



Post- og teletilsynet
Postboks 93
4791 Lillesand

Oslo, 9. oktober 2014

KOMMENTARER TIL VARSEL OM VEDTAK I MARKEDENE FOR TERMINERING AV TALE (MARKED 7)

1 Bakgrunn

Tele2 Norge AS (**Tele2 Norge**) og Network Norway AS (**Network Norway**) viser til Post- og teletilsynets (**PT**) varsel om vedtak 11. september 2014. Tilsynet varsler her at selskapene vil utpekes som tilbydere med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i eget mobilnett. Videre foreslår PT å videreføre dagens særskilte forpliktelser men redusere pristaket til en maksimalpris på 8,3 øre 1. april 2015, 7,5 øre 1. januar 2016 og 6,5 øre 1. januar.

Tele2s norske virksomhet omfatter Network Norway, Mobile Norway og Tele2 Norge. Tele2s norske virksomhet omtales i det videre som **Tele2**. Tele2 vil med dette kommenterer varsel om vedtak.

2 Informasjon om TeliaSonera ABs oppkjøp av Tele2s norske virksomhet

Tele2 AB inngikk 7. juli 2014 avtale med TeliaSonera AB om salg av Tele2s norske virksomhet. Oppkjøpet forutsetter godkjenning av norske konkurransemyndigheter. Det forventes en avklaring senest innen første kvartal 2015. Partene vil ikke gjennomføre transaksjonen før en slik godkjenning eventuelt foreligger. Frem til dette tidspunktet vil med andre ord Tele2 fortsette å opptre som et uavhengig foretak.

3 Tele2 ber PT om å revidere det varslede pristaket

3.1 Nasjonale forhold tilsier at myndighetene opprettholder dagens pristak i den kommende reguleringsperioden

PT varsler at tilsynet vil fastsette maksimalpriser for Tele2, Network Norway og andre aktører basert på "ren LRIC". Tilsynet begrunner dette med at:

- PT ikke lenger er bekymret for at ren LRIC (i motsetning til LRAIC) vil føre til uforholdsmessig lave priser i Norge sammenliknet med andre land (kapittel 7.4.3 og punkt 171),
- overgang til ren LRIC vil gi samfunnsøkonomiske gevinster i form av allokativ effektivitet, produksjonseffektivitet og dynamisk effektivitet (punkt 139 – 152),
- overgang til ren LRIC ikke vil få negative konsekvenser for incentivet til å bygge ut dekning,
- Kommisjonens og ESAs retningslinjer anbefaler ren LRIC (punkt 171),
- resultatene for norske mobiloperatører som fremkommer av den oppdaterte LRIC-modellen kan ikke lenger betraktes som "betydelig lavere" enn øvrige land (punkt 172),
- en "samlet og helhetlig vurdering" tilsier at de positive effektene som utenlandske tilsyn har utført ved overgangen til ren LRIC vil trolig også oppstå i Norge, (punkt 173) og at
- konsekvensberegningene i kapittel 7.4.8 tilsier at ren LRIC er en "egnet" prisreguleringsmetode.

I klagevedtak 11. mai 2011 pekte Samferdselsdepartementet (**SD**) på at Kommisjonens og ESAs anbefalinger og praksis er relevant for PTs valg av kostnadsmodell. Samtidig understreket departementet at det er de nasjonale forholdene som veier tyngst. På side 23 fremgår det:

"Departementet viser videre til at Post- og teletilsynet i sitt vedtak understreker at EU-kommisjonens anbefaling er relevant for norske forhold og at anbefalingen således er et av flere relevante hensyn som har vært sentrale for utformingen av prisreguleringen. Det fremgår imidlertid også klart at tilsynet skal sikre at virkemidlene er tilpasset forholdene i det relevante markedet. [...] Departementet er av den oppfatning at særlige nasjonale forhold skal hensyntas ved utformingen av prisreguleringen og at Post- og teletilsynet gjør rett i å tillegge nasjonale forhold avgjørende vekt.

På side 34 skrev SD videre:

"Internasjonale sammenligninger vil kunne si noe om nivået på termineringsprisene og grad av symmetri. Internasjonale sammenligninger er således relevant, men nasjonale forhold er avgjørende ved utforming av glidebanen."

