



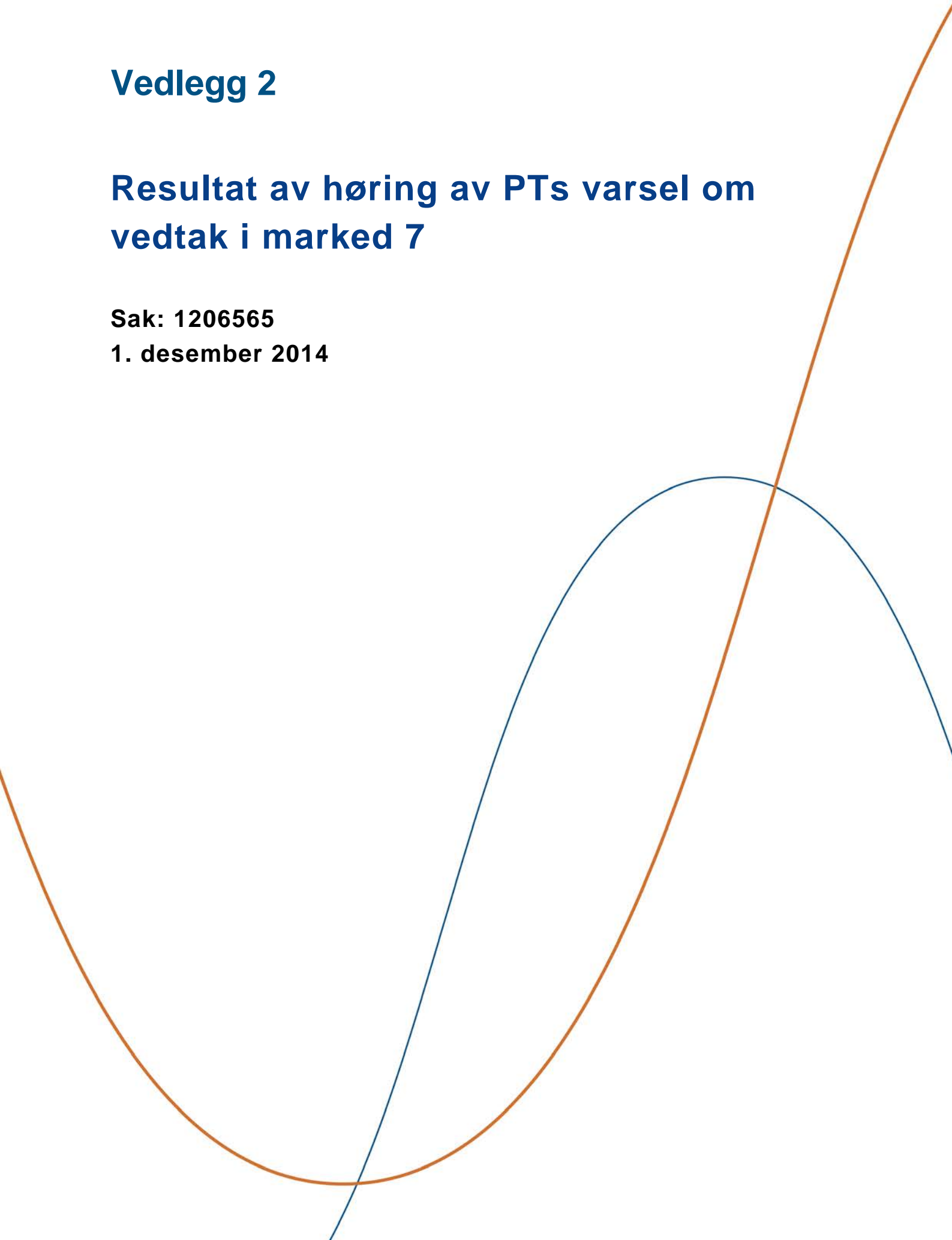
Post- og teletilsynet
Norwegian Post and Telecommunications Authority

