av virkemidlene i markedet for LLUB.

113. I tillegg til ovenstående hensyn, er nasjonale tilsynsmyndigheter forpliktet til å forsøke å enes om virkemiddelbruken, jf. rammedirektivet<sup>27</sup>. Dette hensynet omtales ofte som hensynet til harmonisering innen EU/EØS-området.

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

115. 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 LLUB-markedet der pris er den sentrale faktoren.

116. 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 relativt homogent og Telenor i praksis er eneste tilbyder.

117. 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.

118. 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 å sette en for høy pris på produktet.

119. 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.

120. På denne bakgrunn har PT konkludert med at direkte prisregulering er det eneste av de tilgjengelige virkemidler som vil være effektivt i forhold til overprising som potensielt konkurranseproblem, og at det derfor er nødvendig å pålegge en forpliktelse om prisregulering i markedet for LLUB.

---

<sup>27</sup> Rammedirektivet artikkel 7 nr. 2, 2. setning og artikkel 8 nr. 3 bokstav (d)

121. Som nevnt har Telenors LLUB-tilbud (Operatøraksess) frem til nå vært prisregulert og underlagt krav om kostnadsorientering. Siden bruk av prisregulering anses som nødvendig i LLUB-markedet, er det viktig å sørge for at metodene for prisregulering er forholdsmessige 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.”*

122. Ekomloven § 4-9 andre ledd sier at myndigheten kan pålegge tilbyder etter første ledd bruk av bestemte metoder for prisregulering. I neste avsnitt går vi gjennom 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, både for full og delt tilgang.

123. Med LLUB-priser menes her, dersom ikke annet fremgår, månedlige leiepriser for full og delt tilgang til det faste aksessnett for tilbud av ADSL. Etter PTs mening er det disse prisene som er av størst betydning for utviklingen av bærekraftig konkurranse i bredbåndsmarkedet, og det er derfor de er viet størst oppmerksomhet. Etableringspriser for full og delt tilgang, priser for samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester, herunder priser for tilgang til informasjons- og støttesystemer, er imidlertid også av betydning. Dette 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**

124. Gjennomgangen av aktuelle prisreguleringsmetoder her er kortfattet. Vi viser til PTs virkemiddeldokument og dokumentet ”Høring om metoder for kostnadsorientering” for mer omfattende drøftelse av prisreguleringsmetoder<sup>28</sup>.

125. PT anser ECPR<sup>29</sup>/pris-minus for å være lite aktuelt i LLUB-markedet. Tilgang til aksesslinjene er en kritisk innsatsfaktor for de fleste tilbydere av bredbånd, 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***

126. 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

<sup>28</sup> Høring om metoder for kostnadsorientering, Post- og teletilsynet, 28. januar 2005

<sup>29</sup> ECPR er en forkortelse for Efficient Component Pricing Rule.

kostnader. Metodene er nærmere beskrevet og diskutert i PTs virkemiddeldokument og i dokumentet "Høring om metoder for kostnadsorientering".

127. 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.

128. 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.

129. 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.

130. 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.

### **Benchmarking**

131. 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.

132. 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.

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

134. De norske LLUB-prisene ligger høyt i forhold til andre EU/EØS-land. Ved å benchmarke norske priser mot andre land, og spesielt de som kan sies å være mest sammenlignbare, kan man sikre at Norge ikke blir liggende etter i bredbåndsutviklingen og at forbrukerne ikke betaler uforholdsmessig høye priser i et internasjonalt perspektiv. Til tross for at LLUB-prisene er relativt høye i Norge, er andelen av DSL-tjenester som produseres basert på LLUB høy i europeisk sammenheng.

135. 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 aksessnettet 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 sammenlignbare mellom land. Imidlertid er det PTs oppfatning at opplysninger om prisnivået i sammenliknbare land som supplement til et for eksempel et kostnadsgrunnlag kan gi relevant tilleggsinformasjon i forbindelse med fastsettelse av tilgangsprisen.

#### *Pristak/maksimalpriser*

136. 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.

137. 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. Metoden vil også gi PT større mulighet til å bruke skjønn sammenlignet med stringent kostnadsorientering.

138. 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.

139. En eventuell pristaksregulering av LLUB-prisene kan være hensiktsmessig. PT vil kunne utforme pristaksregulering av LLUB-prisene ut fra et langsiktig mål om at prisene bør være kostnadsorienterte.

### **8.2.2 PTs valg av metode for prisregulering av full og delt tilgang**

#### *Innledning*

140. På bakgrunn av de funn som er gjort i markedsanalysen og de konkurranseproblemene som det er redegjort for i kapittel 6, har PT konkludert med at det er nødvendig å videreføre en forpliktelse på Telenor om prisregulering i markedet for LLUB. PT vil i det følgende vurdere gjeldende prisnivå og det underliggende kostnadsberegningsgrunnlag i forhold til regelverkets formålsbestemmelser. Deretter vil PT argumentere for en gradvis reduksjon av dagens prisnivå til et nivå som over tid nærmere seg de fullfordelte historiske kostnader. Samtidig vil PT peke på forhold som taler for ikke å regulere prisene helt ned til det nivået som følger av dette kostnadsgrunnlaget.

#### *Vurdering av gjeldende LLUB-pris*

141. Etter PTs oppfatning er det er mye som taler for at gjeldende pris på kr. 135 (eks. mva.) pr. måned for full tilgang (ADSL) er for høy. Prisnivået er delvis basert på et beregningsgrunnlag basert på gjenanskaffelseskost utarbeidet av Telenor selv. Dette beregningsgrunnlaget ble opprinnelig utarbeidet i 2000 i forbindelse med at LLUB ble lansert i Norge og er senere oppdatert. Beregningsgrunnlaget tar utgangspunkt i

kostnaden forbundet med en fullstendig gjenanskaffelse av hele det kobberbaserte aksessnett. På den tiden da dette grunnlaget ble utarbeidet var den rådende oppfatning, i større grad enn i dag, at kobbernettet er en dupliserbar ressurs og at det er mulig å oppnå infrastrukturkonkurranse innen LLUB-markedet. På dette grunnlaget fant PT den gang å kunne akseptere forutsetningene for Telenors beregningsgrunnlag, fordi man på denne tiden antok at det prisnivået som fulgte ville kunne virke positivt inn på mulighetene for infrastrukturkonkurranse.

142. I ettertid har det vist seg at det kun i begrenset grad har blitt investert i alternative aksessnett, at Telenors kobberbaserte aksessnett fremdeles er i en særstilling og at det er mye som tyder på at det i flere år fremover vil være begrensede muligheter for infrastrukturkonkurranse i markedet (jf. kapittel 5 og markedsanalysen). Det er med andre ord, etter PTs oppfatning, tvilsomt om det prisnivået som har vært gjeldende i særlig grad har ført til etablering av alternativ infrastruktur.

143. Videre har utviklingen i årene etter lanseringen av LLUB gradvis vist at det prisnivået som følger av Telenors beregningsmodell fører til at Telenor får en urimelig overkompensasjon i forhold til selskapets faktiske kostnader.<sup>30</sup> Tall fra produktregnskapet for 2004 viser en avkastning på bundet kapital for produktområdet Operatøraksess (inkluderer etablering) på rundt 45 %. De tidligere års produktregnskap viser en avkastning på 19 % i 2003, mens det i 2002 ble rapportert en avkastning på 124 %. PT legger mindre vekt på tallene for 2002 enn tallene for de senere år, fordi produktet fortsatt var relativt nytt og hadde lavt volum i 2002.

