



**Vedtak om utpeking av tilbyder
med sterk markedsstilling og
pålegg om særskilte forpliktelser
i markedet for tilgang for levering
av bredbåndstjenester, herunder
bitstrømstilgang
(marked 12)**

20. februar 2006

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning og bakgrunn.....	5
1.1 Rettslig utgangspunkt.....	5
1.2 Prosessen med analysen av markedene for LLUB og bredbåndsaksess.....	6
1.3 Dokumentets struktur.....	6
2 Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling.....	7
3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler	7
4 Gjeldende særskilte forpliktelser	8
5 Muligheter for duplisering av infrastruktur	10
6 Konkurransproblemer	11
6.1 Generelt om konkurransproblemer	11
6.2 Spesielt om konkurransproblemer i markedet for bredbåndsaksess	11
6.2.1 Vertikal overføring av markedsrett	12
6.2.2 Enkeltmarkedsdominans	16
6.2.3 Oppsummering av konkurransproblemer i markedet	17
7 Generelt om valg av virkemidler	18
7.1 Forholdsmessighet	18
7.2 Samvirke mellom virkemidlene.....	19
7.3 Ladder of investment	19
8 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser.....	20
8.1 Tilgang	21
8.1.1 Om hjemmelsgrunnlaget.....	21
8.1.2 Nærmere om behovet for en tilgangsforskrift i grossistmarkedet for bredbåndsaksess.....	23
8.1.3 Nærmere om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet.....	23
8.1.4 Tilgangsanmodninger og tidsbruk	27
8.1.5 Konklusjon.....	28
8.2 Pris- og regnskapsregulering.....	29
8.2.1 Generelt.....	29
8.2.2 Om aktuelle metoder for prisregulering.....	31
8.2.3 PTs vurdering av behovet for prisregulering av bitstrømstilgang	31
8.2.4 Kostnadsregnskap	34
8.2.5 Konklusjon.....	34
8.3 Ikke-diskriminering.....	34
8.3.1 Generelt om ikke-diskriminering og hvilke konkurransproblemer det kan være egnet til å løse.....	34
8.3.2 Vurdering av pålegg om ikke-diskriminering i forhold til potensielle konkurransproblemer	36
8.3.3 Vurdering av om ikke-diskriminering er forholdsmessig.....	37
8.3.4 Konklusjon.....	38
8.4 Offentliggjøring og standardtilbud (transparens).....	38
8.5 Regnskapsmessig skille	42
8.5.1 Generelt om regnskapsmessig skille.....	42
8.5.2 Vurdering av pålegg om regnskapsmessig skille på Telenor i markedet for bredbåndsaksess	42
8.5.3 Konklusjon.....	43
8.6 Vurdering av samlet effekt av særskilte forpliktelser.....	44
8.7 Om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken.....	44

9	Vedtak om pålegg av særskilte forpliktelser	45
9.1	Tilgang	45
9.2	Ikke-diskriminering.....	45
9.3	Offentliggjøring og standardtilbud	45
9.4	Regnskapsmessig skille	46
10	Opphør av eksisterende forpliktelser.....	47
11	Vedtaketets virkningstidspunkt, klagemulighet mv.....	47

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 tilgang for levering av bredbåndstjenester, herunder bitstrømstilgang (heretter kalt markedet for bredbåndsaksess), 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 bredbåndsaksess. De mest alvorlige konkurranseproblemene i dette markedet er i stor grad relatert Telenors vertikale integrasjon og utgjøres av forskjellige former for diskriminerende adferd.

Pr. i dag anser PT det for mulig å etablere konkurrerende infrastruktur i markedet for bredbåndsaksess. Dette tilsier at markedet bør reguleres med utgangspunkt i prinsipp 3 i PTs virkemiddeldokument.

Ettersom markedet omfattes av prinsipp 3, vil PT i størst mulig grad legge til rette for langsiktig infrastrukturbasert konkurranse. PT vil imidlertid også forsøke å stimulere konkurransen på kortere sikt slik at brukere i hele landet får tilgang til gode, rimelige og fremtidsrettede bredbåndstjenester, som er et uttalt formål med ekomreguleringen. For å oppnå de to ovennevnte målsettinger må det være tilstrekkelig tilgang til innsatsfaktorer på grossistnivå.

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 pålegges en tilgangsforpliktelse. Telenor pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnett. Forespørsler om bitstrømstilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett på tilgangsnivå 2 (jf. ERG Common Position on Bitstream Access) anses i utgangspunktet for å være rimelige.

Tilgangsforpliktelsen knyttes sammen med pålegg om ikke-diskriminering, standardtilbud og offentliggjøring. Telenor pålegges også å etablere et regnskapsmessig skille mellom nettvirksomheten og den interne tjenesteleverandørvirksomheten innenfor markedet for bredbåndsaksess.

PT har vurdert et eventuelt pålegg om prisregulering på Telenor i markedet for bredbåndsaksess og konkludert med at et slikt pålegg ikke vil være forholdsmessig.

Virkemiddelbruken i marked 12 må ses i sammenheng med virkemiddelbruken i markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnett for levering av bredbånds- og telefons tjenester (marked 11). Den samlede virkemiddelbruken i disse to markedene betyr en strengere regulering av kobbernett som en grunnleggende innsatsfaktor og en mildere regulering av tilgangsnivåer hvor kobbernett 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 én 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 grossistmarkedene for LLUB og bredbåndsaksess¹ 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 bredbåndsaksess. Samtidig ble opphør av gjeldende forpliktelser varslet.
3. PT mottok høringssvar fra BaneTele AS, Catch Communications AS, Konkurransetilsynet, NextGenTel AS, TDC Song AS, Tele2 Norge AS og Telenor ASA. På bakgrunn av disse kommentarene fremla PT utkast til vedtak som utpekte tilbyder med sterk markedsstilling, på nye og opphevede 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 7². Etter å ha gjennomført EØS-konsultasjon, informerte ESA PT 13. januar 2006³ om sine kommentarer til analysen av marked 12. Etter å ha mottatt ESAs tilbakemelding, har PT justert markedsanalysen i tråd med ESAs kommentar, samt foretatt enkelte mindre justeringer i utformingen av vedtaket.
4. 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.

1.1 Rettslig utgangspunkt

5. 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).
6. 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 5. desember 1997 nr. 1259 om offentlig telenett og offentlig teletjeneste (offentlignettforskriften). I henhold til det nye regelverket vil forpliktelsene for

¹ Se vedlegg 1

² 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.

³ Se vedlegg 3

tilbydere med sterk markedsstilling fastsettes individuelt. Fastsettelsen skjer etter en konkret vurdering på bakgrunn av en markedsanalyse og med en begrenset fremoverskuende tidshorison⁴, 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.

7. Ved valg av særskilte forpliktelser har PT tatt hensyn til de retningslinjer og prinsipper som er redegjort for i PTs virkemiddeldokument av 14. oktober 2004.⁵ 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).⁶ 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

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

9. 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.

10. Varsel om vedtak om virkemidler i grossistmarkedet for tilgang for levering av bredbåndstjenester (bredbåndsaksess) ble sendt på høring 1. juli 2005 sammen med den oppdaterte markedsanalysen. PT mottok høringsuttalelser fra BaneTele AS, Catch Communications AS, Konkurransetilsynet, NextGenTel AS, TDC Song AS, Tele2 Norge AS og Telenor ASA. 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

11. 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

⁴ Se nærmere om tidshorison i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20

⁵ Dokumentet er publisert på PTs nettsted www.npt.no under menyvalget SMP.

⁶ 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

markedsanalysen av grossistmarkedene for LLUB og bredbåndsaksess, mens vedlegg 2 gir en oppsummering av høringen av PTs varsel om vedtak i grossistmarkedene for LLUB og bredbåndsaksess. Vedlegg 3 er ESAs kommentarer på konsultasjonen av utkast til vedtak.

12. 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 markedet for bredbåndsaksess, 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 klagemuligheter.

2 Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling

13. 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 bredbåndsaksess (marked 12). For nærmere begrunnelse vises det til markedsanalysen som er inntatt i vedlegg 1.

3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

14. 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 markedet for bredbåndsaksess er:

- Tilgangsfpliktelser, 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

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

16. 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.

17. 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.

18. 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.”

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

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

4 Gjeldende særskilte forpliktelser

20. Bitstrømstilgang ble i forkant av St.meld. nr. 24 (1998-99) ”Om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren” foreslått av Telenor som et alternativ til LLUB. Dette førte til at St.meld. nr. 24 (1998-99) ikke åpnet for pålegg om LLUB, men heller gikk inn for at Telenor skulle ta frem et bitstrømsprodukt, som i stortingsmeldingen ble omtalt som ”fast aksess”.

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

- **Tilgang**

I forbindelse med at EUs forordning 2887/2000 om tilgang til den faste aksesslinjen ble gjennomført i norsk lovgivning gjennom offentlignettforskriften § 3-2a annet ledd, ble det innført en plikt for tilbyder med sterk markedsstilling til å tilby bitstrømstilgang etter første ledd i samme paragraf. Denne plikten til å tilby bitstrømstilgang følger direkte av

Taletelefonidirektivet 1998/10/EF, artikkel 16 punkt 7, og Leide sambandsdirektivet 1992/44/EF, artikkel 8 punkt 2. Se nærmere omtale i Commission Communication 2000/C 272/10 om tilgang til abonnentnettet, punktene 5.3 og 5.4, hvor det fremgår at plikten til å tilby bitstrømsaksess følger direkte av disse direktivene. Telenor er pålagt å *”imøtekomme enhver rimelig anmodning om konkret kapasitet”* i offentlignettforskriften § 3-2a annet ledd.

- **Ikke-diskriminering**

I den grad Telenor stiller bitstrømsprodukter tilgjengelig for intern virksomhet, skal samme tjenester tilbys til eksterne virksomheter. Offentlignettforskriften § 3-2a første ledd er hjemmel for at tilgang til det faste aksessnettet skal gis på ikke-diskriminerende vilkår. Ikke-diskrimineringsvilkåret gjelder både i avtalevilkår og i prisfastsettelsen. § 3-2a sier at bitstrømstilgang *”skal tilbys andre til likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår og til likeverdig kvalitet som det tilbys egen virksomhet”*. 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.

- **Transparens og standardtilbud**

Telenor har plikt til å utarbeide standardtilbud for bitstrømstilgang i henholdt til kriteriene i offentlignettforskriften § 3-2a. I samme utstrekning som Telenor selv har tilgang til bitstrømsprodukter, skal det utarbeides et standardtilbud slik at lik tilgang kan gis til eksterne aktører. Taletelefonidirektivet 98/10/EF artikkel 16 punkt 7 pålegger at tilgang til andre skal gis på transparente, ikke-diskriminerende vilkår.

- **Produktregnskap**

Telenor har plikt til føring av produktregnskap for bredbåndsaksess. Dette følger av PTs vedtak 10. desember 2004 om produktregnskap for Telenor for 2004 (av 10. desember 2004), som er fattet med hjemmel i offentlignettforskriften § 3-10, jf. ekomloven § 13-2. Vedtaket for 2004 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. Tilbyder kan endre eller stenge tilgang til nett eller tjeneste tidligst én måned etter at det er varslet om endring eller opphør.

22. Bitstrømsproduktet har ikke vært underlagt prisregulering. Offentlignettforskriften § 3-2a første ledd gir departementet kompetanse til å fatte vedtak om kostnadsorientering. Denne adgangen har ikke departementet benyttet.

5 Muligheter for duplisering av infrastruktur

23. Det følger av redegjørelsen for prinsippene 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).⁷

24. Da både kostnadsstrukturer og investeringsinsentiver for ulike tilbydere vil endres over tid, åpner PTs virkemiddeldokument for at tilsynsmyndighetene kan legge til rette for at nye tilbydere foretar infrastrukturinvesteringer trinnvis. Bakgrunnen er at en tilbyder på sikt vil kunne investere i mer infrastruktur og på denne måten bevege seg til stadig høyere nivåer på infrastrukturstigen. Denne tankegangen omtales gjerne som teorien om "ladder of investment".