Vedlegg 2

Resultat av høring av PTs varsel om vedtak i marked 7

Sak: 1206565

1. desember 2014



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
2	Kommentarer til konsekvensutredning ifm. bruk av ren LRIC	3
2.1	Telenor	3
2.2	Tele2	4
2.3	PTs vurdering av kommentarene	4
3	Kommentarer til innfasing av nye priser	8
3.1	Telenor	8
3.2	PTs vurdering av kommentarene	8
4	Kommentarer til LRIC-modellen	9
4.1	Telenor	9
4.2	PTs vurdering av kommentarene	10
5	Kommentarer til forholdet mellom marked 7 og marked 15.....	11
5.1	TDC	11
5.2	Tele2	11
5.3	PTs vurdering av kommentarene	12

tallgrunnlag og baseres på sviktende anvendelse av økonomisk teori, og dermed ikke oppfyller grunnleggende krav til en konsekvensutredning.

Spesifikt mener Telenor at sviktende anvendelse av økonomisk teori, manglende empiri og tallfesting av priselastisiteter medfører at PT ikke har grunnlag for å konkludere med hensyn til allokativ effektivitet av innføring av ren LRIC.

I tillegg er Telenor kritisk til PTs vurderinger av investeringsincentiver, dels på grunn av manglende empiri som kunne vært benyttet til å vurdere lønnsomhet per basestasjon, og dels på grunn av tilsynets vektlegging av at konkurranse i sluttbrukermarkedet i større grad enn nivåene på termineringspriser er driver for nettverksinvesteringer.

2.2 Tele2

Tele2 viser til Samferdselsdepartementets klagevedtak i marked 7 datert 11. mai 2011, hvor departementet etter Tele2s oppfatning stiller krav til at PT skal gjennomføre en konsekvensutredning før en eventuell overgang fra LRAIC til ren LRIC. Tele2 hevder at denne føringen ikke er fulgt opp av PT. Tele2 viser til at ny termineringspris vil resultere i reduserte termineringsinntekter mens tilgangskostnaden for samme tjeneste forblir uendret. Slik PT forstår det, etterlyser Tele2 en vurdering av andre aktørers mulighet til å utfordre operatører med landsdekkende nett. Tele2 mener at tilgangskjøpere ikke har mulighet til å kontrollere eller effektivisere underliggende produksjonskostnader. Tele2 hevder at det er en svakhet ved varselet når PT har vurdert konsekvenser for dekningsutbygging, men verken analyserer eller tar hensyn til øvrige negative konsekvenser for konkurransen.

2.3 PTs vurdering av kommentarene

LRIC som metodikk for fastsetting av kostandsorienterte termineringspriser i mobilnett har vært benyttet i Norge siden PTs vedtak 8. mai 2007. I nevnte og etterfølgende vedtak har alle aspekter ved metoden vært vurdert og dokumentert, og konsekvenser ved overgang fra LRIC+++ til LRAIC uten påslag for felleskostnader var særskilt vurdert i PTs vedtak 27. september 2010, inkludert LRIC-modell versjon 7.1.

I Samferdselsdepartementets vedtak 11. mai 2011 (side 38) fremkommer bl.a. følgende: *«LRAIC-modellen inneholder prinsipielt sett ikke kostnader knyttet til dekning, men det er likevel en andel kostnader som kan knyttes til in-fill-dekning. Modellen viser at 14 prosent av termineringskostnaden kan henføres til dekning mens de resterende 86 prosent er trafikkdrivne kostnader».*

Analysys Mason har på oppdrag fra PT sett nærmere på dekningskostnader i versjon 8 av LRIC-modellen. Deres analyse gjengis i sin helhet i det følgende (engelsk tekst)²:

“In the v8.1 model, the calculation on row 397-521 of the C11_ComIncr worksheet is important, since common costs do not include 2G and 3G infill coverage. Therefore, some ‘coverage’ costs are part of the LRAIC result precisely since they are for infill coverage.