144. Et annet forhold PT vil peke på er at de norske prisene for LLUB i europeisk sammenheng er svært høye. Etter det PT kjenner til er det ingen andre land som inngår i EU/EØS-området som har like høye eller høyere priser enn hva vi har i Norge. Eksempelvis kan PT vise til månedlig abonnementspris for full tilgang (ADSL) i følgende land<sup>31</sup>:

Land	Pris omregnet til NOK (ca.)
Sverige	89
Danmark	71
UK	77
Tyskland	84
Irland	116

145. Selv om denne listen ikke gir noen komplett oversikt over prisene i EU/EØS-området, viser den etter PTs oppfatning likevel nokså tydelig at Telenors pris på kr. 135 pr. måned er høy i europeisk målestokk.

<sup>30</sup> Telenor anfører i sitt høringssvar til varsel om vedtak i marked 11 (se Telenors høringssvar s. 27) at en regulering av LLUB basert på HCA-metodikk må hensynta historisk akkumulert underskudd for produktet. PT kan ikke se at Telenor i sin produktregnskapsrapportering har lagt til noe akkumulert underskudd slik regelverket tillater, og kan heller ikke se at tidligere års produktregnskap skulle gi grunnlag for dette.

<sup>31</sup> Priser pr. 1. august 2005.

146. Gjennomsnittlig pris i EU/EØS-området pr. august 2004 ligger i følge EU-kommisjonens offentlige tall på 11,23 Euro (ca. NOK 85 – 90) pr. måned for full tilgang.<sup>32</sup>

#### *Vurdering av prisregulering i forhold til hensynene bak reguleringen*

147. PT har i kapittel 5 konkludert med at markedet for LLUB skal reguleres etter prinsipp 2. Dette betyr at PT i utgangspunktet vil ha to hovedmålsetninger med 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.

#### *Hensynet til sluttbrukerne og effektiv bruk av ressursene*

148. Hensynet til effektiv bruk av den eksisterende infrastrukturen taler etter PTs oppfatning i prinsippet for at tilgangsprisen bør settes så lavt som mulig, men over marginalkostnad forbundet med bruk av nettet. Lave tilgangspriser vil normalt føre til lave sluttbrukerpriser, gitt at konkurransen fungerer i nedstrømsmarkedene. Lavere sluttbrukerpriser vil gi bedre utnyttelse av samfunnets ressurser ved at flere tar i bruk bredbåndstjenester.

#### *Hensynet til incentiver til vedlikehold, oppgraderinger og nyinvesteringer (kostnadsdekning)*

149. Hensynet til Telenors incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgraderinger og eventuelle nyinvesteringer i nettet taler etter PTs oppfatning for at tilgangsprisen bør gi Telenor rimelig god sikkerhet for kostnadsdekning inkludert rimelig avkastning på investert kapital. PT vil i denne sammenheng påpeke at en tilgangspris som til en hver tid ligger over Telenors fullfordelte historiske kostnader inkludert rimelig avkastning på bundet kapital, vil sikre Telenor full kostnadsdekning for dette produktområdet. En pris som ligger over de fullfordelte historiske kostnader vil derfor, etter PTs syn, gi tilstrekkelige incentiver for Telenor til vedlikehold, oppgraderinger og til å foreta eventuelle nyinvesteringer.

150. Samtidig er PT inneforstått med at investeringsbehovet i kobbernettet er ujevnt fordelt over tid og at historiske kostnader (HCA) dermed kan variere mye over tid. Dokumentasjon fra Telenor bekrefter dette.<sup>33</sup> En pris direkte knyttet til de fullfordelte historiske kostnader (såkalt avkastningsregulering) kan gi et uforutsigbart kostnadsgrunnlag med variasjoner mellom periodene (fra år til år). PT mener på bakgrunn av dette at fastsettelse av prisregulering for LLUB må ta hensyn til usikkerhet rundt fremtidig investeringsbehov og kostnadsutvikling. PT kommer tilbake til dette under konkret fastsettelse av pristaksregulering nedenfor.

#### *Hensynet til eventuelle konsekvenser for investeringer i alternativ infrastruktur*

151. Selv om PT har konkludert med at markedet for LLUB faller inn under prinsipp 2, vil PT legge vekt på at reguleringen likevel skal ta hensyn til eventuelle konsekvenser for mulighetene for bærekraftig infrastrukturkonkurranse på lang slikt innen bredbåndsområdet. Dette er et moment som er blitt trukket frem av blant andre Telenor i selskapets kommentarer til PTs varsel om vedtak i markedet for LLUB. PT er enig i at selv om det relevante markedet er avgrenset til kun å omfatte én teknologi,

<sup>32</sup> European Electronic Communications Regulation and Markets 2004 (10th report), Annex 3.

<sup>33</sup> Brev fra Telenor til PT av 11. november 2005, unntatt offentlighet.



nemlig kobberbasert aksess, kan alternative aksessteknologier bidra til potensiell konkurranse på infrastrukturnivå i deler av dette markedet.

152. Telenor hevder i sitt hørings svar til varsel om vedtak i marked 11 at PTs varslede prisregulering ikke tar tilstrekkelig hensyn til incentivene til investeringer i alternativ infrastruktur. PT har vurdert hensynet til infrastrukturkonkurranse og konkludert med at det ikke er grunnlag for å hevde at dette hensynet isolert sett taler for et høyere prisnivå enn det som PT har lagt til grunn i varsel om vedtak. Denne konklusjonen er blant annet basert på de kommentarene som er fremkommet i høringsrunden, spesielt i den avgrensede høringen av marked 11.

153. I den avgrensede høringsrunden til marked 11 fremkommer det blant annet at en lavere LLUB-pris i noen tilfeller kan føre til at en utbygger velger LLUB i stedet for alternativ infrastruktur, mens en lavere LLUB-pris i andre tilfeller kan føre til at en utbygger velger LLUB i tillegg til alternativ infrastruktur. I det siste tilfellet vil LLUB altså fremstå som et komplement til alternativ infrastruktur, og ikke som et substitutt. Dette er for øvrig i tråd med den såkalte teorien om "ladder of investment" (jf. ERGs virkemiddeldokument). Tilbydere med egen infrastruktur kan i utvalgte områder og på kort sikt basere seg på LLUB som et supplement til egen infrastruktur for å øke kundemassen, og på lang sikt gradvis konvertere disse kundene over på egen infrastruktur. I slike tilfeller kan en lavere LLUB-pris etter PTs oppfatning føre til en økt utbredelse av alternativ infrastruktur.

154. PT vil videre peke på selskaper som Lyse og Agder Energi Bredbånd som eksempler på tilbydere som, etter det PT erfarer, hittil har satset på utbygging av aksessnett basert på fiberteknologi, ut fra en forutsetning om at fiberteknologi på lang sikt gir langt flere muligheter enn kobber i forhold til mulig båndbredde og tjenestekategorier. For slike tilbydere vil prisen på LLUB i liten grad påvirke valg av aksessteknologi. Dette fremgår også av hørings svarene til den avgrensede høringen til marked 11.