Og på side 35 oppsummerer departementet rettstilstanden knyttet til bruk av LRIC:

"Samferdselsdepartementet mener det fortsatt er slik at LRIC som prinsipp er godt egnet for fastsettelse av termineringspriser i det norske mobilmarkedet, jf. tidligere vedtak i dette markedet. Ut fra harmoniseringshensyn er det også ønskelig å velge samme modell som benyttes i de fleste andre europeiske land. Så lenge den valgte modellen gir incentivriktige priser og kostnadsdekning, samt incentiver til å bygge et tredje mobilnett, vil det være riktig å fortsette å bruke LRIC ved prisfastsettelsen."

Tele2 er uenig med PT i at det er riktig å basere maksimalprisene for mobilterminering på ren-LRIC i den kommende reguleringsperioden. Tilsynet bør opprettholde dagens pristak:

- Norske myndigheter er som et utgangspunkt ikke bundet til å legge ren-LRIC til grunn for pristaket i marked 7.
- Tilsynets teoretiske analyse av hvilke konsekvenser en overgang til ren-LRIC vil få for allokativ effektivitet, produksjonseffektivitet og dynamisk effektivitet er lite treffende.
- Markedsstrukturen i det norske mobilmarkedet er unik i Europeisk sammenheng.
- I motsetning til hva PT legger til grunn i varselet er det ikke mulig for tilgangskjøpere som Tele2 å effektivisere produksjonen dersom pristaket senkes ytterligere:
 - Det finnes direkte kobling mellom den regulerte termineringsprisen og tilgangsprisene i form av avtalte prisjusteringsmekanismer.
- Dersom PT pålegger en halvering av termineringsprisen basert på ren LRIC, vil dette føre til at inntektene reduseres betydelig fra 1. april 2015 samtidig som tilgangskjøpernes kostnader forblir uendret.
- Dette vil redusere utfordrernes evne til å konkurrere og på den måten forsterke dagens konkurransevridende effekter. Som en direkte konsekvens vil den reviderte reguleringen gi lavere insentiver til å bygge et tredje nett.
- Det er en grunnleggende svakhet ved varselet at PT kun vurderer hvilke konsekvenser ren-LRIC vil få for dekningsutbygging. Tilsynet verken analyserer eller tar hensyn til øvrige negative konsekvenser for konkurransen.

Tele2 vil for øvrig peke på følgende feilslutninger:

- PT legger til grunn at operatørene vil kunne dekke inn felleskostnader mv. fra sluttbrukermarkedet dersom det ikke er tillatt å dekke dette inn på grossistnivå. Slik tilsynet ser det vil dette fremme allokativ effektivitet. Denne hypotesen stemmer ikke med de faktiske markedsforholdene. Det er konkurranse i nedstrømsmarkedet. Tele2 har dermed ingen mulighet til å øke prisene. I så fall vil selskapet miste kunder til andre aktører. Lavere maksimalpriser vil dermed kun redusere inntektene.
- PT legger vekt på at fasttelefoniabonnenter vil komme bedre ut. Samtidig fastslår tilsynet selv at mange sluttbrukere går over fra å bruke fasttelefon til å bruke mobiltelefon. Originert trafikk mobil utgjør nærmere 77 % av totaltrafikken i 2013. Fasttelefoni er betydelig mer marginalisert i 2014.
- PT mener ren LRIC vil fremme produktiv effektivitet ved at "utsiktene til ikke lenger å få dekket felleskostnader fra termineringsproduktet vil øke presset på kostnadskontroll og kostnadseffektivisering ettersom disse kostnadene må dekkes inn fra egne sluttbrukere." Som det fremgår over har ikke tilgangskjøper mulighet til å kontrollere eller effektivisere de underliggende produksjonskostnadene.
- Tilsynet argumenterer for at ren LRIC som kostnadsgrunnlag vil være et bidrag til at konkurransen i sluttbrukermarkedet kan tilta som følge av at det blir lettere for mindre aktører å konkurrere med den prisen de større aktørene tilbyr for on-net trafikk, herunder tilbud om FriFamilie-liknende abonnement. Dette medfører ikke riktighet. For det første reduseres tilgangskjøpernes totale inntekter, noe som påvirker evnen til å konkurrere i negativ retning. For det annet etterspør sluttkundene i stadig mindre grad "FriFamilie" og liknende abonnementstyper. Effekten er dermed svært begrenset.