25. PT har definert markedet for bredbåndsaksess til å omfatte tilgang levert over alternative aksessnett i tillegg til bitstrømstilgang over det tradisjonelle kobbernettet.⁸ Markedet har med andre ord en teknologinøytral avgrensning. I vurderingen av muligheter for duplisering av eksisterende infrastruktur vil det derfor være korrekt å ta hensyn til alternativ teknologi.

26. Aktører som ønsker å etablere seg i grossistmarkedet for bredbåndsaksess kan enten basere seg på Operatøraksess (LLUB) fra Telenor eller basere seg på eget aksessnett. PT anser aktører som baserer sitt tilbud av bredbåndsaksess på LLUB som tilbydere med egen infrastruktur i marked 12. Aktører som velger å basere sitt tilbud av bredbåndsaksess på LLUB må, på samme måte som Telenor, investere i utstyr i abonnentsentralene for å være i stand til å tilby bredbåndsaksess. Slikt utstyr er i stor grad standard "hylleware" og kan følgelig ikke sies å være vanskelig duplisierbar. Under forutsetning av at LLUB forblir prisregulert, er det derfor PTs oppfatning at mulighetene for duplisering av infrastruktur i marked 12 er til stede.

27. Mulighetene for bygging av aksessnett basert på andre og nyere aksessnetsteknologier (enn kobber) styrker denne konklusjonen. Frem til nå er det bygget fiberaksessnett i enkelte regioner, selv om dette fortsatt er i relativt begrenset omfang. Videre vil mulighetene for bygging av radiobaserte bredbåndsaksesser gi ytterligere muligheter for duplisering av infrastruktur i marked 12.

28. Selv om det etter PTs oppfatning er muligheter for duplisering av infrastrukturen i dette markedet, er PT klar over at mulighetene for lønnsom utbygging av aksessinfrastruktur kan variere i forskjellige deler av landet, avhengig av blant annet topografi og befolkningstetthet.

29. PT har på bakgrunn av ovenstående konkludert med at markedet for bredbåndsaksess faller inn under prinsipp 3 for pålegg om forpliktelser, jf. kapittel 2 i PTs virkemiddeldokument.

30. De regulatoriske rammebetingelsene vil påvirke hva som er bedriftsøkonomisk lønnsomme investeringer for ulike aktører som ønsker å konkurrere i sluttbrukermarkedene for bredbåndstjenester. Ettersom markedet for bredbåndsaksess faller inn under prinsipp nr. 3, bør virkemiddelbruken i dette markedet støtte opp under en utvikling i retning av bærekraftig konkurranse – jf. PTs virkemiddeldokument. Samtidig er det PTs oppfatning at hensynet til konkurransen i

⁷ Se nærmere om prinsipp 2 og 3 i PTs virkemiddeldokument.

⁸ Telenors bitstrømsprodukter inneholder også et element av transport (ATM eller IP-basert).

sluttbrukermarkedene for bredbåndstilgang på kort sikt tilsier at det gis muligheter for tjenestekonkurranse basert på tilgang. Dette kan gi opphav til et visst motsetningsforhold mellom mulighetene for å oppnå konkurranse på kort og lang sikt.

31. Hovedmålsetningen for virkemiddelbruken i marked 12 må være å gi Telenors konkurrenter incentiver til bygging av egen infrastruktur, og det er viktig at eventuelle tilgangsbetingelser utformes slik at de ikke reduserer incentivene for investeringer som på lang sikt kan gi større grad av infrastrukturkonkurranse. Imidlertid bør det som nevnt også legges til rette for tjenestekonkurranse basert på tilgang (i dette tilfellet tilgang til et bitstrømsprodukt). Med regulert tilgang til et bitstrømsprodukt vil nye tilbydere som ønsker å etablere seg i sluttbrukermarkedet for bredbåndstjenester, kunne bygge opp en kritisk kundemasse som på et senere tidspunkt vil gi økonomisk grunnlag for å investere i infrastruktur og utstyr.

6 Konkurransproblemer

6.1 Generelt om konkurranseproblemer

32. 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 adferd 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.

33. I PTs virkemiddeldokument er det gitt en generell beskrivelse av potensielle konkurranseproblemer innenfor de relevante markeder identifisert av PT. Dokumentet identifiserer 27 standard konkurranseproblemer og bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene i Europa.⁹

6.2 Spesielt om konkurranseproblemer i markedet for bredbåndsaksess

34. PT har i analysen av markedet for bredbåndsaksess konkludert med at konkurransen er begrenset og at Telenor har sterk markedsstilling i dette markedet. Dette innebærer at Telenor har mulighet til å opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Fravær av virksam konkurranse i et marked kan gi opphav til ulike konkurranseproblemer knyttet til den dominerende aktørens adferd.

35. Etter tilsynets oppfatning er det en rekke potensielle konkurranseproblemer i markedet for bredbåndsaksess. PT anser særlig konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett (jf. kategori 1 i PTs virkemiddeldokument) og enkeltmarkedsdominans (jf. kategori 3 i PTs virkemiddeldokument) som aktuelle i dette markedet. Nedenfor gjennomgås kort de konkurranseproblemer som PT har identifisert som aktuelle i markedet for bredbåndsaksess, blant annet gjennom arbeidet med markedsanalysen.

⁹ Se PTs virkemiddeldokument kapittel 4.2

36. PT vil minne om at vilkårene for Telenors tilbud om bitstrømstilgang frem til nå har vært underlagt en viss regulering slik at faktiske konkrete konkurranseproblemer bare 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.

37. 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 ethvert konkret konkurranseproblem som måtte oppstå i fravær av regulering.

6.2.1 Vertikal overføring av markedsrett

38. Vertikal overføring av markedsrett er en betegnelse på situasjoner hvor 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).

39. Markedet for bredbåndsaksess er et grossistmarked, hvor sluttbrukermarkedene for bredbånd/høyhastighets fast internettaksess til henholdsvis husholdninger og ikke-husholdninger er de relevante nedstrømsmarkedene. Markedet for bredbåndsaksess kan imidlertid også betraktes som et nedstrømsmarked, sett i forhold til markedet for LLUB, som befinner seg på et tidligere ledd i verdikjeden. LLUB vil i mange tilfeller representere en innsatsfaktor i produksjonen av bredbåndsaksess.¹⁰

40. 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 markedsrett til nedstrømsmarkedet, fordi aktøren normalt vil ha mulighet til å utnytte sin markedsrett fullt ut oppstrøms.¹¹

41. 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 oppstrøms. 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.

¹⁰ Siden definisjonen av bredbåndsaksess er teknologinøytral, vil man kunne være tilbyder i dette markedet uten å basere seg på LLUB. Dersom man skal tilby xDSL/bitstrøm, er imidlertid LLUB en nødvendig innsatsfaktor. Når det gjelder Telenor, er dette også tilfelle, selv om det her er snakk om intern bruk av LLUB (”self supply”).

¹¹ 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.

42. Med utgangspunkt i ovenstående betraktninger, er det etter PTs oppfatning i utgangspunktet lite som tilsier at Telenor har incitament til å overføre markedsrett nedstrøms fra markedet for bredbåndsaksess, dvs. til sluttbrukermarkedene for fast høyhastighets internettaksess. Dette forutsetter imidlertid at Telenor har mulighet til å utnytte sin markedsrett i grossistmarkedet fullt ut. Det finnes imidlertid også i markedet for bredbåndsaksess en rekke beskränkninger¹² som begrenser Telenors handlingsrom. Det er derfor etter PTs oppfatning sannsynlig at Telenor vil ha incitament til forsøke å overføre markedsrett også fra markedet for bredbåndsaksess til sluttbrukermarkedene for høyhastighets internettaksess.

43. PT vil nedenfor omtale potensielle konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett fra markedet for bredbåndsaksess til de tilgrensende sluttbrukermarkeder, og indikere hvilke som det anses som størst fare for at oppstår. Utgangspunktet for vurderingene er en forutsetning om at Telenor er forhindret fra å utnytte sin markedsrett fullt ut i markedet for bredbåndsaksess.

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

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

6.2.1.1 Tilgangsnektelse¹³

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. Det ville kunne være et alvorlig konkurranseproblem dersom aktøren med sterk markedsstilling i markedet for bredbåndsaksess, Telenor, nektet andre aktører tilgang i dette grossistmarkedet. Tilgangsnektelse vil representere et konkurransemessig problem bare dersom den fører til svekket konkurranse i et eller flere nedstrømsmarkeder. Dersom det i utgangspunktet finnes tilstrekkelig konkurranse i nedstrømsmarkedene, for eksempel som følge av potensiell konkurranse fra alternative teknologier, vil tilgangsnektelse ikke nødvendigvis føre til en svekkelse av konkurransen nedstrøms.

46. PT mener at konkurransen i de aktuelle nedstrømsmarkedene i dette tilfellet er begrenset. Eksempelvis er det PTs syn at sluttbrukermarkedene for fast internettaksess i såpass stor grad er dominert av xDSL basert på Telenors kobberbaserte aksessnett at konkurransen i sluttbrukermarkedet kan sies å være begrenset. Telenors kobberbaserte aksessnett står med andre ord i en særstilling også når det gjelder tilbud av bredbåndstjenester til sluttbrukere i Norge. PT mener med utgangspunkt i vurderingene gjort ovenfor derfor at Telenor kan ha et incitament til å nekte andre aktører tilgang til et bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet. I fravær av pålagt bitstrømstilgang¹⁴ til det kobberbaserte aksessnettet vil tilgangsnektelse derfor

¹² Dette skyldes blant annet forbudsbestemmelser i konkurranseloven og de forpliktelsene som automatisk følger av ekomloven.

¹³ Tilsvarende konkurranseproblem 1.1 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document

¹⁴ Det er verd å merke seg at pålagt tilgang nødvendigvis ikke bare omfatter tilgang til selve bitstrømsproduktet, men vil i mange tilfeller også omfatte tilgang til for eksempel samlokalisering og beslektede støttesystemer.

representere et alvorlig potensielt konkurranseproblem i markedet for bredbåndsaksess.

6.2.1.2 Overføring av markedsrett ved hjelp av ikke-prisvariabler

47. Konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett ved hjelp av andre variabler enn pris omfatter forskjellige typer diskriminerende adferd. Slike problemer vil være 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 *uthalelsestaktikk* (for eksempel uthaling av forhandlinger eller pretenderte tekniske vanskeligheter) og *utilbørlige krav* (for eksempel bankgarantier, krav til informasjon, prognoser eller lignende). Videre omfattes blant annet *kvalitetsdiskriminering* (gjennom for eksempel 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 bredbåndsaksess.¹⁵

6.2.1.3 Overføring av markedsrett ved hjelp av pris¹⁶

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 i "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 bredbåndsaksess. Telenor kan, slik PT vurderer det, ha incentiver til å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet ved å gi den interne sluttbrukervirksomhet lavere pris enn eksterne konkurrenter. Dette vil gi konkurrentene en kostnadsulempe i forhold til Telenor i sluttbrukermarkedene. Denne type adferd vil derfor føre til at aktører som konkurrerer med Telenor i sluttbrukermarkedene for internettaksess basert på kjøp av bitstrømstilgang fra Telenor, ikke får mulighet til å konkurrere på like vilkår med

¹⁵ Disse syv omfatter følgende: diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon, uthalelsestaktikk, produktkobling/-binding, utilbørlige krav, kvalitetsdiskriminering, strategisk produktdesign og misbruk av informasjon om konkurrenter.

¹⁶ Tilsvarende konkurranseproblemer 1.9 – 1.11 i PTs og ERGs virkemiddeldokument.

Telenor i disse markedene. Dette vil føre til en prisklemme for disse aktørene og en svekkelse av konkurransen i sluttbrukermarkedene.

52. PT har hatt flere saker de siste årene som har dreid seg om mulig prisdiskriminering fra Telenors side i dette markedet. PT har blant annet behandlet to forskjellige saker hvor det har vært klaget på rabattstrukturer knyttet til Telenors bitstrømsprodukt. Den ene saken¹⁷ gjaldt Telenors rabattkampanje på etablering av Jara ADSL (bitstrømstilgang) november 2003 til januar 2004. Flere tilbydere hevdet at denne kampanjen favoriserte Telenors interne sluttbrukervirksomhet på en måte som innebar diskriminering av eksterne grossistkunder. Etter press fra PT Telenor endret selv denne kampanjen på en måte som PT fant å kunne akseptere, og det ble ikke tatt noe vedtak i saken. I en annen sak¹⁸ varslet Telenor høsten 2004 en ny rabattstruktur for Jara ADSL som blant annet ville ført til Telenors egen sluttbrukervirksomhet ville oppnå en prisreduksjon som få andre grossistkunder ville oppnådd. Også i denne saken endret Telenor rabattstrukturen frivillig etter press fra PT, og PT fant at den nye strukturen var akseptabel i forhold til gjeldende regelverk.