155. Et annet sannsynlig utviklingstrekk som fremkommer av høringsrundene, og som tilbyderne i stor grad synes å være samstemte om, er at en reduksjon i det generelle prisnivået i sluttbrukermarkedene for bredbåndsaksess sannsynligvis vil føre til at investeringsnivået reduseres noe. PT er enig i at en reduksjon i prisen for LLUB kan ha denne effekten, isolert sett. PT vil imidlertid påpeke at under den langsiktighet som preger mange av tilbyderne med egen infrastruktur, vil disse tilbydernes investeringsbeslutninger basere seg på forventet pris i sluttbrukermarkedet i flere år fremover. Det er etter PTs oppfatning tvilsomt om en rasjonell tilbyder vil basere sin investeringsbeslutning på at prisene på LLUB vil forbli på dagens, i internasjonal sammenheng svært høye nivå i overskuelig fremtid.

156. På bakgrunn av ovenstående har PT kommet til at det ikke er grunnlag for å hevde at en reduksjon i tilgangsprisene vil ha noen entydig negativ effekt på mulighetene for infrastrukturkonkurranse på bredbåndsområdet i Norge. PT viser for øvrig til vedlegg 2 for en noe grundigere omtale av denne problemstillingen.

#### Hensynet til harmonisering i EU/EØS-området.

157. Harmonisering av virkemiddelbruken innen EU/EØS-området er et sentralt hensyn bak det nye regelverket i EU/EØS-området. Det nye regelverket gir medlemslandene og EØS-landene en felles metode og et felles sett av mulige virkemidler som kan komme til anvendelse i de relevante markeder. Regelverket gir etter PTs oppfatning åpenbart rom for at de nasjonale tilsynsmyndigheter kan komme

frem til avvikende sett av virkemidler i ett eller flere markeder, dersom de enkelte tilsynsmyndigheter finner gode grunner til dette.

158. Telenor anfører i sitt hørings svar til varsel om vedtak i marked 11 at PTs valg av prisreguleringsmetode synes å være lite harmonisert med resten av EU/EØS-området, hvor LRIC/Current Cost modeller i stor grad ligger til grunn for prisregulering. PT har vurdert hensynet til harmonisering i EU/EØS-området og konkludert med dette hensynet alene ikke kan begrunne innføring av LRIC i Norge for dette markedet eller at prisreguleringen må basere seg på gjenanskaffelseskostnader. PT vil også peke på at den italienske tilsynsmyndigheten (AGCOM) nylig har vedtatt bruk av fullfordelte historiske kostnader som grunnlag for fremtidig prisregulering av LLUB i det italienske markedet. Kommisjonen hadde ingen merknader til AGCOMs notifikasjon, noe som etter PTs oppfatning indikerer at PTs tilnærming i tilstrekkelig grad er harmonisert med EU/EØS-området.<sup>34</sup> PT viser for øvrig til vedlegg 2, hvor PTs vurderinger knyttet til hensynet til harmonisering er nærmere omtalt.

#### Hensynet til videre utbygging av Telenors bredbåndstilbud

159. Telenor hevdet i sitt hørings svar til varsel om vedtak i marked 11 at et vedtak i tråd med varselet vil føre til at Telenor ikke vil ha incentiver til å foreta investeringer utenfor kobbernettet for å tilrettelegge for økt dekningsgrad for ADSL i forhold til målet om 90 % dekningsgrad som etter planen nås i 2005. Dette betyr i følge Telenor at et vedtak i tråd med varselet på denne måten vil hindre utbygging av ADSL i distriktene.

160. Dette momentet dreier seg i hovedsak om Telenors incentiver til å tilrettelegge de delene av nettet som pr. i dag ikke kan benyttes for å tilby ADSL-tjenester for slike tjenester. Slik tilrettelegging innebærer blant annet utbygging av fiber nærmere kundene for å korte ned linjelengdene i det kobberbaserte aksessnettet. Resonnementet til Telenor i denne sammenheng er, slik PT oppfatter det, at dersom prisene for kobberleie settes ned, vil lønnsomheten for slik fiberutbygging reduseres, fordi inntektsgrunnlaget for slik fiberutbygging i hovedsak vil komme fra nye ADSL-kunder som kobles opp over de samme kobberlinjene som forkortes som følge av fiberutbygging. PT ser at reduserte LLUB-priser i visse tilfeller kan tenkes å ha en slik effekt som Telenor påpeker. Samtidig antar PT at en stor del av de områdene som ikke vil være lønnsomme å tilrettelegge for ADSL gitt de maksimalpriser som følger av dette vedtaket, heller ikke ville være lønnsomme med dagens LLUB-priser. Videre er det PTs oppfatning at selv om det skulle være slik at en videreføring av gjeldende LLUB-priser isolert sett skulle gi Telenor lønnsomhet til å bygge ut ADSL til enkelte kunder som vil være ulønnsomme ved reduserte LLUB-priser, er det ikke rimelig at aktører som kjøper LLUB og deres slutt kunder skal subsidiere denne utbyggingen.

161. PT vil videre peke på at en ytterligere ADSL-utbygging fra Telenors side, subsidiert gjennom høye kobberpriser, vil kunne gi Telenors ADSL-utbygging et uheldig konkurransemessig fortrinn fremfor andre utbyggere og andre teknologier. Dette vil blant annet kunne fortrenge regionalt baserte tilbydere og være til hinder for konkurranse og mangfold i bredbåndsmarkedet på sikt. Slik PT ser det, vil derfor en slik subsidiert utbygging foretatt av Telenor føre til at selskapet vil kunne få utvidet sin markedsmakt i nedstrømsmarkedene, dvs. i grossistmarkedet for bredbåndsaksess (marked 12) og ut mot slutt kundene. Etter PTs syn bør utbygging av bredbånd i distriktene skje gjennom konkurranse mellom flere aktører, og reguleringen bør i

<sup>34</sup> Se Kommisjonens svar til AGCOMs notifikasjon, 21.oktober 2005, s. 3.

størst mulig grad støtte opp om dette. På denne bakgrunn har PT konkludert med at Telenors argument om at lavere LLUB-priser vil kunne begrense ytterligere ADSL-dekning (fra Telenor) i distriktene ikke kan tillegges særlig vekt.

162. PT viser for øvrig til vedlegg 2 for en noe grundigere omtale av denne problemstillingen.

#### Konklusjon

163. PT vil på dette grunnlag fastholde konklusjonen om at abonnementsprisen for full og delt tilgang til det faste aksessnettet over tid bør nærme seg det nivået som følger av de fullfordelte historiske kostnader. Samtidig ser PT at det finnes gode argumenter for ikke å regulere abonnementsprisen helt ned til det nivået som følger av dette kostnadsgrunnlaget.

#### ***Vurdering av pristak/maksimalpriser som metode***

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

165. 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, fordi alle regnskapsførte kostnader uansett gir kostnadsdekning.