NPT and Analysys Mason have taken the view (set out in all the modelling going back to 2006) that in-fill coverage provides improved population and area coverage (black spots, indoor signal strength, etc.) but is traffic-related in the long run.

Analysys Mason has tested a slight modification to the v8.1 model for the generic operator, by assuming that in-fill-related assets are included in the network common costs (and therefore are excluded from the LRAIC).

Making these changes in the v8.1 model, this leads to a 26% (1.9 øre) reduction in the blended LRAIC in 2017 i.e. a material 26% of the final LRAIC result for the generic operator comes from this in-fill coverage.

Similarly, turning off the assumptions that lead to in-fill coverage being avoided (i.e. setting cells A6_NtwDesSlct!!24, A6_NtwDesSlct!!25 and A6_NtwDesSlct!!165 to 13) leads to a 51% (3.3 øre) reduction in the 2017 pure LRIC. This can also be seen if one calculates the sites avoided with mobile termination in the v8.1 model. A comparison of this for the v8.1 model and the v8.1 model with the infill coverage assumptions turned off is shown below in Figure 8.

² Merk at Analysys Mason omtaler LRIC-modellen som «v8.1», mens PT i varsel om vedtak har omtalt samme modell som «v8».

³ The values used in the v8.1 model for these inputs lead to larger radii assumed for infill coverage sites in the case when mobile termination is excluded. By setting their values to 1, the infill coverage radii assumed are the same when mobile termination is both included and excluded.

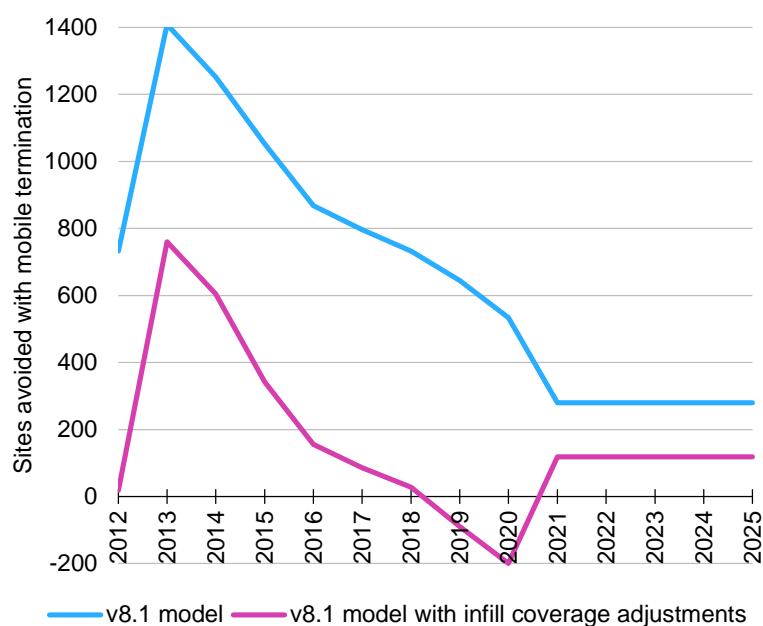


Figure 1: Proportion of sites avoided with mobile voice termination in the v8.1 model, compared to the case where the infill coverage assumptions are the same with and without mobile termination [Source: Analysys Mason, 2014]

The difference between the two lines is the number of sites avoided due to the 2G/3G in-fill coverage assumptions. The difference is approximately 700 sites whilst the 2G network is active and approximately 150 sites in the long-term (when the 2G network has been shut down).

Therefore, we can conclude that the v8.1 model includes approximately 150 3G in-fill coverage sites in the pure LRIC and approximately 550 2G in-fill coverage sites.

Therefore, we can conclude that the costs of (infill) coverage are in fact material contributors to both the LRAIC and the pure LRIC calculated in the v8.1 model.”