53. *Krysssubsidiering*, som er nært beslektet med prisdiskriminering, er et annet aktuelt problem i markedet for bredbåndsaksess. Krysssubsidiering i markedet for bredbåndsaksess kan for eksempel innebære at Telenor setter en (for) høy pris på tilgangsproduktene i markedet for bredbåndsaksess og en (for) lav pris i sluttbrukermarkedene for internettaksess og dermed påfører konkurrenter i sluttbrukermarkedene, som baserer sitt tjenestetilbud på bitstrømstilgang fra Telenor (som for eksempel Tele2), en prisklemme.

54. Et tredje konkurranseproblem av denne type er *rovprising*. PT mener at rovprising kan være et potensielt problem i markedet for bredbåndsaksess. Telenor kan ha et incitament til gjennom rovprising i sluttbrukermarkedet å forsøke å etablere en prisklemme – både for konkurrenter som baserer seg på LLUB og for konkurrenter som baserer seg på kjøp av bitstrømstilgang.

55. Konkurranseproblemene som er omtalt i dette avsnittet fører alle på en eller annen måte til at Telenors konkurrenter kan havne i det som ofte kalles en prisklemme eller marginskvis. Slike prisklemmer kan oppstå mellom flere forskjellige tilgangsnivåer i bredbåndsmarkedene. En prisklemme kan for det første oppstå mellom prisene i marked 11 og marked 12, dvs. at det er aktører som baserer seg på LLUB (ofte kalt LLUB-aktører) som blir skviset i forhold til Telenors priser på bitstrømstilgang. En prisklemme kan for det annet oppstå mellom prisene i marked 12 og sluttbrukermarkedene, dvs. at det er aktører som baserer seg på kjøp av bredbåndsaksess (ofte kalt bitstrømsaktører) fra Telenor som blir skviset i forhold til Telenors sluttbrukerpriser i bredbåndsmarkedene. PT tror generelt at det er større fare for prisklemme mellom marked 11 og 12 enn mellom marked 12 og de beslektede sluttbrukermarkeder. Grunnen til dette er at Telenor har, slik PT har vurdert det, mindre å tjene på at bitstrømsaktører mister salg eller må gå ut av markedet, enn at dette skjer med LLUB-aktører. Bitstrømsaktører kan i større grad enn LLUB-aktører betraktes som forhandlere som videreselger Telenors produkter. Telenor selger på dette nivået et mer videreforedlet produkt og oppnår en tilsvarende høyere pris. PT anser det derfor som sannsynlig at Telenor har incitamenter til å gi disse aktørene marginer som gjør det mulig å konkurrere i sluttbrukermarkedene.

¹⁷ Saksnummer 03/05705

¹⁸ Saksnummer 04/05833.

6.2.2 Enkeltmarkedsdominans

56. 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*

57. 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 bredbåndsaksess. Slik PT har vurdert det, er det i størst grad problemer knyttet til utnyttende adferd som vil utgjøre alvorlige konkurranseproblemer i markedet for bredbåndsaksess.

6.2.2.1 Etableringshindrende adferd¹⁹

58. Denne typen omfatter konkurranseproblemer hvor en dominerende aktør forsøker å bygge nye etableringshindringer for potensielle nykommere i markedet. Eksempler på slike strategier kan være produktdesign som gjør bytte av tilbyder vanskelig eller dyrt, strategisk utformede kontraktsvilkår (for eksempel bindingstider og krav til omsetning) og eksklusivitetsavtaler. Videre omfattes strategier som overinvestering (dvs. investering for å avskrekke nykommere fra å etablere seg) og rovprising. PT mener at denne type konkurranseproblemer i prinsippet alle kan være aktuelle i markedet for bredbåndsaksess.

59. Et mulig eksempel på etableringshindrende atferd i dette markedet kan være at det i vedlegg til Telenors standardavtale er inntatt krav om minimumsomsetning for påfølgende år som kan ha en innelåsende effekt. Et annet eksempel kan være at Telenor tidligere ikke tilbød bitstrømaktører volumrabatt ved konverteringer til Operatøraksess (LLUB). Dette gjorde det i praksis svært dyrt for en aktør å bevege seg et trinn opp på "investeringsstigen" for å bli en tilbyder med egen infrastruktur (basert på LLUB). PT fattet 17. august 2004 vedtak som påla Telenor å tilby en tjeneste for volumkonvertering av bitstrøm til LLUB²⁰.

60. Når det gjelder rovprising i marked 12, mener PT dette først og fremst vil være en strategi knyttet til overføring av markedsrett (se avsnitt 6.2.1.3).

6.2.2.2 Utnyttende adferd²¹

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

62. PT mener at *overprising* kan være et potensielt konkurranseproblem i markedet for bredbåndsaksess. Telenor kan ha et incitament til å utnytte sin dominerende stilling ved å sette en for høy pris på tjenestene tilbudt i markedet, for på den måten å oppnå

¹⁹ Tilsvarende konkurranseproblemer 3.1 – 3.5 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document.

²⁰ Sak 2002/7626

²¹ Tilsvarende konkurranseproblemer 3.6 og 3.7 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document.

høyere profitt ("superprofitt"), med et samfunnsøkonomisk velferdstap som resultat.²² Samtidig har markedsanalysen vist at Telenor møter sterkere grad av konkurranse i markedet for bredbåndsaksess, både fra andre tilbydere og potensiell fremtidig konkurranse fra ny teknologi, noe som gjør det mindre attraktivt for Telenor å ta en høy pris i marked 12.

63. *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 bredbåndsaksess vil prisdiskriminering først og fremst være en strategi for overføring av markedsrett nedstrøms, som omtalt i forrige avsnitt.²³

6.2.2.3 Ineffektiv produksjon²⁴

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

65. PT anser det ikke som sannsynlig at ineffektiv produksjon som følge av mangelfull konkurranse vil utgjøre noe alvorlig konkurranseproblem i markedet for bredbåndsaksess. Selv om Telenor har en betydelig markedsandel, vil konkurranse både fra eksisterende aktører og 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.²⁵

6.2.3 Oppsummering av konkurranseproblemene i marked 12

66. Konkurranseproblemene i marked 12 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. Eventuell streng regulering av Telenor i markedet for bredbåndsaksess kan, slik PT har vurdert det, bidra til å gi Telenor incentiver for vertikal overføring av markedsrett fra dette markedet til de beslektede sluttbrukermarkeder.

²² PT vil bemerke at det i markedene for elektronisk kommunikasjon generelt kan være vanskelig å fastslå om prisen på et gitt produkt kan betegnes som overpris. 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 er en indikasjon på overpris.

²³ Det er tvilsomt om prisdiskriminering av denne typen, dvs. som utelukkende har økt profitt som formål, kan sies å være et konkurranseproblem, da det generelt ikke er mulig å påvise noe velferdsreduserende effekt av slik adferd.

²⁴ Tilsvarende konkurranseproblemer 3.8 – 3.10 i PTs virkemiddeldokument/ERG Remedies document. Slike problemer omtales ofte som X-inefficiency.

²⁵ Det er imidlertid mulig at Telenor vil ha incentiver til å tilby et produkt med mangelfull kvalitet 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.

67. 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. En viss grad av konkurranse fra etablerte tilbydere og potensiell konkurranse fra ny teknologi bidrar imidlertid etter PTs oppfatning til å redusere faren for overpriser i marked 12.

7 Generelt om valg av virkemidler

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

7.1 Forholdsmessighet

69. 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.”

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

71. 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.

72. 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.

73. Det forhold at markedet for bredbåndsaksess 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 forpliknelsen. 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

74. 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.

75. 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.

7.3 Ladder of investment

76. I de markedene der PT anser at duplisering av infrastruktur er mulig eller sannsynlig, må virkemidlene anvendes slik at nykommere gis incentiver til å investere i alternativ infrastruktur, jf. prinsipp nr. 3. Samtidig skal tilbydere som allerede er etablert gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer. Eventuelle pålegg om ulike tilgangsformer og prisregulering vil være av stor betydning med hensyn til å gi incentiver til investeringer. Fordi det ofte vil være betydelig risiko knyttet til investeringer som har en høy andel ugjenkallelige kostnader, kan nykommere ønske å følge en gradvis tilnærming, der de for eksempel investerer trinn for trinn. Dersom den eksisterende infrastrukturen til tilbyderen med sterk markedsstilling er tilgjengelig til overkommelige priser, blir det enklere for nye tilbydere å etablere seg i markedet, for eksempel som videreselgere eller med begrenset egen infrastruktur. Etter hvert som nykommeren får styrket sin merkevare og økt kundemasse, vil investeringsrisikoen reduseres. Nykommeren vil ha økte muligheter og incentiver til å investere ytterligere i infrastruktur. Ideen om at nye tilbydere gradvis kan bygge seg opp i markedet og investere i infrastruktur omtales i ERGs virkemiddeldokument som "ladder of investment" (investeringsstigen).²⁶

77. I følge denne teorien kan man gradvis oppnå duplisering av infrastruktur i de markedene der slik duplisering anses som mulig. PT vil på bakgrunn av blant annet denne tilnærmingen gjøre det mulig for nye aktører å investere trinn for trinn, for eksempel ved å se til at flere tilgangsprodukter på ulike nivåer i nettet er tilgjengelige på samme tidspunkt. Samtidig må virkemiddelbruken gi incentiver til bevegelse opp investeringsstigen, eksempelvis gjennom etter hvert å fjerne forpliktelser for tilgang eller lette på eventuell prisregulering. Ved prisregulering av ulike tilgangsformer må forholdet mellom de ulike tilgangsprisene være slik at de kan gi incentiver til ytterligere investeringer.

²⁶ Se ERGs virkemiddeldokument side 86-90.

78. Som det fremgår av kapittel 5, mener PT at det er mulig å få til infrastrukturkonkurransen i markedet for bredbåndsaksess. Gjennom tilgangsforsiklinger kan PT legge tilrette for at nye aktører kan bygge opp en kundemasse og etablere et merkenavn før de tar større og tyngre investeringer. Kjøp av bitstrømstilgang bidrar til å senke kostnadene og redusere investeringsrisikoen når en konkurrent først har begynt, eller har intensjoner om, å bygge infrastruktur og investere i eget utstyr i abonnentsentralene, gjerne supplert med bruk av alternative aksessteknologier der det er lønnsomt. Tilgangsplikten og de øvrige virkemidlene må utformes på en måte som gjør at tilbyderne har tilstrekkelig incentiver til å klatre videre i investeringsstigen, dvs. bygge mer infrastruktur selv. Dette kan for eksempel gjøres gjennom tidsbegrensede tilgangsplikter og gjennom utformingen av prisreguleringen som eventuelt blir pålagt.

8 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

79. PT tar i dette kapitlet stilling til hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for bredbåndsaksess. Hovedformålet er å fastsette hvilke forpliktelser som er best egnet til å ivareta ekomlovens formål, prinsipp 3 i PTs virkemiddeldokument og som samtidig er forholdsmessige.

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

81. 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 forpliktelsene i markedet for bredbåndsaksess. Videre vurderes forpliktelsene i både marked 11 og marked 12 samlet, for å sikre at det samlede sett av forpliktelser i disse to markeder både er forholdsmessig og innbyrdes konsistente.

82. 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

8.1.1 Om hjemmelsgrunnlaget

83. Ekomloven § 4-1 er en generell bestemmelse om tilgang²⁷. I tillegg har loven egne bestemmelser (presiseringer) for enkelte særskilte former for tilgang (§§ 4-2 Samtrafikk, 4-4 Samlokalisering og 4-5 Informasjons- og støttesystemer).