166. 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). PT viser for øvrig til at det i høringsrunden til varsel om vedtak i markedet for LLUB ikke har fremkommet at noen av høringsinstansene har vært uenig i PTs konklusjon om at en pristaksregulering er hensiktsmessig i dette markedet. På denne bakgrunn har PT konkludert med at pristak/maksimalpriser vil være en hensiktsmessig metode for prisregulering i LLUB-markedet fremover.

167. PT har i varsel om vedtak konkludert med at pristaksreguleringen skal gjelde i frem til 31. desember 2007. Isolert sett ville det vært en fordel med en pristaksregulering som fikk anvendelse over en lengre tidsperiode. Dette ville gi større grad av forutsigbarhet for aktørene, noe som også er blitt påpekt i flere av høringsssvarene til varsel om vedtak. Pristaksregulering innebærer imidlertid at PT skal fastsette fremtidige priser basert på historisk informasjon. Den kostnadsinformasjon PT benytter seg av er hentet fra produktregnskapet (ONP-rapporten) for 2004. På grunn av den usikkerhet som er knyttet til fremtidig utvikling på bredbåndsområdet, for eksempel knyttet til hvor raskt nye aksessteknologier tas i bruk, er det PTs oppfatning at det pr. i dag ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fastsette en fremtidig pris som skal gjelde etter 31. desember 2007.

#### ***Konkret fastsettelse av pristaksregulering***

168. Utforming av en pristaksregulering baserer seg på en helhetlig, skjønnsmessig 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.

169. PT har ovenfor konkludert med at prisen på LLUB over tid bør nærme seg det prisnivå som følger av de fullfordelte historiske kostnader. PT har videre konkludert med at pristaksregulering i dette markedet vil være hensiktsmessig, men at det ikke er grunnlag for å fastsette en pris som skal gjelde etter 31. desember 2007.

170. Telenors produktregnskap for 2004 viser en avkastning på bundet kapital for produktområdet Operatøraksess (inkluderer etablering) på rundt 45 %. Telenor har i brev<sup>35</sup> til PT oppgitt en enhetskost for full tilgang til den faste aksesslinjen tilsvarende kr. 78 pr. måned.<sup>36</sup>

171. Når det gjelder fremtidig kostnads- og volumutvikling, legger PT til grunn at samlet utnyttelse av kobbernettet ikke er ventet å falle de nærmeste 2-3 årene. Videre kan ikke PT se noen grunn til at kostnadsgrunnlaget for LLUB skulle forventes å øke vesentlig i de nærmeste årene. Telenor har effektivisert nettvirksomheten betydelig i de senere år, og selskapet har uttalt at innsatsen på dette området skal videreføres. Samtidig har PT ikke mottatt informasjon om at investeringsnivået er ventet å øke vesentlig.<sup>37</sup> På denne bakgrunn mener PT at det i utgangspunktet ikke er noe som taler for at kostnad pr. kobberpar i bruk vil stige i særlig grad i løpet av de neste 2-3 årene, slik at det med rimelig stor grad av sikkerhet er grunnlag for å hevde at en LLUB-pris som overstiger 78 kroner pr. måned vil gi Telenor full kostnadsdekning også i årene frem til og med 2007.

172. I varsel om vedtak konkluderte PT med at prisen for LLUB skulle reduseres i to steg i form av en realprisreduksjon på 22 % henholdsvis 1. januar 2006 og 1. januar 2007. Den regulerte prisen ville dermed ende opp på ca. 85 kr. pr. måned i løpende priser (avhengig av utvikling av prisindeks).

173. Som påpekt ovenfor, er det PTs oppfatning at det er rimelig at Telenor har sikkerhet for å få full kostnadsdekning for sitt LLUB-tilbud. På bakgrunn av de argumenter som er fremkommet i høringsrunden i forhold til usikkerhet rundt fremtidig kostnadsgrunnlag og i forhold til hva som er en rimelig overgangsperiode, har PT kommet til at det er grunnlag for å revurdere prisnivået i pristaksreguleringen i forhold til varsel om vedtak. Med utgangspunkt i kostnadsgrunnlaget for 2004, og etter en skjønnsmessig vurdering, har PT kommet til at en maksimalpris på 95 kroner pr. måned gjort gjeldende i 2007 vil gi svært høy grad av sikkerhet for at abonnementsinntektene også dette året vil overstige Telenors fullfordelte historiske kostnader (inkludert kalkulatorisk rente) for dette produktet.

174. Med bakgrunn i ovenstående fastsetter PT maksimalpriser for perioden frem til 31. desember 2007, som vist i tabellen nedenfor. Maksimalprisene gjelder månedspris for full tilgang. Etableringspriser og samlokalisering med tilhørende tjenester er ikke omfattet. Tabellen angir maksimalpriser (løpende<sup>38</sup>) i to perioder: 1. juni – 31. desember 2006 og 1. januar – 31. desember 2007. Maksimalpris fra vedtakstidspunkt

<sup>35</sup> Telenors brev av 11. november 2005.

<sup>36</sup> Gjennomsnittlig enhetskostnad, inklusiv kalkulatorisk rente på 13%, inkludert internt salg av LLUB, basert på produktregnskapet for 2004.

<sup>37</sup> PT har i brev av 28. oktober 2005 bedt Telenor om å vurdere investeringsbehov i kobbernettet i årene 2005 og 2007. Telenor har i brev av 11. november 2005 (unntatt offentlighet) oppgitt investeringsbehov for 2005, men har avstått fra å vurdere sannsynlig investeringsnivå etter 2005.

<sup>38</sup> Prinsipielt er det PTs oppfatning at maksimalpriser som skal gjelde for flere år bør inflasjonsjusteres. På bakgrunn av relativt lav usikkerhet knyttet til inflasjon og ut fra hensynet til forutsigbarhet og oversiktighet, har PT likevel besluttet å fastsette fremtidige maksimalpriser i løpende priser, og ikke i prosentvis inflasjonsjustert reduksjon som i varsel om vedtak. Det faktum at tidsperioden er relativt kort, har vært tillagt avgjørende vekt.

og frem til 1. juni 2006 skal være 135 kroner per måned.

	1. juni 2006 – 31. desember 2006	1. januar 2007 – 31. desember 2007
Maksimalpris (NOK)	<b>105</b>	<b>95</b>

Tabell 1: Maksimalpris pr. måned for full tilgang i perioden 1. juni 2006 – 31. desember 2007.

175. PT vil peke på at selv om tabell 1 angir en betydelig prisreduksjon frem til og med 2007, vil prisen i 2007 fortsatt ligge godt over gjennomsnittet i EU/EØS-området pr. 1. august 2004, som etter det PT erfarer ligger i området NOK 85 – 90 pr. måned for full tilgang (se for øvrig omtale av priser i EU/EØS-området ovenfor).

#### *Pristaksregulering og formålet med ekomloven*

176. PT anser det som overveiende sannsynlig at vedtaket vil føre til lavere sluttbrukerpriser på sikt. Dette er i overensstemmelse med et av de grunnleggende formålene med ekomloven som er nedfelt i § 1-1.

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

178. Etter PTs oppfatning vil vedtaket legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet, jf. ekomloven § 3-4 tredje ledd. Pristaksreguleringen vil bringe prisnivået i det norske LLUB-markedet ned mot et nivå som tilsvarer det man finner i andre europeiske land. Prisenivået vil videre senke etableringshindringene i det norske markedet og bidra til å utvikling på bredbåndsområdet i Norge.