Som nevnt har PT konsekvent, siden de første LRIC-modellene, lagt til grunn at infill-dekning forbedrer befolknings- og arealdekning, men er trafikkdrevet på lang sikt. PT mener derfor det er tilstrekkelig å begrense konsekvensutredningen knyttet til dette vedtak til overgang fra LRAIC til ren LRIC.

Når det gjelder Telenors anførsler om anvendelse av teori og allokativ effektivitet, mener PT at det generelt er slik at dersom tilbudet preges av flere tjenester, kan markedene totalt sett bevege seg i retning av allokativ effektivitet dersom en relativt sett høyere andel av felleskostnader allokteres til tjenester med lavere priselastisitet, det vil si tjenester hvor kunder er mindre sensitive til prisøkning.

PT kan ikke se at det foreligger feil anvendelse av økonomisk teori i denne delen av varselet, men har justert teksten i vedtaket for å unngå eventuelle misforståelser. PT er ikke uenig med Telenor med hensyn til at betraktninger knyttet til allokativ effektivitet kunne vært utvidet dersom det forelå robust informasjon om relevante priselastisiteter. Slik type informasjon er imidlertid ofte fraværende. Dette gjelder også i andre europeiske land som har basert sin

regulering i marked 7 på ren LRIC. PT mener likevel at det er rimelig å legge til grunn at effekten av en overgang fra LRAIC til ren LRIC på allokativ effektivitet ikke blir betydelig, gitt at termineringsprisene er symmetriske og trafikkstrømmene er forholdsvis balanserte.

Telenor har kommentert PTs vurderinger av investeringsincentiver, og PT finner det nødvendig å peke på at varsel om vedtak er utstedt i en situasjon med to landsdekkende nett og et nett med omlag 75 prosent befolkningsdekning. Tidligere har asymmetriske termineringspriser vært benyttet som et sentralt virkemiddel for å stimulere investering i et tredje nettverk. I en situasjon med tre nettverk og symmetriske termineringspriser fastholder PT at konkurransen i sluttbrukermarkedet, i større grad enn termineringspriser, påvirker investeringsbeslutninger hos operatørene.

Når PT nå foreslår pristak basert på særkostnader, slik de kalkuleres gjennom ren LRIC, nærmer prisen seg det som ville være en reell marginalkostnad, og reflekterer dermed en effektiv operatør. PT fastholder at denne tilnærmingen til prisfastsetting vil sende riktige investeringssignaler til operatørene. En utvidelse av konsekvensvurderingen ved for eksempel å foreta beregninger av operatørspesifikke marginer per basestasjon, synes å gå langt utover det som nødvendig og hensiktsmessig, gitt det regulatoriske regimet PT arbeider under hvor målsetningen blant annet er harmonisering basert på ren LRIC innenfor EØS-området.

Tele2s kommentarer er, slik PT forstår det, spesielt innrettet mot konkurransesituasjonen for kjøper av tilgang og dreier i så måte seg mye om regulering av tilgangsmarkedet, marked 15. Det vises i den forbindelse til PTs vurderinger i kapittel 5 nedenfor. PT er ikke enig med Tele2 i at varselet ikke vurderer konsekvenser for andre enn dekningsutbyggere. Varselet utreder både konsekvenser som gjelder generelt ved innføring av ren LRIC, og spesielt for alle tilbydere som vil bli direkte berørt av det varslede vedtaket.

PT har forståelse for Tele2s argumenter om at ikke alle deler av produksjonskostnadene kan kontrolleres av Tele2 selv så lenge sluttbrukertilbudet dels baseres på innsatsfaktorer som anskaffes utover egen produksjon. PT mener imidlertid at de beskrevne effekter, herunder insitament til effektivisering av produksjonskostnader, også gjelder for den delen av verdikjeden som en tilgangskjøper produserer selv. PT kan ikke se at det er forhold ved regulering av terminering av tale i mobilnett som direkte berøres av at grad av egenproduksjon og kjøp varierer mellom de ulike tilbyderne.