Virkemiddelet tilgang er ment å avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse. PT anser ikke at noen andre særskilte forpliktelser vil være tilstrekkelig effektive i denne sammenhengen.

84. Avtale om alle typer tilgang skal i utgangspunktet inngås etter kommersielle forhandlinger mellom partene. På bakgrunn av sin sterke stilling i markedet, vil imidlertid Telenor kunne tenkes å nekte konkurrenter å kjøpe ulike grossistprodukter. I praksis kan derfor reguleringen være avgjørende for om en slik avtale i det hele tatt kommer i stand. Reguleringen legger dessuten rammene for innholdet i avtalen. Etter PTs vurdering vil derfor tilgangsforpliktelser kunne gi et regulatorisk sikkerhetsnett for nye og eksisterende aktører.

85. 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.”

86. Etter PTs vurdering kan det være nødvendig for nye operatører å ha tilgang til Telenors eksisterende nett for å oppnå formålet om infrastrukturbasert konkurranse, i alle fall i en periode. Ulike tilgangsformer reduserer etableringshindringene i markedet direkte og kan gi potensielle aktører økte investeringsincentiver. Som nevnt over er dessuten tilgangsforpliktelser viktige i forhold til teorien om ”ladder of investment”. Tilgangsreguleringen vil i liten grad innebære nye forpliktelser for Telenor, men er heller en videreføring av deler av reguleringen i offentlignettforskriften kapittel 3 og 4.

87. Hvorvidt en konkret anmodning om tilgang er ”rimelig”, må vurderes i henhold til kriteriene i ekomloven § 4-1 annet ledd:

”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 er 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:

²⁷ 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.

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

88. Forarbeidene understreker at listen ikke er uttømmende.²⁸

89. Ved pålegg om tilgangsforsiktelser må infrastruktureierens interesse i å disponere eget nett veies mot andre tilbyders behov for tilgang til fasiliteter som er nødvendige for å tilby konkurrerende tjenester. Et pålegg som øker konkurransen på kort sikt, bør ikke redusere andre aktørers incitament til å investere i alternativ infrastruktur som igjen kan øke konkurransen på lang sikt.

90. Det mest sentrale momentet i denne sammenheng vil være bærekraftig konkurranse. Hensynet hører nært sammen med formålet om duplisering av infrastruktur og ønsket om å bøte på selve kjerneproblemene i markedet. Siktemålet er å skape et marked som i all hovedsak klarer seg selv uten annen regulatorisk intervensjon enn det som følger av alminnelig konkurranserett. I forarbeidene sies det at det 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.²⁹

91. Det er bare anmodninger om produkter/tjenester som ligger innenfor avgrensningen av det relevante markedet som vil anses som en rimelig anmodning. Avtaler om tilgang til andre produkter og tjenester vil likevel kunne inngås på kommersielt grunnlag.

92. PT mener at alminnelig konkurranserett ikke vil være tilstrekkelig effektiv til å avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse i markedet for bredbåndsaksess. Konkurranseloven § 11 forbyr riktignok foretak å utnytte sin dominerende stilling utilbørlig. Gitt visse betingelser kan en nektelse av å gi tilgang fra Telenors side representere en overtredelse av forbudet. Overtredelser kan sanksjoneres av Konkurransetilsynet som med hjemmel i konkurranseloven § 12 kan pålegge foretaket ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelsen til opphør. Saksbehandlingen knyttet til en påstått overtredelse av konkurranseloven § 11 vil imidlertid kunne bli mer omfattende, og på denne måten kunne føre til større tap for tilbyderen som anmoder om tilgang. Reglene i konkurranseloven er på enkelte punkter også mindre detaljerte enn tilgangsforsiktelser som fremgår av dette kapittelet. Behovet for forutsigbarhet i markedet taler etter PTs oppfatning også for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig. For øvrig vises det til drøftelsen av forholdsmessighet i kapittel 7.

²⁸ Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101.

²⁹ Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101

8.1.2 Nærmere om behovet for en tilgangsforsikning i grossistmarkedet for bredbåndsaksess

93. I kapittel 6 ovenfor har PT konkludert med at Telenors kobberbaserte aksessnett står i en særstilling også når det gjelder tilbud av bredbåndstjenester til sluttbrukere i Norge. PT mener med utgangspunkt i vurderingene gjort i kapittel 6 at Telenor kan ha et insitament til å nekte andre aktører tilgang til et bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet. I fravær av pålagt bitstrømstilgang³⁰ til det kobberbaserte aksessnettet vil tilgangsnektelse derfor representere et alvorlig potensielt konkurranseproblem i markedet for bredbåndsaksess.

94. Med utgangspunkt i vurderingene over, anser PT at en forpliktelse om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet vil være tilstrekkelig for å bøte på konkurranseproblemet tilgangsnektelse i dette markedet. PT anser det ikke som nødvendig å la tilgangsforsikningen omfatte alle aksessteknologier, fordi Telenors kobberbaserte aksessnett er i en særstilling når det gjelder utberedelse. Dette gjør at konkurrenter som får bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet etter PTs oppfatning i tilstrekkelig grad vil være i stand til å konkurrere med Telenor i sluttbrukermarkedet for fast internettilgang uten å gjøre store investeringer i egen infrastruktur.

8.1.3 Nærmere om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet

95. Bitstrømstilgang³¹ ble i forkant av St.meld. nr. 24 (1998-99) "Om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren" foreslått som et alternativ til LLUB. St.meld. nr. 24 (1998-99) åpnet dermed ikke for pålegg om LLUB, men gikk heller inn for at Telenor skulle ta frem et bitstrømsprodukt, som i stortingsmeldingen ble omtalt som "fast aksess".

96. Pålegg om bitstrømstilgang for tilbydere med sterk markedsstilling ble innført ved endring i offentlignettforskriften 6. februar 2001, jf. § 3-2a. I merknader til § 4-1 Tilgang i ekomloven er bitstrømstilgang omtalt som "*kjøp av definert kapasitet i aksessnettet, også omtalt som strukturert overføringskapasitet i aksessnettet*".

97. Telenor tilbyr i dag bitstrømsproduktene Jara ADSL og Jara SHDSL, heretter kalt DSL aksesser, som inngår i Telenors bredbåndsportefølje på grossistnivå. I tillegg inngår her blant annet produktene BAP Connect³², IP Connect DSL og IP Total DSL.

98. Telenors DSL aksesser er definert mellom grensesnitt hos sluttbruker (NTP) og grensesnitt på bredbåndsaksess-punkter (BAP) i Telenors nett, jf. figuren nedenfor. Et BAP-punkt er en ATM-svitsj, men kan også være en IP-ruter.

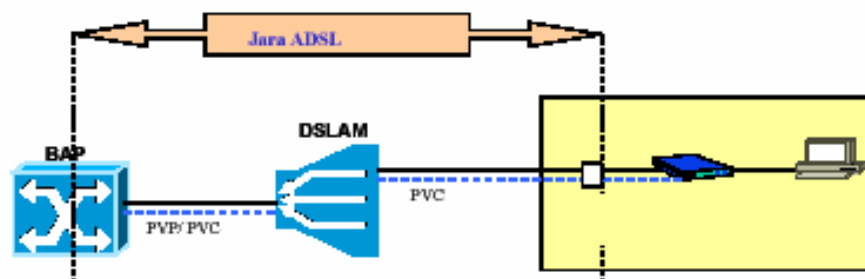
99. Grossistkunden kan velge å hente ut trafikken på BAP-punktet som den aktuelle sluttkunden er tilknyttet, eller den kan velge å hente ut trafikken på et annet punkt ved

³⁰ Det er verd å merke seg at pålagt tilgang nødvendigvis ikke bare omfatter tilgang til selve bitstrømsproduktet, men vil i mange tilfeller også omfatte tilgang til for eksempel samlokalisering og beslektede støttesystemer.

³¹ Vi vil i hovedsak benytte begrepet bitstrømstilgang når vi refererer til Telenors tilgangsprodukt(er) i det relevante markedet. Bredbåndsaksess er et noe videre begrep da det blant annet omfatter alternative aksessteknologier.

³² Innebærer transport over ATM-nett. ATM transportnettet fases ut over tid med start 1 kvartal 2006. Kunder som har BAP Connect eller BAP Connect Direkte vil måtte melde overgang til andre transportprodukter (for eksempel IP Connect eller IP total).

hjelp av produktene BAP Connect, IP Connect DSL eller IP Total DSL. Disse kan anvendes for transport mellom BAP og grossistkundens tilkoblingspunkt.



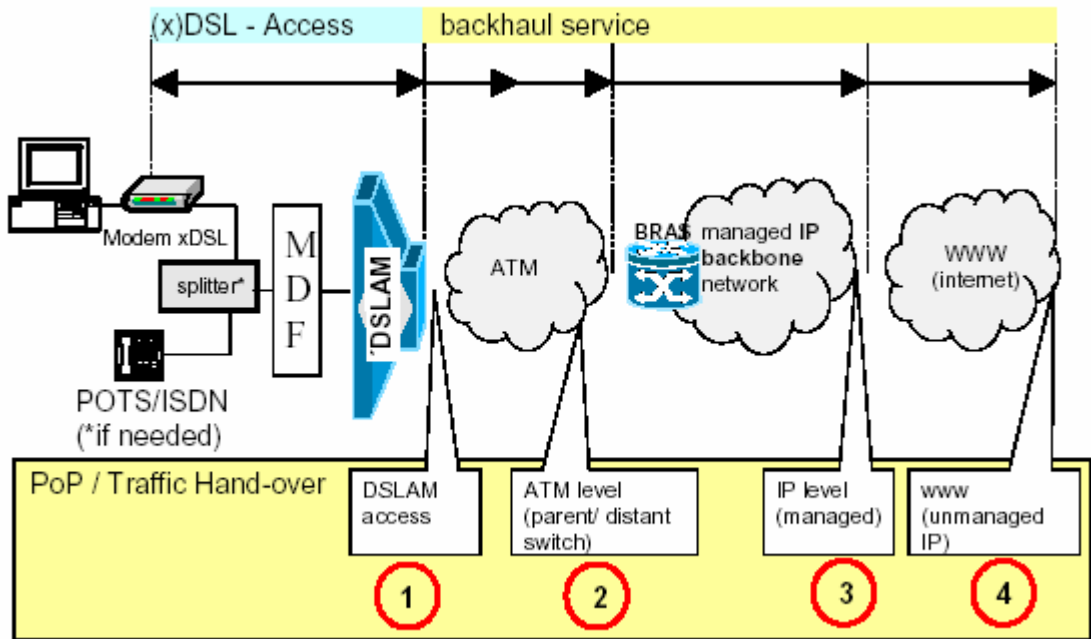
Figur 1: Referansefigur for Telenors produkt Jara ADSL (ADSL Aksess)
(Kilde: Telenor).

100. Som nevnt i markedsanalysen, gjør bitstrømstilgang det mulig for en aktør å tilby bredbåndsaksesstjenester i sluttbrukermarkedet uten å gjøre store investeringer i egen infrastruktur. Investeringsrisikoen er følgelig lavere enn ved kjøp av LLUB. Etersom bitstrømstilgang innebærer at grossistkunden ikke plasserer egne DSLAM'er i abonnentsentralene, vil imidlertid grossistkundens fleksibilitet være begrenset i forhold til en aktør som baserer seg på LLUB. Ved kjøp av LLUB kan grossistkunden påvirke bredbåndstilbudets kvalitet gjennom kapasitet (hastighet, konsentrasjonsfaktor mv) og tilleggstjenester. De aktørene som baserer seg på bitstrømstilgang har ikke en tilsvarende fleksibilitet og er i større grad bundet av grossisttilbyders produkt.³³ Grossistkunder som kun baserer seg på kjøp av bitstrømstilgang, kan heller ikke tilby tjenester utenfor det dekningsområdet som grossisttilbyderen til enhver tid har valgt å bygge ut.

101. Bitstrømstilgang kan gis på ulike nivåer i nettet, og PT ser det som nødvendig å avklare nærmere hvilke tilgangsformer som det anses nødvendig å pålegge Telenor. I den forbindelse kan det være nyttig å ta utgangspunkt i dokumentet "ERG Common Position on Bitstream Access"³⁴. Dette dokumentet omtaler og illustrerer ulike tilgangsnivå, jf. figur 2 nedenfor, samt avgrensner bitstrøm mot videresalg. Et rent videresalgprodukt anses å ikke være et substitutt for bitstrømstilgang da det ikke tillater nye aktører å differensiere sine tjenester i forhold til netteiers egne sluttbrukerprodukter.