179. PT mener på denne bakgrunn at pristaksreguleringen er formålstjenlig og balansert. Den innebærer forholdsvis store prisreduksjoner, ned mot det nivået som følger av produktregnskapstallene for 2004. Usikkerhet knyttet til fremtidig volum- og kostnadsutvikling har gjort at PT har valgt ikke å gå helt ned til dette nivået. Pristaksreguleringen vil gi større grad av forutsigbarhet for aktørene i bredbåndsmarkedene.

#### *Prisregulering etter 31. desember 2007*

180. PT vil i tiden frem mot 31. desember 2007, da pristaksreguleringen i utgangspunktet opphører, vurdere hvilken regulering som skal gjelde etter dette tidspunktet. Dersom PT innen 31. desember 2007 ikke har fattet nytt vedtak om hvilken regulering som skal gjelde etter dette tidspunktet, vil maksimalprisen som i henhold til tabell 1 gjelder 31. desember 2007 gjelde også etter denne dato og frem til det eventuelt fattes nytt vedtak.

### **Regel for prising av delt tilgang**

181. 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.

182. I vedtaket 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.

183. PT kan ikke se at det er noe i begrunnelsen for denne prisingsregelen som har endret seg siden den gang og anser at de samme prinsippene er hensiktsmessige fremover for de produktvariantene som kan betegnes som delt tilgang. Konsekvensen av vedtaket er at andre tilbydere får en lavere pris for delt 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 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. Bredbåndstilbyderne velger selv om de vil prise 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 bør tillates å ta ulik pris avhengig av om sluttbrukeren har telefonitjeneste eller ikke, så lenge dette praktiseres likt overfor intern og ekstern virksomhet som benytter aksesslinjene.<sup>39</sup>

184. Basert på ovenstående har PT konkludert med at prisen for delt tilgang 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. Dette er en videreføring av gjeldende prisregel.

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

185. Selv om Telenors priser for etablering av LLUB, samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer, ikke utgjør noen dominerende andel av de totale kostnadene for kjøpere av LLUB, er de likevel av stor betydning. Etter PTs mening kan disse priselementene gi opphav til potensielle konkurranseproblemer, spesielt relatert til *tilgangsnektelse*. Prisene kan for eksempel økes betydelig og dermed høyne etableringskostnadene for tilbydere som ønsker tilgang.

---

<sup>39</sup> Man kunne tenkt seg en tilsvarende prising av telefoniabonnement (PSTN/ISDN), det vil si at kunden fikk tilbud om lavere pris for telefoni når vedkommende også hadde bredbånd over samme linje. PT har forståelse for at mange vil oppleve det som urimelig at de må betale et pristillegg for bredbåndstjenesten når de ikke får noen lavere pris for telefoni ved å ha begge tjenester over samme aksesslinje. PT viser i denne sammenheng til PTs varsel om vedtak i markedene for tilgang til fast elektroniske kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig telefontjeneste (markedene 1 og 2). I varsel om vedtak i disse markedene har PT lagt til grunn at prisen for videresalg av abonnement skal reduseres dersom sluttkunden får xDSL over samme aksess.

186. Etter PTs mening er det nødvendig med regulering av prisene for etablering av LLUB, samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer. På bakgrunn av ovenstående mener PT 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**

187. 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.”*

188. Kostnadsregnskap i henhold til ekomloven § 4-9 tredje ledd kan blant annet være hensiktsmessig for å føre tilsyn med at krav om kostnadsorienterte priser er overholdt. Som nevnt i avsnitt 8.2.1 er det i utgangspunktet to former for kostnadsorientering. Disse skiller seg ved å være basert på faktiske fullfordelte kostnader eller modellerte kostnader. De siste årene har Telenor i ONP-rapporten oppgitt tall basert på både historiske fullfordelte kostnader og gjenanskaffelseskostnader for dette produktområdet.

189. PT fattet 22. desember 2005 vedtak om produktregnskap for 2005. I følge vedtaket skal det gjennomføres begrenset revisjon av tallene for Operatøraksess – både hva gjelder de fullfordelte historiske kostnadene og tall basert på gjenanskaffelseskostnader.

190. Informasjonen som et kostnadsregnskap gir vil kunne være svært nyttig med hensyn til utformingen av eventuell prisregulering etter 31. desember 2007. På tross av at PT nå vedtar en prisregulering der det settes tak for prisene frem til 31. desember 2007 og dermed ikke direkte kostnadsorientering, anser PT det derfor som nødvendig at det fortsatt utarbeides kostnadsregnskap for produktområdet LLUB.

191. Siden PT fastsetter en pristaksregulering som tar utgangspunkt i 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 det som er gjort for 2004. 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 kostnadsregnskap. PT har i avsnitt 9.2 spesifisert overordnede prinsipper for føring av kostnadsregnskap som vil gjelde for full og delt tilgang (LLUB).

#### **8.2.5 Vurdering av forholdsmessighet**

192. 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 løse problemer knyttet til overprising i markedet for LLUB.

193. Prisregulering regnes i utgangspunktet for å være en byrdefull forpliktelse. Imidlertid er det PTs oppfatning at pristaksregulering er en relativt lite byrdefull form for regulering for både Telenor og PT. Pristaksregulering er generelt lite ressurskrevende for den regulerte å overholde og lite ressurskrevende for myndigheten å føre tilsyn med.

194. Totalt sett er det derfor PTs oppfatning at forpliktelsen om prisregulering i seg selv ikke er særlig byrdefull for Telenor, og at de vesentligste ulempene er forbundet med forpliktelsen om kostnadsregnskap. Som nevnt over mener imidlertid PT at byrden forbundet med kostnadsregnskap er begrenset fordi Telenor allerede har utviklet og implementert et system for føring av kostnadsregnskap.

195. PT mener at fordelene for samfunnet totalt sett forbundet med forpliktelsen om prisregulering først og fremst kommer i form av sannsynlighet for lavere sluttbrukerpriser og bedre utnyttelse av eksisterende aksessnett. Videre mener PT at fordelene forbundet med kostnadsregnskap først og fremst er at et slikt regnskap vil gi nødvendig underlag for fastsettelse av prisregulering etter 31. desember 2007. PT mener at den samlede nytten klart overstiger de samlede kostnadene som følge av disse forpliktelsene.

196. PT mener videre at ingen andre mindre byrdefulle forpliktelser i samme grad kan løse de potensielle konkurranseproblemene i dette tilfellet. Konkurranseloven § 11 vil til en viss grad kunne benyttes for å ramme overpris i markedet for LLUB. PT mener likevel at denne bestemmelsen ikke vil gi en tilfredsstillende grad av beskyttelse mot slik atferd. For det første vil terskelen for å påberope seg bestemmelsen ligge langt høyere enn etter sektorspesifikk regulering. For det andre vil det ta lengre tid å iverksette reaksjoner på bakgrunn av denne bestemmelsen. Videre vil bevisbyrden være høyere ettersom tilbyderer forskjellsbehandlingen har gått ut over må kunne godtgjøre at forholdet representerer et konkurranseproblem (misbruk av dominerende stilling). Behovet for forutsigbarhet i markedet taler etter PTs oppfatning også for at generell konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig. PT mener derfor at generell konkurranserett ikke vil gi effektiv beskyttelse mot overpris i dette markedet.