3.2 PT må gjennomføre en reell konsekvensutredning av overgangen til maksimalpriser basert på "ren LRIC" før fastsettelse av nytt pristak

I punkt 7.4.8 vurderer PT den netto økonomiske effekten av maksimalpriser basert på ren LRIC for de regulerte aktørene for vedtaksperioden. I punkt 210 oppsummerer tilsynet effekten på følgende måte:

"Innføring av lavere termineringspris gir isolert sett en netto negativ økonomisk effekt for de fleste mobiloperatørene på grunn av at reduksjon i totale termineringsinntekter overstiger reduksjon i totale termineringskostnader."

Videre beskriver PT i punkt 7.4.8.4 og 7.4.8.5 en summarisk vurdering av konsekvenser for marked 15 og for sluttbrukerne.

I klagevedtaket 11. mai 2011 stiller SD krav om at PT gjennomfører en fullstendig konsekvensutredning før en eventuell overgang fra LRAIC til ren LRIC (side 38):

"Videre støtter departementet tilsynets syn om at det skal utføres en konsekvensutredning før eventuell senere overgang fra LRAIC til ren LRIC. Dersom ren LRIC velges som modell, må man være sikker på at modellen er robust og sikrer at de sektorspesifikke målene blir tilstrekkelig ivaretatt i vårt nasjonale marked."

Tele2 kan ikke se at PT følger opp denne føringen.

Den varslede maksimalprisen vil få merkbare negative konsekvenser for tilgangskjøpernes evne til å konkurrere med Telenor og TeliaSonera. Som det fremgår over reduseres termineringsinntektene mens aktørenes kostnad forbundet med å kjøpe den samme tjenesten forblir uendret. PT vurderer ikke denne effekten eller hvordan tiltaket dermed påvirket andre aktørers evne til å utfordre operatørene med landsdekkende nett. I stedet begrenser tilsynet seg til å regne ut den bedriftsøkonomiske nettoeffekten. Tele2 mener tilsynet også må se hen til hvilke konsekvenser inntektsbortfallet får for andre aktørers evne til å understøtte et tredje nett.

3.3 Maksimalpriser som er lavere enn tilgangsprisene forutsetter at PT aktivt og effektivt håndhever de særskilte forpliktelsene i marked 15

I punkt 215 skriver PT:

"I markedet for tilgang til samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15) er Telenor som følge av PTs vedtak 5. august 2010 pålagt å gi tilgang på ikke-diskriminerende vilkår, samt rapportere halvårlig regnskapsmessig skille for de regulerte tilgangsformene. Nevnte vedtak angir prinsippene for rapporteringen av regnskapsmessig skille, herunder at kun Telenors egne termineringspriser kan benyttes ved angivelse av samtrafikkinntekter. Pliktene er foreslått videreført i ny regulering, jf. varsel om vedtak 16. januar 2014. Som et resultat av lavere termineringspriser for Telenor kan dette ha som effekt at de relevante tilgangsprisene reduseres, jf. effekten en reduksjon av termineringsinntekter har på resultatet i regnskapsmessig skille. Dette vil etter PTs mening bidra til økt konkurranse og derigjennom økt forbrukervelferd."

I 2011-vedtaket pekte SD på at prisklemmer og andre former for utilbørlig atferd best lot seg løse gjennom tilgangsreguleringen i marked 15:

(Side 36) "Departementet støtter tilsynets vurdering av at eventuelle prisklemmer mellom tilgangspris og termineringspris best ivaretas gjennom reguleringen av marked 15."

[...]

(Side 42) "Departementet er av den oppfatning at prisklemmer først og fremst skal søkes løst i det markedet problemet oppstår. I dette tilfellet knyttet problemet seg primært til tilgangsprisen som reguleres i marked 15."


Marked 15-reguleringen var på dette tidspunktet forholdsvis ny. Både departementet og ESA forutsatte at PT ville håndheve diskrimineringsforbudet raskt og effektivt.¹ Tre år senere kjenner vi fasiten.

Det regnskapsmessige skillet har ikke vært et egnet redskap til å avdekke eller avverge prisklemmer. Det har PT selv innrømmet både gjennom prosessen med utvikling av en marginskvistest og i nytt varsel om vedtak i marked 15.

4 Avslutning

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede.

Med vennlig hilsen
Tele2 Norge AS



Frode Lillebakken
juridisk direktør

¹ Se ESAs kommentarer til PTs notifisering av Marked 15 30. juli 2010 side 12 – 13 og SDs klagevedtak i marked 15 6. april 2011 side 22.