³³ Bitstrømstilgang gir likevel kjøper mulighet for å tilføre verdikjæpende tjenester til sluttkunden, i motsetning til rent videresalg.

³⁴ ERG (03) 33rev1 – vedtatt 2. april 2004.



Figur 2: Oversikt over ulike tilgangsnivå.
(Kilde: ERG Common Position on Bitstream Access).

102. De ulike formene for bitstrømstilgang kjennetegnes av på hvilke(t) punkt(er) netteier overleverer trafikken ("bitstrømmen") til andre tilbydere. I figuren skisseres fire ulike nivå i nettet (ikke uttømmende). I det første nivået overleveres trafikken fra netteier til nykommer direkte etter DSLAM. PT er ikke kjent med at en slik løsning i dag er tilgjengelig fra Telenor.

103. Den andre formen for tilgang skjer på ATM-nivå³⁵ og innebærer transport frem til grensesnitt på et antall bredbåndsaksesspunkter (BAP). PT legger til grunn at dette tilsvarer Telenors produktgruppe DSL Aksess. På det tredje nivået er det snakk om at netteier overlater trafikken på et IP-nivå i nettet (sammenlignbart med IP Connect DSL). Den fjerde tilgangsformen innebærer også tilgang til Internett. Et slikt produkt vil i utgangspunktet anses å være rent videresalg. PT legger til grunn at dette er sammenlignbart med produktvarianten IP Total DSL som Telenor tilbyr.³⁶

104. Eksistensen av bitstrømsaktører er av betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet, blant annet for sluttbrukerpriser og produktmangfoldet. De positive virkningene av å ha ulike typer aktører i markedet taler etter PTs oppfatning for å opprettholde et regulatorisk sikkerhetsnett i form av en forpliktelse på Telenor om å tilby bitstrømstilgang. I tillegg til å nekte nye bitstrømsaktører tilgang til markedet, ligger det en potensiell fare i at den dominerende aktøren vil kunne presse etablerte tilbydere ut i løpet av få år.

105. I utgangspunktet kan det reises spørsmål ved om en plikt til å tilby bitstrømstilgang er et egnet middel til å fremme infrastrukturkonkurranse. Myndighetene kan imidlertid stimulere til infrastrukturkonkurranse ved å legge

³⁵ Eventuelt annen teknologi enn ATM.

³⁶ Option 4 i ERG-dokumentet er definert til å omfatte tilgang til "public internet" – WWW, mens Telenors produktblad for IP Total omfatter tilgang til Telenors nasjonale og internasjonale IP-nett og gir mulighet for å tilby IP-adresser.

forholdene til rette for at aktører gis mulighet og incentiver til å klatre på investeringsstigen. På sikt mener derfor PT at bitstrømstilgang kan stimulere til etablering av konkurrerende infrastruktur. Et eksempel på dette er Bluecom som har flyttet store deler av kundemassen fra bitstrøm over på egne DSLAMer og kjøp av LLUB, en prosess som ble startet før selskapet ble kjøpt opp av Catch³⁷. Den regulatoriske forutsetningen må være at det pålagte tilbudet ikke blir så attraktivt at dette går på bekostning av viljen til å investere selv. Dette vil avhenge av det samlede settet av forpliktelser, og ikke tilgangsreguleringen isolert sett.

106. Etter PTs oppfatning vil andre tilbyderes behov for tilgang i hovedsak være dekket gjennom nivå 2 beskrevet ovenfor. Dette er i dag tilgjengelig som del av Telenors bredbåndsportefølje på grossistnivå, og anmodninger om slik tilgang vil derfor normalt sett være å betrakte som rimelige.

107. Sett i lys av at tilgang på nivå 1 vil bidra til ytterligere infrastrukturkonkurranse – sammenliknet med DSL Aksess – er det tilsynets oppfatning at en anmodning om tilgang på dette nivået i utgangspunktet vil kunne anses å være rimelig.

108. Anmodninger om bitstrømstilgang vil likevel måtte vurderes i det enkelte konkrete tilfellet i forhold til om de er å anse som rimelige, jf. ekomloven § 4-1 annet ledd.

109. I den grad samlokalisering (telelosji) eller andre tilhørende produkter er nødvendig for at bitstrømstilgang skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, er det PTs oppfatning at også disse elementene må være omfattet av de særskilte forpliktelsene som pålegges Telenor. Det samme gjelder såkalte Service Level Agreement (SLA) som frem til nå implisitt har vært underlagt kravet om ikke-diskriminering.

110. PT har gjort følgende vurdering av momentene i rimelighetsvurderingen etter ekomloven § 4-1 annet ledd siste punktum:

- *Tilgjengelig kapasitet:*
Muligheten til å tilby bitstrøm avhenger av den tilgjengelige kapasiteten i de enkelte delene av nettet. Dette vil være et moment i rimelighetsvurderingen ved den enkelte anmodning om tilgang. PTs syn er at tilgangsforsikringen i utgangspunktet gjelder der Telenor til enhver tid har bygget ut, dvs. de områder som har xDSL-dekning. Det er ikke uten videre gitt at en anmodning om tilgang i områder der Telenor ikke har dekning vil være rimelig, men dette må likevel vurderes i det enkelte konkrete tilfellet. På bakgrunn av egne og kundenes prognoser, kan imidlertid Telenor planlegge utvidelser av kapasitet, og de nye aktørene må betale for sin forholdsmessige del av kapasitetsutvidelsen. Telenor må dokumentere avslag på anmodning om tilgang dersom kapasitetsmangel er begrunnelsen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd.
- *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. Annen økonomisk usikkerhet vil dessuten kunne dekkes inn gjennom rimelige garantier og sikkerhetsstillelse.

³⁷ Catch er senere blitt kjøpt av Ventelo.

- *Bærekraftig konkurranse:*
PT mener at plikt til å gi tilgang i form av bitstrøm er formålstjenlig for å oppnå bærekraftig konkurranse. Det vises her til drøftelsen over.
- *Behov for å ivareta nettets integritet:*
PT kan ikke se at behov for å ivareta nettes integritet skulle være et argument mot å inngå avtale om bitstrømstilgang. PT mener at Telenor eventuelt vil kunne ta hensyn til dette i selskapets standardavtaler.
- *Immaterielle rettigheter:*
PT kan ikke se at hensynet til immaterielle rettigheter kan gjøre det betenkelig å inngå avtale om kjøp/salg av bitstrøm. Dersom dette mot formodning skulle vise seg å være tilfellet, mener PT at behovet (som i dag) kan ivaretas gjennom avtalen.
- *Etablering av felleseuropeiske tjenester:*
PT kan ikke se en forpliktelse om bitstrømstilgang skulle ha vesentlig negativ innvirkning på etablering av felleseuropeiske tjenester.

111. Etter PTs vurdering kan ikke Telenors LLUB-tilbud alene avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse på en tilfredsstillende måte. PT anser heller ikke at den generelle konkurranserettsreguleringen ville være tilstrekkelig i dette tilfellet. Tilgang for bitstrømsaktører er derfor et forholdsmessig virkemiddel for å avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse. PT vil for ordens skyld presisere at tilgangsforpliktelsen ikke vil gjelde for rene videresalgprodukter som faller utenfor markedsdefinisjonen, jf. kapittel 2.7 i den oppdaterte markedsanalysen.

112. 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 § 4-1 tredje ledd. Det er den som anmoder om tilgang som har denne rettigheten. Begrunnelsen må inneholde en forklaring, samt all den informasjonen som er nødvendig for å avgjøre om anmodningen var ”rimelig”.

8.1.4 Tilgangs-anmodninger og tidsbruk

113. En tilbyder uten incentiv til å gi tilgang vil kunne ta i bruk uthalelsestaktikker for å forsinke behandlingen av andre aktørers anmodninger. En slik potensiell konkurranseskadelig atferd kan ikke fjernes ved en 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.

114. 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.

115. 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.

116. PT mener det mest hensiktsmessige er å pålegge en plikt om at avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. På forespørsel fra tilbyderer 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. PT skal motta 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, vil PT kunne fatte vedtak om retting under trussel om tvangsmulkt.

117. 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 trenering, 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 eller ikke. Uten at andre aktører eller PT har mulighet til å få dokumentert fra Telenors sider hva tiden faktisk har gått med til, vil det være meget begrenset hvilke muligheter PT har til å gripe inn for å hindre trenering. 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*”.

118. Bruk av uthalelestaktikker vil muligens 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 kunne bøte på et slikt problem. PT mener derfor at generell konkurranserett på dette punkt ikke er egnet til å ivareta ovennevnte hensyn i tilstrekkelig grad.

8.1.5 Konklusjon

119. Etter PTs vurdering kan ikke Telenors LLUB-tilbud alene avhjelpe konkurranseproblemet tilgangsnektelse i markedet for bredbåndsaksess på en tilfredsstillende måte. Eksistensen av bitstrømsaktører er av betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet, blant annet for sluttbrukerpriser og produktmangfoldet. De positive virkningene av å ha ulike typer aktører i markedet taler etter PTs oppfatning for å opprettholde et regulatorisk sikkerhetsnett i form av en forpliktelse på Telenor om å tilby bitstrømstilgang. I lys av teorien om *ladder of investment* anser tilsynet at slik tilgang vil bidra til bærekraftig konkurranse.

120. PT mener, på bakgrunn av ovenstående argumenter, at et pålegg om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om bitstrømstilgang er formålstjenlig, forholdsmessig og vel begrunnet.

121. PT vil derfor med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd pålegge Telenor ASA å imøtekomme enhver rimelig anmodning om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet.

122. Etter PTs oppfatning vil forespørsler om bitstrømstilgang til Telenors kobberbaserte aksessnett på tilgangsnivå 2 beskrevet ovenfor normalt sett anses for å være rimelige. Det er videre PTs oppfatning at tilgang på nivå 1 også vil kunne anses å være rimelig. Anmodninger om bitstrømstilgang vil likevel måtte vurderes i det enkelte konkrete tilfellet i forhold til om de er å anse som rimelige, jf. ekomloven § 4-1 annet ledd.

123. Alle avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold slik det er beskrevet over.

124. I den grad samlokalisering eller andre tilhørende produkter er nødvendig for at bitstrømstilgang skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, skal Telenor også imøtekomme enhver rimelig anmodning til slike produkter.

125. 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

8.2.1 Generelt

126. Som påpekt i kapittel 6, er prisdiskriminering, krysssubsidiering og overprising potensielle konkurranseproblemer knyttet til det relevante markedet. Disse konkurranseproblemene er alle relatert til pris og prissetting.

127. I kapittel 4 er det redegjort for at det per i dag ikke er noen direkte prisregulering av bitstrømstilgang. Etter det nye regelverket kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang etter ekomloven § 4-9. Dette gjelder i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbyder.

128. 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.”

129. Som det ble konkludert med i markedsanalysen i vedlegg 1, er det ikke effektiv konkurranse i det relevante markedet, og Telenor har sterk markedsstilling. Det følger nær sagt av definisjonen av sterk markedsstilling i ekomloven § 3-1 at Telenor dermed har mulighet til å operere med uforholdsmessig høye prisnivå og/eller skape prisklemmer. I forhold til andre europeiske land som det er naturlig å sammenligne seg med, har vi i Norge relativt høye sluttbrukerpriser for bredbånd, og man kan trolig også si at vi har et uforholdsmessig høyt prisnivå, jf. sitatet ovenfor. I tillegg vil PT legge vekt på at det er en mulighet for overprising fra Telenors side. Dessuten – og kanskje av større betydning for vurdering av prisreguleringen – er det en fare for at potensielle konkurrenter kan bli utsatt for prisklemmer i markedet.

130. De to betingelsene/kriteriene i ekomloven § 4-9 første ledd er etter PTs oppfatning således til stede: Telenor kan utnytte sin markedsstilling i det relevante markedet til skade for sluttbrukerne ved å opprettholde uforholdsmessig høyt prisnivå eller etablere prisklemme.