197. PT mener på bakgrunn av ovenstående at det er forholdsmessig å pålegge Telenor forpliktelser om prisregulering og kostnadsregnskap i dette markedet.

### **8.2.6 Konklusjon**

198. Etter PTs vurdering anses det nødvendig at Telenor pålegges regulering av LLUB-prisene, jf. ekomloven § 4-9. PT mener bruk av pristaksregulering er hensiktsmessig for full tilgang (gjelder abonnementsprisen). Pristaksreguleringen er utformet slik at man over noe tid nærmer seg det prisnivå som vil følge av historiske fullfordelte kostnader ved aksesslinjene.

199. Prisen for delt tilgang 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.

200. Prisingen av etablering av LLUB, samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer, skal ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering og ikke være omfattet av pristaksreguleringen.



201. Videre pålegges Telenor å føre kostnadsregnskap for LLUB i henhold til reglene i avsnitt 9.2. Dette er en videreføring av dagens prinsipper for føring av kostnadsregnskap. PT kan gi mer utfyllende bestemmelser i senere vedtak.

### **8.3 Ikke-diskriminering**

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

202. 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.

203. 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.

204. 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.

205. 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.

206. 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.

207. 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 tilbyder 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.*“

208. 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 tilbyder 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 tilbyder å tilby

samme eller likeverdig kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbydere som til egen eller tilknyttede virksomheter.

209. 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.

210. 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 i forhold til potensielle konkurranseproblemer**

211. 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 adferd. PT har i denne sammenheng identifisert fire mulige tilfeller av diskriminerende adferd 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.

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.*

212. Når det gjelder prisdiskriminering mellom egen og ekstern virksomhet, er det PTs oppfatning at Telenor vil 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.

213. 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 gitt tidspunkt kan ligge over kostnad, avhengig av hvor effektivt Telenor produserer LLUB.

214. 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 i markedet for LLUB. Et slikt konkurranseproblem vil kunne ha en negativ virkning på konkurransen i nedstrømsmarkedene.

215. PT anser det derfor som nødvendig å pålegge Telenor en forpliktelse om ikke-diskriminering i forhold til de tilgangspriser som avkreves henholdsvis egen og ekstern virksomhet i markedet for 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 forhold til de potensielle konkurranseproblemer.

216. 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 tilfelle. Som beskrevet i avsnitt 6.2.1, er det PTs syn at slike konkurranseproblemer vil være mer aktuelle dersom tilgangsprisen er regulert. Siden vedtaket inkluderer en forpliktelse om prisregulering som vil innebære relativt store reduksjoner i LLUB-prisene, vil Telenor kunne ha incitament til å diskriminere mellom egen og ekstern nedstrømsvirksomhet ved hjelp av andre variabler enn pris.

217. 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 forpliktelse om ikke-diskriminering betyr derfor at Telenor vil være forpliktet til å innhente opplysninger om plassbehov fra eksisterende LLUB-kunder i god tid før utbygging av nye sentralpunkter i nettet. Ved eventuell plassmangel i sentraler, følger det av en forpliktelse om ikke-diskriminering at Telenors interne nedstrømsvirksomheter må konkurrere om ledig plass på lik linje med eksterne virksomheter.

218. 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.

219. 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 forhold til de potensielle konkurranseproblemer.

220. 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.

221. PT anser at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor i markedet for LLUB vil være i samsvar med formålet med ekomloven, fordi en slik forpliktelse vil bidra til effektiv konkurranse i 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.

### **8.3.4 Vurdering av om ikke-diskriminering er forholdsmessig**

222. PT anser at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor i markedet for 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 konkurranseproblemene som er blitt påpekt knyttet til prisdiskriminering og diskriminering ved hjelp av andre variabler enn pris.

223. Konkurranseloven § 11 vil i en viss utstrekning kunne benyttes for å ramme diskriminerende vilkår. PT mener likevel at denne bestemmelsen ikke vil gi en tilfredsstillende grad av beskyttelse mot slik atferd. For det første vil terskelen for å påberope seg bestemmelsen ligge langt høyere enn etter sektorspesifikk regulering. For det andre vil det ta lengre tid å iverksette reaksjoner på bakgrunn av denne bestemmelsen. Videre vil bevisbyrden være høyere ettersom tilbyderens forskjellsbehandlingen har gått utover må kunne godtgjøre at forholdet representerer et konkurranseproblem (misbruk av dominerende stilling). PT mener derfor at generell konkurranserett på dette punkt ikke er egnet til å ivareta ovennevnte hensyn i tilstrekkelig grad.

### **8.3.5 Konklusjon**

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

225. 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 i forhold til andre relevante markeder. Dette betyr for eksempel at prisene for samlokalisering som tilbys en LLUB-kunde ikke kan avvike fra prisene for samlokalisering som tilbys en bitstrømskunde, med mindre Telenor kan begrunne en differensiering ut fra reelle kostnadsforskjeller.

## **8.4 Offentliggjøring og standardtilbud (transparens)**

### **8.4.1. Generelt om standardtilbudet**

226. 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.<sup>40</sup> For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av en standardavtale 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.

227. 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 transparens for å effektivisere kravet om ikke-diskriminering og på denne måten ytterligere motvirke forsøk på diskriminerende atferd.

228. En mulig negativ side ved transparens er at lett tilgjengelig informasjon om priser vil kunne lette stilltende 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 vil oppstå i LLUB-markedet, fordi det kun er én tilbyder i dette markedet. Vi kan derfor se bort fra slike potensielle skadevirkninger.

229. Offentliggjøring og standardtilbud reguleres i ekomloven § 4-6 tredje ledd;

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

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

*”Tilbyder med sterk markedsstilling i markedene for full og delt tilgang til det faste aksessnettets 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 aksessnettets*
- 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 kontraktvilkår*
  - h. priser for hver tjeneste, funksjon, infrastruktur og øvrige forhold som omfattes av tilbudet.”*

---

<sup>40</sup> Se mer om sammenhengen mellom transparensforpliktelser og øvrige forpliktelser i ERGs virkemiddeldokument s. 47 flg.

#### **8.4.2 Særskilte vilkår for samlokaliseringstilbudet**

231. 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. adgangskontroller 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.”*

232. 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 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 satt 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 kompetanse 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 vurderes særskilt.

#### **8.4.3 Nærmere om vilkår for standardtilbud om tilgang til LLUB**

233. 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.

234. PT mener det er nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å inkludere i standardavtalen bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå, ettersom dette vil redusere Telenors incentiver for å drive forskjellsbehandling hva angår kvalitet på tjenestene. Adgang til å sette leveringsvilkår i standardtilbud for tilgang til det faste aksessnett er særskilt hjemlet i ekomforskriften § 2-5, første ledd punkt 6 b) og f), som 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.

235. PT kan, om nødvendig, også presisere innholdet av standardavtaler nærmere slik at vilkårene ikke er utilbørlige. Dette følger av ekomloven § 4-6 første ledd.
236. PT vil påpeke at Telenor ikke kan kreve sikkerhetsstillelser 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.
237. Standardtilbudet skal offentliggjøres på Telenor sine hjemmesider. For å forenkle forhandlingsprosessen og/eller hindre at forhandlingsprosessen ikke treneres, skal standardtilbudet i størst mulig grad utgjøre underlag for en komplett avtale.
238. I forskriften § 2-5 siste ledd skal tilbyder med sterk markedsstilling i markedene for full og delt tilgang til det faste aksessnettet offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang etter § 2-4. Denne fastslår hva offentliggjøring av standardtilbud om tilgang til informasjons- og støttesystemer kan inneholde. Dette gjelder offentliggjøring av informasjons- og støttesystemer for driftsstøtte, databaser for innhenting av opplysninger før bestilling, levering, ordre, vedlikehold, feilbehandling og fakturering. Listen er verken et minimumskrav eller en uttømmende beskrivelse.
239. At endringer i kobbernettet 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 forhold til planlagte vesentlige endringer i aksessnettet.
240. 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 varslingsfrist 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.
241. Det vil imidlertid ikke være behov for å pålegge varslingsplikt som en selvstendig særskilt forpliktelse dersom tilfredsstillende krav om varslingsfrist 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.”*
242. 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.”*

243. 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 er grunn til å vurdere en utvidet varslingsfrist for Telenor. Av hensyn til at andre tilbydere som kjøper grossisttjenester av Telenor skal ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer knyttet til Telenors produkt i egne vilkår, mener PT det er nødvendig å utvide den generelle varslingsfristen nedfelt i ekomloven § 2-4 annet ledd, første setning. Telenor pålegges derfor 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. Uten slik utvidet varslingsfrist vil ikke andre tilbydere ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer i egne sluttbrukeravtaler.

244. 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 skjje umiddelbart.

#### **8.4.4 Forholdsmessighet og forholdet til generell konkurranserett**

245. PT har vurdert om det vil være uforholdsmessig å pålegge Telenor transparensforpliktelser i tråd med ovennevnte. For Telenor vil transparensforpliktelsene som nå vedtas i stor grad være snakk om videreføring av eksisterende plikter, hvor mange av tiltakene som er nødvendige for å oppfylle plikten allerede er foretatt. Kostnadene forbundet med offentliggjøring og standardtilbud vil således være mer begrenset enn om kravet skulle innføres for første gang. Riktignok vil Telenor påføres enkelte administrasjonskostnader, men PT anser at fordelene med transparens langt overskrider slike ulemper. Etter PTs vurdering fremstår krav om transparens som forholdsmessig.

246. PT har vurdert om konkurranselovens bestemmelser vil være tilstrekkelig til å ivareta hensynene som taler for transparens. PT mener dette ikke er tilfellet. Den viktigste årsaken til dette er at konkurranseloven er generelt formulert på dette punktet, og at det kan ta tid for Konkurransetilsynet å klargjøre forbudet i den konkrete saken. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil bare få virkning i tid fremover fra tidspunktet tilsynet eventuelt fatter et vedtak.

#### **8.4.5 Konklusjon**

247. PT pålegger Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-6 å utarbeide standardavtaler for full og delt tilgang til det faste aksessnettet. Standardtilbud skal omfatte nødvendige tilleggstjenester som samlokalisering og nødvendige informasjons- og støttesystemer. Standardtilbudet skal publiseres på Telenors hjemmeside. Dette inkluderer også informasjon om pris. PT pålegger videre Telenor med hjemmel i ekomforskriften § 2-5, første ledd punkt 6 b) og f), en plikt til å inkludere i standardavtalen bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

248. PT pålegger videre med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd, Telenor 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.

## **8.5 Regnskapsmessig skille**

### **8.5.1 Generelt om regnskapsmessig skille**

249. 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.

250. 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.”*

251. 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.

252. 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 vil som oftest være oppfølging av krav om ikke-diskriminering. Hovedformålet med et kostnadsregnskap vil som oftest være oppfølging av en forpliktelse om prisregulering.

253. 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.

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

255. Nyten av krav om regnskapsmessig skille må vurderes mot at kravet kan innebære forholdsvis store administrasjonskostnader for tilbyderen det gjelder. Både utvikling og vedlikehold av systemet kan være ressurskrevende for den aktuelle tilbyderen. I tillegg vil det alltid være en mulighet for tilbyderne å påvirke kostnadsfordelingen til egen fordel (blant annet gjennom fordeling av felleskostnader).

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

256. Et regnskapsmessig skille i marked 11 kunne vært anlagt mellom virksomhetsområdet LLUB (Operatøraksess) på den ene siden og resten av Telenor 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.

257. Imidlertid er det PTs oppfatning at de mest alvorlige 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.

258. Et regnskapsmessig skille kan som omtalt ovenfor bidra til å synliggjøre eventuell kryssubsidiering mellom grossist- og sluttbrukervirksomhet. Dette er imidlertid et problem som også til en viss grad blir avhjulpet gjennom forpliktelser om prisregulering og kostnadsregnskap.

259. En forpliktelse om regnskapsmessig skille i markedet for bredbåndsaksess (se vedtak i markedet for bredbåndsaksess) 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 bitstrømsprodukt. Nyten av et regnskapsmessig skille pålagt i markedet for LLUB i tillegg til i markedet for bredbåndsaksess ville derfor etter PTs oppfatning være begrenset. Videre ville et pålegg om regnskapsmessig skille også i markedet for LLUB trolig påføre Telenor ekstra kostnader, samt kreve at tilsynsmyndigheten setter av ressurser til å følge opp et slikt pålegg, noe som må tas hensyn til i en vurdering av om den forventede nytten overstiger kostnadene.

### **8.5.3 Konklusjon**

260. PT konkluderer med at nytten ved et regnskapsmessig skille i marked 11 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**

261. PT har identifisert konkurranseproblemer i markedet for LLUB, og med utgangspunkt i disse har PT så vurdert hvilke forpliktelser som er best egnet til å bote på faktiske og potensielle konkurranseproblemer. Forpliktelsene som pålegges Telenor vil etter PTs syn kunne representere en nokså stor regulatorisk byrde samlet sett. Like fullt mener vi 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 kobbernett er mulig eller ønskelig, anses det for særlig viktig å legge forholdene best mulig til rette for effektiv bruk av eksisterende infrastruktur, samt sørge for å gi incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer. PT mener at dette ikke kan gjøres uten at samtlige av

de nevnte forpliktelsene tas i bruk. At den samlede effekten blir nokså byrdefull for Telenor, kan da 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 forpliktelsene som Telenor så langt har vært underlagt for full og delt tilgang.

### **8.7 Om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken**

262. Konsekvensene av virkemiddelbruken avhenger blant annet av markedsatferd og utenforliggende forhold som er vanskelig å forutsi. Videre kan vi forvente at virkningene på kort sikt blir annerledes enn de som kommer på lengre sikt. Antatte konsekvenser er i imidlertid til dels redegjort for under punktene for de enkelte særskilte forpliktelsene ovenfor.