131. Som påpekt i kapittel 5, vil PT regulere det relevante markedet etter prinsipp 3 i tilsynets virkemiddeldokument. Dette innebærer at reguleringen skal støtte opp under infrastrukturinvesteringer og bruk av alternative aksessteknologier, enten direkte eller gjennom såkalt *ladder of investment*. Det betyr at PT må vurdere behovet for bruk av prisregulering for å hindre at for eksempel prisklemmer skal kunne oppstå og gjøre det vanskeligere for de nye tilbyderne å etablere seg og få fotfeste i markedet.

132. Samtidig som PT skal redusere etableringshindringer for nye tilbydere, skal PT også legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i Telenors eksisterende infrastruktur, slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer i nettet.

133. Som påpekt ovenfor, er pris en sentral variabel i flere av konkurranseproblemene som er nevnt i kapittel 6. Prisregulering er et virkemiddel som kan rettes direkte mot den strategiske variabelen pris. Slik sett er prisregulering et *effektivt* virkemiddel. Selv om vilkårene for prisregulering i ekomloven § 4-9 første ledd etter PTs oppfatning er til stede, må PT vurdere om prisregulering faktisk er *nødvendig* for å bøte på de aktuelle konkurranseproblemene.

134. I den grad prisregulering anses som nødvendig innenfor markedet for bredbåndsaksess, er det viktig å sørge for at det anvendes metoder for prisregulering som er forholdsmessige i det tilfellet det gjelder, og ikke unødvendig tyngende for den aktuelle tilbyder. Videre står det i merknaden til ekomloven § 4-9 i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) (s. 106):

”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.”

135. For de aktuelle tilgangsformene må det dermed stilles følgende spørsmål:

- i) Er prisregulering en nødvendig forpliktelse for den aktuelle tilgangsform?
- ii) Hvilken form for prisregulering er eventuelt mest hensiktsmessige for den aktuelle tilgangsformen?

136. For øvrig vil konkurranseloven § 11 i betydelig grad begrense dominerende foretaks konkurransefrihet i forhold til valg av prisstrategier. Likevel hjemler ikke bestemmelsen en direkte prisregulering fra konkurransemyndigheten. Prisregulering i form av konkrete pålegg vil først bli aktuelt ved overtredelser av konkurranseloven § 11, og da med hjemmel i konkurranseloven § 12.

137. I det følgende er det prisregulering etter ekomloven som vil bli vurdert nærmere. Ekomloven § 4-9 annet ledd sier at myndigheten kan pålegge tilbyder etter første ledd bruk av bestemte metoder for prisregulering. Først omtaler vi aktuelle metoder for prisregulering i markedet for bredbåndsaksess. I kapittel 8.2.3 drøfter vi behovet for prisregulering i dette markedet. Avslutningsvis, i kapittel 8.2.4, vurderes

behovet for kostnadsregnskap, jf. bestemmelsen om kostnadsregnskap i ekomloven § 4-9 tredje ledd.

8.2.2 Om aktuelle metoder for prisregulering

138. I vedtak i marked 11 (LLUB) er ulike aktuelle prisreguleringsmetoder gjennomgått. ECPR / pris-minus er ansett å være mindre aktuelt for LLUB-markedet og derfor ikke omtalt nærmere i vedtak i marked 11. PT gir i vedtak i marked 11 samtidig uttrykk for at "pris-minus" generelt vil være mer aktuelt som virkemiddel i markeder som skal reguleres under prinsipp 3. PT har derfor funnet det hensiktsmessig å omtale metoden nærmere her. Når det gjelder de øvrige metodene for prisregulering, henvises det til omtalen i vedtak i marked 11, PTs virkemiddeldokument og dokumentet "Høring om metoder for kostnadsorientering"³⁸.

ECPR / Pris-minus

139. Metoden som er kjent som ECPR (Efficient Component Pricing Rule), er et alternativ til kostnadsorientering. ECPR-prisen beregnes ved å summere den vertikalt integrerte tilbyderens (tilbyder med sterk markedsstilling) produksjonskostnader som er knyttet til tilgangsproduktet o.l. og tilbyderens såkalte alternativkostnader, dvs. tapt fortjeneste, ved å gi tilgang til konkurrenter i sluttbrukermarkedet. Under enkelte betingelser kan ECPR forenkles og skrives som

$$P_t = P_s - C_s$$

der P_t er tilgangsprisen, P_s er prisen i sluttbrukermarkedet og C_s er den vertikalt integrerte operatørens kostnader på sluttbrukernivå (dvs. kostnader ved salg, markedsføring, fakturering, kundeservice, etc.). Metoden i sin her forenklete form omtales gjerne som pris-minus (engelsk: retail minus), der "minus" referer til den vertikalt integrerte operatørens kostnader i nedstrømsmarkedet - som det altså gjøres et fratrekk for (såkalte bortfallskostnader).

140. Metoden kan gi gunstige etableringsincentiver: Ved prising etter ECPR vil normalt kun tilbydere som er minst like effektive i nedstrømsproduksjonen som den vertikalt integrerte tilbyderen ha incentiver til å etablere seg. Metoden kan også være særlig egnet til å forhindre prisklemme.

141. En ulempe ved metoden er at også den, i likhet med de vanlige metodene for kostnadsorientering, er forholdsvis informasjonskrevende. Den krever blant annet kontinuerlig overvåkning av den regulerede tilbyderens sluttbrukerpriser og kostnader i nedstrømsproduksjonen. Metoden bringer heller ikke tilgangspriser ned til et kostnadsorientert nivå når sluttbrukerprisene er over det som kan sies å være kostnadsorientert. I slike tilfeller blir ikke prissettingen effektiv i et statisk perspektiv.

142. Metoden kan imidlertid være egnet når slike overpriser ikke er av vesenlig betydning for formålet med reguleringen, f.eks. når det antas at markedsmakten på grossistnivå vil reduseres over noe tid. Videre kan den være hensiktsmessig å bruke ved tilgangsformer lenger nede på investeringsstigen, f.eks. tilgang for videresalg, i markeder der en antar at det er mulig å få duplisering av infrastruktur.

8.2.3 PTs vurdering av behovet for prisregulering av bitstrømstilgang

143. Som allerede nevnt har ikke Telenors bitstrømsprodukt vært underlagt direkte prisregulering etter at det ble lansert. Offentlignettforskriften § 3-2a første ledd gir

³⁸ Høring om metoder for kostnadsorientering, Post- og teletilsynet, 28. januar 2005.

departementet kompetanse til å fatte vedtak om kostnadsorientering. Denne adgangen har ikke departementet benyttet. I bestemmelsen er det derimot nedfelt krav om at bitstrømstilgang til det faste aksessnett skal tilbys andre til likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår og til likeverdig kvalitet som det som tilbys egen virksomhet.

144. Etter PTs oppfatning er konkurranseproblemer i markedet for bredbåndsaksess både relatert til vertikal overføring av markedsrett og enkeltmarkedsdominans, jf. gjennomgangen i kapittel 6. Når det gjelder overføring av markedsrett ved hjelp av pris, har tilsynet spesielt identifisert *prisdiskriminering* og *krysssubsidiering* som aktuelle problemer. 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. Telenor kan, slik PT vurderer det, ha incentiver til å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet, ved å gi den interne sluttbrukervirksomhet lavere pris enn eksterne konkurrenter. Dette vil gi konkurrentene en kostnadsuleppe i forhold til Telenor i sluttbrukermarkedene og kunne lede til en såkalt prisklemme.

145. Denne typen konkurranseproblemer kan til en viss grad avhjelpes ved krav om ikke-diskriminerende vilkår mellom egne (interne) og eksterne virksomheter, jf. kapittel 8.3, eventuelt understøttet av et krav om regnskapsmessig skille. PT tror generelt at det er større fare for prisklemme mellom marked 11 og 12 enn mellom marked 12 og de beslektede sluttbrukermarkeder. Grunnen til dette er at Telenor har, slik PT har vurdert det, mindre å tjene på at bitstrømsaktører mister salg eller må gå ut av markedet, enn at dette skjer med LLUB-aktører. PT anser det derfor som sannsynlig at Telenor har incitament til å bitstrømsaktørene marginer som gjør det mulig å konkurrere i sluttbrukermarkedene.

146. Dette leder oss over til kategorien enkeltmarkedsdominans der *overprising* etter PTs syn kan være et potensielt konkurranseproblem i det relevante markedet. Telenor vil isolert sett ha et incitament til å sette en for høy pris på tjenestene tilbudt i markedet, for på den måten å oppnå høyere profitt ("superprofitt"), med et samfunnsøkonomisk velferdstap som resultat. PT har i vedtak om pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for LLUB pålagt en pristaksregulering, som vil gi Telenor begrensede muligheter til å ta overpris i marked 11. Dette øker faren for at Telenor vil ønske å ta en (for) høy pris på neste nivå i verdikjeden. Samtidig har markedsanalysen vist at Telenor møter en viss grad av konkurranse – både fra andre tilbydere og potensiell fremtidig konkurranse fra ny teknologi – i markedet for bredbåndsaksess, noe som gjør det mindre attraktivt for Telenor å ta en for høy pris i marked 12 isolert sett, enn i marked 11.

147. Basert på ovenstående er det PTs oppfatning at noen av de identifiserte konkurranseproblemer kan bøtes på ved bruk av prisregulering av bitstrømstilgang. Videre vil prisregulering kunne gi større grad av forutberegnelighet for de aktører som kjøper bitstrøm, både eksisterende og nye. Spørsmålet er likevel om det er nødvendig og forholdsmessig med direkte prisregulering i henhold til ekomloven § 4-9, i tillegg til for eksempel et krav om ikke-diskriminering. Prinsippet om minimumsregulering tilsier at det samlede sett av forpliktelser ikke må være mer byrdefullt enn nødvendig. Dersom ikke-diskriminering og eventuelt regnskapsmessig skille anses å være tilstrekkelig, bør en forpliktelse om prisregulering ikke pålegges.

148. Det er flere forhold som taler for at prisregulering i markedet for bredbåndsaksess er unødvendig. For det første er det slik at LLUB-andelen³⁹ i Norge er relativt høy (om lag 20 % av sluttbrukermarkedet). Dette er høyt i europeisk målestokk og blir av mange fremholdt som et sunnhetstegn for det norske bredbåndsmarkedet. Dette – i tillegg til fremvekst av alternative aksessteknologier – utgjør både reell og potensiell konkurranse som etter PTs oppfatning vil virke disiplinerende på Telenor. Det faktum at det er mange og til dels store aktører som kjøper LLUB, bidrar til å gjøre den potensielle konkurransen mer effektiv.

149. For det andre må den konkrete reguleringen av LLUB tas med i betraktningen, jf. vedtak i marked 11 generelt og spesielt forpliktelsen om prisregulering i dette markedet. Etter PTs mening er det hensiktsmessig med en streng og effektiv regulering av LLUB, og noe av hensikten er å legge grunnlaget for bærekraftig konkurranse i markedet for bredbåndsaksess på sikt. Dersom lavere LLUB-priser ikke skulle resultere i lavere (uregulerte) priser på bitstrøm fra Telenor, kan noen av LLUB-aktørene finne det lønnsomt å overta bitstrømsaktører som kunder på et liknende grossistprodukt. Alternativt kan bitstrømsaktørene selv ta spranget til å basere (deler av) sin produksjon på LLUB – enten fordi vilkårene gjør dette mer aktuelt eller fordi veksten i egen kundebase kan forsvare investering i egne DSLAMer etc. PT mener allerede å ha sett tegn på en slik utvikling. Dermed kan nye tilbydere ha et incitament til å klatre høyere i den såkalte investeringsstigen og bidra til en bærekraftig infrastrukturkonkurranse i marked 12. I tillegg skal det nevnes at Telenor må sikre konkurransedyktige betingelser for egen sluttbrukervirksomhet som kjøper bitstrømstilgang internt. Et pålegg om ikke-diskriminerende vilkår, jf. kapittel 8.3, vil bidra til å sikre likebehandling slik at andre tilbydere kan nyte godt av de samme prisene og vilkårene.

150. Overprising er identifisert som et potensielt konkurranseproblem i det relevante markedet. Ut fra den informasjonen PT har tilgjengelig, blant annet tilleggsinformasjon oversendt fra Telenor i forbindelse med ONP-rapporten for 2004, er det ikke noe som tyder på at selskapet så langt har tatt noen overpris for sine produkter i markedet for bredbåndsaksess. En strengere regulering av LLUB med mindre muligheter til å ta ut superprofitt på dette grossistnivået kan øke faren for at Telenor vil ønske ekstra avkastning innen markedet for bredbåndsaksess. PT vil følge denne utviklingen, men mener at dynamikken i det relevante markedet vil begrense Telenors handlefrihet.

151. I tillegg vil det kreve ressurser for myndighetene å følge opp en forpliktelse om prisregulering, og det er ikke sikkert at man i et relativt dynamisk marked ”treffer” med den metoden som måtte velges. I verste fall kan man derfor ende opp med å bruke ressurser på en prisregulering som gir et dårligere utfall enn det dynamikken i markedet selv ville sørget for over noe tid.

152. PT legger også vekt på at bitstrømstilgang til nå ikke har vært prisregulert. Dette har etter vår oppfatning ikke hindret utviklingen i markedet i særlig stor grad. De henvendelser PT har mottatt fra aktører i markedet har stort sett hatt å gjøre med kravet om ikke-diskriminerende vilkår, og ikke prisnivå. Det siste kan selvfølgelig ha noe å gjøre med at aktørene i markedet har vært inneforstått med hvilke hjemler tilsynet har hatt – og ikke har hatt – for å gripe inn overfor Telenor.

³⁹ Den andel av salget i sluttbrukermarkedet som benytter LLUB som innsatsfaktor i produksjonen av bredbåndstjenesten.

153. På bakgrunn av ovenstående har PT etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor prisregulering i markedet for bredbåndsaksess. PT vil imidlertid følge utviklingen i markedet nøye, og dersom vilkårene for bitstrømsaktørene skulle forverre seg vesentlig og/eller sette disse tilbyderne i en prisklemme, vil PT anse bruk av ”pris-minus” som et mulig virkemiddel. Dette er en metode som er ment å gi gunstige etableringsincentiver på ”videresalgsnivå” og er særlig egnet til å forhindre prisklemme, jf. omtalen ovenfor.

8.2.4 Kostnadsregnskap

154. Ekomloven § 4-9 tredje ledd gir 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.”

155. 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.

156. Nyten av et pålegg om kostnadsregnskap må vurderes mot de kostnader et slikt pålegg vil medføre. Et kostnadsregnskap vil kreve ressurser blant annet med hensyn til drift og vedlikehold hos den regulerte tilbyderen, og det vil kreve ressurser hos tilsynsmyndigheten med hensyn til kontroll og oppfølging. Med utgangspunkt i at PT ovenfor har konkludert med at det ikke er nødvendig å pålegge Telenor prisregulering i markedet for bredbåndsaksess, mener PT at nyten av et kostnadsregnskap er begrenset og ikke overtiger de kostnadene et pålegg om slikt regnskap vil medføre.

157. På denne bakgrunn slår PT fast at det ikke vil være forholdsmessig å pålegge Telenor føring av kostnadsregnskap etter ekomloven § 4-9 tredje ledd.

8.2.5 Konklusjon

158. Etter en helhetsvurdering er det PTs konklusjon at det ikke er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor prisregulering etter ekomloven § 4-9 i markedet for bredbåndsaksess. Tilsynet vil imidlertid følge utviklingen fremover.

159. PT har videre konkludert med at det i samme marked ikke er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor føring av kostnadsregnskap etter ekomloven § 4-9 tredje ledd.

8.3 Ikke-diskriminering

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

160. 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. Konkurransproblemer knyttet til disse typer diskriminering er beskrevet nærmere i avsnitt 6.2.1.

161. 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. Konkurransproblemer knyttet til disse typer diskriminering er beskrevet nærmere i avsnitt 6.2.2.

162. 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.

163. 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.

164. 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.

165. 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.“

166. 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 likeverdige kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbyder som til egen eller tilknyttede virksomheter.

167. 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.

168. 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

169. Som indikert ovenfor, vil Telenor, som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for bredbåndsaksess, 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.

170. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom:

1. *Diskriminering mellom egen (intern) og ekstern virksomhet på grunnlag av pris.*
2. *Diskriminering mellom egen (intern) og ekstern virksomhet på grunnlag av andre forhold enn pris.*
3. *Diskriminering mellom eksterne virksomheter på grunnlag av pris.*
4. *Diskriminering mellom eksterne virksomheter på grunnlag av andre forhold enn pris.*

171. 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, og dermed kunne påføre konkurrenter en prisklemme. Et slikt konkurranseproblem vil kunne ha en negativ virkning på konkurransen i nedstrømsmarkedene. En forpliktelse om ikke-diskriminering vil være et effektivt virkemiddel mot et slikt problem. En forpliktelse om ikke-diskriminering som gjelder prisdiskriminering mellom egen og ekstern virksomhet, vil etter PTs oppfatning effektivt kunne bidra til å hindre at Telenor gir egen virksomhet bedre priser for bitstrømsproduktene enn konkurrerende tilbydere, og vil derfor være vel begrunnet i forhold til de potensielle konkurranseproblemer.

172. Imidlertid vil Telenor på andre måter enn gjennom prisdiskriminering ha mulighet til å påføre konkurrenter en prisklemme mellom grossistmarkedet for bredbåndsaksess og det beslektede sluttbrukermarkedet. Konkurranseproblemene rovprising og kryssubsidiering vil også kunne påføre konkurrenter en prisklemme som i verste fall fører til utestengelse. En forpliktelse om ikke-diskriminering vil ikke kunne hindre at disse problemene eventuelt oppstår, men en forpliktelse om regnskapsmessig skille (se kapittel 8.5) vil bidra til å synliggjøre om slike problemer skulle forekomme, noe som kan tenkes å ha en viss disiplinerende effekt.

173. Når det gjelder diskriminering mellom egen og andres nedstrømsvirksomhet på grunnlag av andre forhold enn pris, så er det PTs oppfatning at en forpliktelse om ikke-diskriminering vil være et effektivt virkemiddel også mot problemer av denne type. Eksempelvis vil Telenor kunne ha et incitament til å gi egen

sluttbrukervirksomhet informasjon om grossistvirksomhetens utbyggingsplaner eller liknende, som ikke tilfaller konkurrerende sluttbrukervirksomheter. Videre vil Telenor kunne ha et incitament til å gi egen sluttbrukervirksomhet informasjon om andre tilbyderes sluttkunder og på denne måten gi egen sluttbrukervirksomhet et konkurransefortrinn. En forpliktelse om ikke-diskriminering for Telenor vil kunne bidra til å hindre diskriminering på grunnlag av andre forhold enn pris. PT mener derfor at en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til andre forhold enn pris vil være vel begrunnet i forhold til de potensielle konkurranseproblemer.

174. Når det gjelder diskriminering mellom eksterne virksomheter, anser PT dette i utgangspunktet som et mindre alvorlig problem enn diskriminering mellom egen og andres virksomhet. Imidlertid er det en viss fare for at også 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 selskapet. Dette vil være et problem fordi det vil gjøre at aktører i nedstrømsmarkedet ikke konkurrerer på like vilkår, noe som kan hindre fremvekst av bærekraftig konkurranse. En forpliktelse om ikke-diskriminering for Telenor vil kunne bidra til å hindre diskriminering mellom eksterne kunder. PT mener derfor at en forpliktelse om ikke-diskriminering mellom eksterne virksomheter er vel begrunnet i forhold til de potensielle konkurranseproblemer.

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

8.3.3 Vurdering av om ikke-diskriminering er forholdsmessig

176. PT anser at et pålegg om ikke-diskriminering på Telenor i markedet for bredbåndsaksess 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 variable enn pris.

177. 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 tilbyderen forskjellsbehandlingen har gått utover må kunne godtgjøre at forholdet representerer et konkurranseproblem (misbruk av dominerende stilling). Behovet for forutsigbarhet i markedet taler etter PTs oppfatning også for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig. PT mener derfor at alminnelig konkurranserett ikke er

egnet til å bøte på konkurranseproblemer knyttet til diskriminering i dette markedet i tilstrekkelig grad.

8.3.4 Konklusjon

178. For å motvirke muligheten til å utvise diskriminerende atferd, anser PT at det er nødvendig at Telenor pålegges en forpliktelse om ikke-diskriminering i markedet for bredbåndsaksess. 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).

179. 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 bitstrømskunde ikke kan avvike fra prisene for samlokalisering som tilbys en LLUB-kunde, med mindre Telenor kan begrunne en differensiering ut fra reelle kostnadsforskjeller.

8.4 Offentliggjøring og standardtilbud (transparens)

180. 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.⁴⁰ 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.

181. 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.

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

183. En mulig negativ side ved transparens er at lett tilgjengelig informasjon om priser i prinsippet vil kunne gjøre stilltiende prissamarbeid enklere. 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. Det finnes imidlertid ikke indikasjoner på at slikt samarbeid har forekommet i dette markedet. Siden Telenor er dominerende i markedet og andre foreløpig i liten grad har tilbudt et eksternt bitstrømsprodukt,

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

mener PT at det er svært lite sannsynlig at dette i praksis vil være noe problem i markedet for bredbåndsaksess.

184. PT har på bakgrunn av ovenstående konkludert med at det er nødvendig å pålegge Telenor en forpliktelse om offentliggjøring og standardtilbud (transparens) i markedet for bredbåndsaksess.

185. Når det gjelder transparensforpliktelsenes konkrete innhold, mener PT at jo mer detaljert avtalene er, desto lettere vil det være å kontrollere hvorvidt ikke-diskrimineringsplikten overholdes. Detaljerte krav om innhold er dessuten velegnet til å effektivisere forhandlinger. Avtalene bør etter PTs mening derfor inneholde relativt detaljerte bestemmelser om forhold av betydning for tilbydere som etterspør tilgang. På bakgrunn av dette mener PT at standardavtalene som et minimum må inneholde:

- beskrivelse av tilbudt tjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- tilgangs- og eventuelle trafikkpriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningmetoder for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur, herunder grensesnitt og hvilke standarder som er nyttet,
- avtalt kvalitetsnivå,
- vedlikeholdstjenester og
- bestemmelser om kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

186. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer for å sikre at andre operatører ikke pålegges å betale for tjenester, funksjoner eller ytelser som ikke er nødvendige for den forespurte tjenesten.

187. Bestemmelser om kompensasjon er nytt i forhold til tidligere innholdsmessige krav relatert til standardavtaler. PT mener det er hensiktsmessig å innføre krav om kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå, ettersom dette vil redusere Telenors incentiver for å drive forskjellsbehandling hva angår kvalitet på tjenestene.

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

189. 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.

190. 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.

Forlenget varslingsfrist

191. I henhold til ekomloven § 4-6 første ledd, jf. fjerde ledd har PT anledning til å fastsette en utvidet varslingsfrist dersom dette er nødvendig. Det vil imidlertid ikke være behov for å pålegge varslingsplikt som en selvstendig særskilt forpliktelse, dersom tilfredsstillende krav om varsling følger av andre bestemmelser i ekomloven. I denne sammenheng er det grunn til å påpeke at 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.”

192. 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.”

193. Dersom de to bestemmelsene ses i sammenheng, vil det for praktiske formål være umulig for en tilbyder som baserer seg på kjøp av bitstrømsproduktet fra Telenor, å reflektere prisendringer i sine egne sluttbrukerpriser dersom endring i Telenors vilkår varsles med kun én måned forveien. Av hensyn til at andre tilbydere som kjøper grossisttjenester fra Telenor skal ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer knyttet til Telenors produkt i sine egne vilkår, mener PT det er nødvendig å utvide den generelle varslingsplikten på én måned som er 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. Uten slik utvidet varslingsplikt vil ikke andre tilbydere ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringene i sine egne sluttbrukeravtaler.

194. Når det gjelder prisreduksjoner og øvrige endringer til gunst for andre tilbydere og deres sluttbrukere, er det derimot ikke nødvendig å varsle med to måneders frist. I tråd med tidligere praksis vil slike endringer kunne skje umiddelbart.