263. Forpliktelsen om å gi tilgang og krav om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud vil sikre at andre aktører kan tilby høyhastighets internetttilgang og overføringskapasitet i Norge i konkurranse med Telenor. Sammen med regulering i andre relevante markeder for elektronisk kommunikasjon, vil denne virkemiddelbruken legge bedre til rette for bærekraftig konkurranse i markedene.

264. Når det gjelder prisreguleringen, vil den bidra til økt forutsigbarhet for alle berørte aktører, til mer effektiv bruk av det faste aksessnett og økt forbrukervelferd, spesielt som følge av mulighetene for lavere priser i tilhørende sluttbrukermarkeder. Selv om PT ikke har pålagt noen direkte prisregulering i marked 12, forventer vi at dynamikken i dette markedet og graden av potensiell konkurranse vil gjøre at lavere LLUB-priser får positive konsekvenser for prisingen av bitstrømstilgang. PT kan ikke se at pristaksreguleringen vil fungere som noen betydelig bremsekloss for etablering og utbredelse av alternative aksessesteknologier.

265. Selv om PT har lagt Anbefalingen til grunn og avgrenset det relevante markedet til kun å omfatte én teknologi, nemlig kobberbasert aksess, er det PTs oppfatning at alternative aksessesteknologier på sikt vil kunne bidra til potensiell konkurranse på infrastrukturnivå i dette markedet. De mest aktuelle alternative teknologiene er radiobaserte løsninger og fiberoptiske kabler. Etter hvert som UMTS-nettene utvikles, vil det også være mulig å levere bredbåndstjenester over disse nettene. Imidlertid er det lite sannsynlig at alternativer til det faste kobberbaserte aksessnett på mange år vil kunne bidra til bærekraftig infrastrukturkonkurranse på nasjonalt nivå, gitt kobbernettets eksisterende utbredelse og de forholdsvis høye kostnadene som vil være forbundet med å bygge ut aksessnett med tilsvarende dekning basert på dagens teknologi.

266. Det er ikke noe automatikk i at sluttbrukerprisene vil reduseres som følge av lavere LLUB-priser. Fall i sluttbrukerprisene er blant annet avhengig av at konkurransen fungerer i markedet for bredbåndsaksess og tilhørende sluttbrukermarkeder. PT anser det likevel som overveiende sannsynlig at vedtaket vil føre til lavere sluttbrukerpriser på sikt.

267. Prisreguleringen i markedet for LLUB gir, etter PTs oppfatning, Telenor gode muligheter for lønnsomhet for selskapets produktområde Operatøraksess. Det må derfor antas at selskapet fortsatt vil se det som forretningsmessig interessant å drifte og utvikle sin virksomhet både innen LLUB og innen bredbåndsmarkedene for øvrig.

268. 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. PT kan ikke se at det skulle være fare for betydelige utilsiktede konsekvenser av virkemidlene.

## **9. Vedtak om pålegg av særskilte forpliktelser**

269. På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor har PT konkludert med at Telenor ASA som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnett for levering av bredbånds- og telefontjenester, skal underlegges flere særskilte plikter. I dette kapitlet fastsettes det konkrete innholdet i pliktene.

### **9.1 Tilgang**

270. PT pålegger Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-1 å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det faste aksessnett. Tilgang til produktene full og delt tilgang til det faste aksessnett innbefatter også tilgang til samlokalisering 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. 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.

271. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-2 tredje ledd å dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det faste aksessnett. Videre pålegges Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-4 femte ledd 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 en forklaring samt all den informasjon som er nødvendig for å avgjøre om anmodningen var ”rimelig”.

### **9.2 Pris- og regnskapsregulering**

272. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å fastsette pris for full tilgang til det faste aksessnett i henhold til tabellen nedenfor. Etableringspriser og priser for samlokalisering med tilhørende tjenester er ikke omfattet. Tabellen angir maksimalpriser (løpende) pr. måned eks. mva. i to perioder: 1. juni – 31. desember 2006 og 1. januar – 31. desember 2007. Maksimalpris fra vedtakstidspunkt og frem til 1. juni 2006 skal være 135 kroner per måned.

	1. juni 2006 – 31. desember 2006	1. januar 2007 – 31. desember 2007
Maksimalpris (NOK)	<b>105</b>	<b>95</b>

Maksimalpris pr. måned for full tilgang i perioden 1. juni 2006 – 31. desember 2007.

273. Prisen for delt tilgang 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.

274. Dersom PT innen 31. desember 2007 ikke har fattet nytt vedtak om hvilken regulering som skal gjelde etter dette tidspunktet, vil maksimalprisen som i henhold til tabellen over gjelder 31. desember 2007 gjelde også etter denne dato og frem til det eventuelt fattes nytt vedtak.

275. Prisen for etablering av full og delt tilgang skal fastsettes med utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering og ikke være omfattet av pristaksreguleringen.

276. Prisingen av samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer, skal ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering og ikke være omfattet av pristaksreguleringen.

277. PT pålegger Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-9 å føre kostnadsregnskap for full og delt tilgang til det faste aksessnett.

278. Kostnadsregnskapet skal 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 resultatenheter.
- Kostnader/kapital som ikke er direkte henførbare skal fordeles til resultatenheter 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.

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

280. PT kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre kostnadsregnskap i særskilt vedtak.

### **9.3 Ikke-diskriminering**

281. Telenor ASA pålegges å gi tilgang som angitt i avsnitt 9.1, jf. avsnitt 8.1, på ikke-diskriminerende vilkår, 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**

282. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6 å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for tilgang presisert i avsnitt 9.1, jf. avsnitt 8.1. Standardtilbud skal omfatte nødvendige tilleggstjenester som samlokalisering og nødvendige informasjons- og støttesystemer. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses som tilfredsstillende offentliggjøring, jf. ekomloven § 4-6 fjerde ledd. 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, jf. ekomloven § 4-6 annet ledd. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenester som tilbys. Når det gjelder standardtilbudets innhold vises det for øvrig til ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6.

283. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomforskriften § 2-5, første ledd punkt 6 b) og f), plikt til å inkludere i standardavtalen bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

284. Telenor ASA pålegges 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..

285. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomloven §§ 4-7 og 4-6 første ledd nr. 5 å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingsstid i forhold til planlagte vesentlige endringer i aksessnett.

286. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomloven § 10-3 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.

## **10. Opphør av eksisterende forpliktelser**

287. Gjeldende forpliktelser i LLUB markedet, jf. kapittel 4, faller bort når pålegg om nye forpliktelser trer i kraft, jf. ekomloven § 13-2. Dette innebærer blant annet at de forpliktelser som er pålagt Telenor med hjemmel i offentlignettforskriften kapittel 3 og 4, enten blir erstattet av plikter i dette vedtaket eller faller bort.

## **11. Vedtakets virkningstidspunkt, klagemulighet mv.**

288. Vedtaket, og de tilhørende forpliktelsene i markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnettet, trer i kraft umiddelbart.

289. 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 imøtekomme eventuelle anmodninger om utsatt iverksettelse av vedtaket, jf. ekomloven § 11-6 fjerde ledd jf. forvaltningsloven § 42. Dersom vedtaket under en eventuell klagebehandling gis utsatt iverksettelse, utsettes opphør av eksisterende forpliktelser til klagen er endelig avgjort.