Forholdsmessighet og forholdet til generell konkurranserett

195. 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 mye av arbeidet derfor allerede er gjort. Kostnadene forbundet med offentliggjøring og standardtilbud vil således være mer begrenset enn hvis kravet skulle innføres for første gang. Riktignok vil Telenor påføres enkelte administrasjonskostnader, men PT anser at fordelene ved transparens langt overstiger

slike ulemper. Etter PTs vurdering fremstår krav om transparens som forholdsmessige.

196. PT har vurdert om konkurranselovens bestemmelser vil være tilstrekkelig til å ivareta hensynene påpekt ovenfor som taler for transparens. PT mener at 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. Behovet for forutsigbarhet i markedet taler etter PTs oppfatning også for at alminnelig konkurranserett i dette tilfellet ikke er tilstrekkelig.

Konklusjon

197. PT pålegger Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-6 å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler for alle tilgangsformer som tilbys innen markedet for bredbåndsaksess. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf. ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

198. Standardavtalene skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår. Oppdelingen skal i tråd med ekomloven § 4-6 annet ledd tilfredsstillende behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og skal som et minimum inneholde opplysninger om:

- beskrivelse av tilbudt tjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- tilgangs- og eventuelle trafikkpriser,
- prislelementer og hvilke tjenester de enkelte prislelementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningsmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur, herunder grensesnitt og hvilke standarder som er nyttet,
- avtalt kvalitetsnivå,
- vedlikeholdstjenester og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

199. PT pålegger videre Telenor 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.

8.5 Regnskapsmessig skille

8.5.1 Generelt om regnskapsmessig skille

200. 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.

201. 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.”

202. 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.

203. 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.

204. 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.

205. 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.

206. 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 bredbåndsaksess

207. Et regnskapsmessig skille for marked 12 vil etter PTs oppfatning være mest hensiktsmessig å legge mellom nettvirksomheten som produsent og tilbyder av bredbåndsaksess i grossistmarkedet på den ene siden og sluttbrukervirksomheten som tilbyder av bredbånds- og internetttilgang i sluttbrukermarkedene på den andre siden.

208. Et regnskapsmessig skille mellom nett- og tjenestevirksomhet vil bidra til å gjøre interne transaksjoner mellom nettvirksomheten og sluttbrukervirksomhetene mer synlige, og dermed gjøre det enklere å følge opp en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til pris mellom egen og ekstern virksomhet.

209. Et regnskapsmessig skille kan som omtalt ovenfor bidra til å synliggjøre eventuell krysssubsidiert mellom grossist- og sluttbrukervirksomhet. Dette er imidlertid et problem som også til en viss grad blir avhjulpet gjennom forpliktelser om prisregulering og kostnadsregnskap. PT har konkludert med at det ikke vil være forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om prisregulering på Telenor i markedet for bredbåndsaksess. Dette gjør at en forpliktelse om ikke-diskriminering i marked 12 er det eneste virkemidlet som retter seg mot Telenors priser, noe som etter PTs oppfatning taler for at det kan være nødvendig at forpliktelsen om ikke-diskriminering støttes opp av en forpliktelse om regnskapsmessig skille.

210. Et pålegg om regnskapsmessig skille i markedet for bredbåndsaksess ville etter det PT erfarer ikke være like byrdefullt som et slikt pålegg i markedet for LLUB. Et regnskapsmessig skille som beskrevet ovenfor samsvarer i større grad med Telenors interne organisering, slik at det etter PTs oppfatning bør kunne implementeres til en relativt lav kostnad.

211. En forpliktelse om regnskapsmessig skille 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.

212. På bakgrunn av ovenstående har PT konkludert med at Telenor pålegges et regnskapsmessig skille mellom nettvirksomhet på den ene siden og tjenestevirksomhet på den andre siden. PT mener videre, på bakgrunn av ovenstående argumenter, at et pålegg om et slikt skille er formålstjenlig, forholdsmessig og vel begrunnet.

8.5.3 Konklusjon

213. PT har konkludert med at det er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor å utarbeide et regnskapsmessig skille for bitstrømstilgang, mellom nettvirksomheten og den interne tjenesteleverandørvirksomheten jf. ekomloven § 4-8. Telenor må kunne fremvise ved hjelp av et regnskapsmessig skille at prisene som gis til eksterne tjenestetilbydere for bitstrømstilgang er ikke-diskriminerende i henhold til ekomloven § 4-7 annet ledd.

214. Systemet og prinsippene for regnskapsmessig skille må dokumenteres tilstrekkelig til at det kan etterprøves. Dokumentasjonen må blant annet inneholde en oversikt over hvilke kostnadskategorier som er henført til nettvirksomheten og hvilke kostnadskategorier som er henført til Telenors egen sluttbrukervirksomhet på bredbåndsområdet. Beskrivelse av systemet for føring av regnskapsmessig skille, herunder oversikt over kostnadskategorier og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres.

215. Regnskapet og dokumentasjon av at kravet til ikke-diskriminering er oppfylt skal oversendes PT hvert år innen 1. juli. Første rapportering vil være for regnskapsåret 2006. PT kan gi mer utfyllende bestemmelser i senere vedtak.

216. Telenor pålegges å utarbeide et forslag til system for regnskapsmessig skille og oppfølging av kravet til ikke-diskriminerende priser for bitstrømstilgang innen 3 måneder etter at vedtaket er trådt i kraft.

8.6 Vurdering av samlet effekt av særskilte forpliktelser

217. PT har identifisert konkurranseproblemene i grossistmarkedet for bredbåndsaksess, og med utgangspunkt i disse har PT så vurdert hvilke forpliktelser som er best egnet til å bøte på faktiske og potensielle konkurranseproblemer. Forpliktelsene som pålegges Telenor vil etter PTs syn representere en nokså stor regulatorisk byrde samlet sett. Like fullt mener vi at det er forholdsmessig å pålegge samtlige av disse forpliktelsene. Grunnet Telenors sterke markedsstilling innen markedet for bredbåndsaksess, anses det som særlig viktig å legge forholdene best mulig til rette for fremvekst og opprettholdelse av bærekraftig konkurranse. 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 allerede gjelder for Telenor.

218. PT har også vurdert det dit hen at forpliktelsene som vil bli pålagt i marked 11 og marked 12 totalt sett er forholdsmessige og at de er konsistente i forhold til hverandre. I denne vurderingen har tilsynet tatt utgangspunkt i de varslede forpliktelsene i LLUB-markedet. Gitt at Telenors konkurrenter gis tilgang til LLUB som en grunnleggende innsatsfaktor for produksjon av bredbåndstjenester, kan det reises tvil om det også er nødvendig å kreve tilgang på bitstrømsnivå. PT har likevel, blant annet basert på den såkalte investeringsstigen (ladder of investment) som tilnærming, funnet at en plikt til å gi tilgang i form av et bitstrømsprodukt er forholdsmessig og formålstjenlig for å oppnå bærekraftig konkurranse.

219. Etter PTs mening er det hensiktsmessig med en streng og effektiv prisregulering av LLUB, og noe av hensikten er å legge grunnlaget for bærekraftig konkurranse i markedet for bredbåndsaksess på sikt. Gitt prisregulering og de andre virkemidlene som er varslet i marked 11, anser PT at markedsdynamikken og den potensielle konkurransen i marked 12 tilsier at det totalt sett ikke er forholdsmessig å pålegge direkte prisregulering av bitstrømstilgang. PT har likevel funnet at det er nødvendig å pålegge ikke-diskriminering, transparens og regnskapsmessig skille, og mener dette er konsistent i forhold til forpliktelsene i marked 11.

8.7 Om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken

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

221. Tilgangsforpliktelsene og krav om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud vil legge til rette for konkurranse på like vilkår og lavere etableringshindringer i markedet for bredbåndsaksess. Sammen med reguleringen som pålegges i LLUB-markedet, vil virkemiddelbruken etter PTs oppfatning legge til rette for bærekraftig konkurranse.

222. På bakgrunn av ovennevnte konkluderer PT med at de antatte konsekvensene av vedtaket er i overensstemmelse med målsetningene som ligger til grunn for

prinsipp 3. PT kan ikke se at det skulle være fare for betydelige utilsiktede konsekvenser av virkemidlene.

9 Vedtak om pålegg av særskilte forpliktelser

223. På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor har PT konkludert med at Telenor ASA som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for tilgang for levering av bredbåndstjenester, herunder bitstrømstilgang, skal pålegges flere særskilte plikter. I dette kapitlet fastsettes det konkrete innholdet i pliktene.

9.1 Tilgang

224. PT pålegger Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd å imøtekomme enhver rimelig anmodning om bitstrømstilgang til det kobberbaserte aksessnettet.

225. PT pålegger Telenor ASA å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til samlokalisering og/eller andre nødvendige tilhørende produkter fra kunder som etterspør bitstrømstilgang til det faste kobberbaserte aksessnettet.

226. Alle avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold slik det er beskrevet i kapittel 8.1. Telenor ASA plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken ovenfor 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.

227. Dersom tilgang nektes, skal Telenor ASA gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 femte ledd. Begrunnelsen må inneholde en forklaring samt all den informasjonen som er nødvendig for å avgjøre om anmodningen var ”rimelig”, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

9.2 Ikke-diskriminering

228. PT pålegger Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-7 plikt til å ikke diskriminere med hensyn til pris og alle andre vilkår som beskrevet i kapittel 8.3. 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).

9.3 Offentliggjøring og standardtilbud

229. PT pålegger Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-6 å utarbeide og offentliggjøre standardavtaler for alle tilgangsformer som tilbys innen markedet for bredbåndsaksess. Publisering av standardtilbudet på Telenors nettsted anses som tilfredsstillende offentliggjøring, jf. ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

230. Standardavtalene skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår. Oppdelingen skal i tråd med ekomloven § 4-6 annet ledd tilfredsstillende behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere

tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og skal som et minimum inneholde opplysninger om:

- beskrivelse av tilbudt tjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- tilgangs- og eventuelle trafikkpriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningsmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur, herunder grensesnitt og hvilke standarder som er nyttet,
- avtalt kvalitetsnivå,
- vedlikeholdstjenester og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

231. PT pålegger videre Telenor ASA 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.

232. 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.

9.4 Regnskapsmessig skille

233. Med hjemmel i ekomloven § 4-8 pålegges Telenor ASA å utarbeide et regnskapsmessig skille for bitstrømstilgang, mellom nettvirksomheten og den interne tjenesteleverandørvirksomheten. Det regnskapsmessige skillet skal gi grunnlag for å kontrollere at forbudet mot prisdiskriminering overfor eksterne kjøpere av bitstrømstilgang (jf. ekomloven § 4-7 annet ledd) overholdes.

234. Systemet og prinsippene for regnskapsmessig skille må dokumenteres tilstrekkelig til at det kan etterprøves. Dokumentasjonen må blant annet inneholde en oversikt over hvilke kostnadskategorier som er henført til nettvirksomheten og hvilke kostnadskategorier som er henført til Telenor ASAs egen sluttbrukervirksomhet på bredbåndsområdet. Beskrivelse av systemet for føring av regnskapsmessig skille, herunder oversikt over kostnadskategorier og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres.

235. Regnskapet og dokumentasjon av at kravet til ikke-diskriminering er oppfylt skal oversendes PT hvert år innen 1. juli. Første rapportering vil være for regnskapsåret 2006. PT kan gi mer utfyllende bestemmelser i senere vedtak.

236. Telenor ASA pålegges videre å utarbeide et forslag til system for regnskapsmessig skille og oppfølging av kravet til ikke-diskriminerende priser for bitstrømstilgang innen 3 måneder etter at vedtaket er trådt i kraft.

10 Opphør av eksisterende forpliktelser

237. Gjeldende forpliktelser i markedet for bredbåndsaksess, 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, enten blir erstattet av plikter i dette vedtaket eller faller bort.

11 Vedtakets virkningstidspunkt, klagemulighet mv.

238. Vedtaket, og de tilhørende forpliktelsene i markedet for tilgang for levering av bredbåndstjenester, herunder bitstrømstilgang, trer i kraft umiddelbart.

239. 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 iverksetting, utsettes opphør av eksisterende forpliktelser til klagen er endelig avgjort.