Etter PTs oppfatning inneholder varselet om vedtak en konsekvensutredning som i tilstrekkelig grad opplyser saken, og som gir grunnlag for velbegrunnede beslutninger om kommende pristaksregulering.

3 Kommentarer til innfasing av nye priser

PT har kommet til at det ikke er behov for en glidebane for nye termineringspriser. I varselets kapittel 7.4.6 redegjøres det for oppdaterte beregnede termineringskostnader og at kunnskapene om nye og lavere kostnader har vært gjort kjent overfor operatørene i første del av 2013. I kapittel 7.4.8 redegjøres det for konsekvenser ved prisreduksjon.

3.1 Telenor

Telenor mener at fraværet av glidebane bryter med tidligere oppgitt informasjon fra PT og tidligere praksis. Telenor mener at manglende bruk av glidebane ikke gir tilstrekkelig regulatorisk forutsigbarhet og forventet tilpasningstid.

3.2 PTs vurdering av kommentarene

Tilsynet legger til grunn at Telenor særlig sikter til presentasjonen av LRIC-modellen i møte med operatørene den 22. mai 2013, når det refereres til tidligere oppgitt informasjon.

I nevnte møte ble resultatene fra LRIC-modellen presentert. Det ble samtidig fokusert på at operatørene skulle gis tilstrekkelig tid til tilpasning, og at glidebane ville bli vurdert i denne sammenhengen. Tidsplanen som ble presentert i møtet, anslo at nytt vedtak ville foreligge i november 2013. En forlenget prosess som medførte at varsel om vedtak først ble publisert i september 2014, har medført at operatørene i realiteten har hatt betydelig tilpasningstid allerede.

Når det gjelder Telenors merknader om tidligere praksis, viser PT til at det ved hvert markedsvedtak gjøres en særskilt vurdering av konsekvenser og behov for eventuelle overgangsperioder. Dette er også gjort i det aktuelle varselet. PT kan ikke se at tilsynet gjennom tidligere prosesser har etablert en norm som tilsier bruk av glidebane ved hver endring av termineringspriser.

PT kan ikke se at Telenor har tilført opplysninger som medfører behov for endring av varslet prisvedtak, og fastholder at det ikke er behov for glidebane av termineringspris for å gi ytterligere tilpasningstid til nytt pristak. PT vil også vise til at tidspunktet for første prisreduksjon av praktiske grunner settes til 1. juli 2015, noe som gir tilbyderne tre måneder ekstra tid til tilpasning i forhold til det som PT la opp til i varsel om vedtak (første reduksjon 1. april 2015).

4 Kommentarer til LRIC-modellen

PT har varslet at LRIC-modellen versjon 8 skal legges til grunn for fastsetting av pristak. LRIC-modellen og modelldokumentasjon var gjenstand for nasjonal høring i perioden 4. mars 2013 til 8. april 2013. Modelldokumentasjon er vedlegg til varsel om vedtak og inkluderer alle høringsinnspill som gjaldt LRIC-modell, med tilhørende respons.

4.1 Telenor

Telenor hevder at deres innspill i høringen av LRIC-modellen ikke i tilstrekkelig grad er hensyntatt når PT har utarbeidet varsel om vedtak.

Telenor mener at LRIC-modellen er beheftet med en rekke svakheter og at den neppe måler inkrementelle eller «avoidable» kostnader slik det legges opp til. Telenor hevder at PTs valg av modellrammeverket gjør det nødvendig å beregne de intertemporale gjennomsnittskostnader slik PT har gjort det, og at kostnadsanslaget fra LRIC-modellen dermed ikke kan anses som anslag på ren LRIC.

Som del av Telenors innspill til modellforutsetninger om GSM infill og effekter av norsk topografi, hevder selskapet at PT tilsynelatende mener at operatørene har en rekke ulønnsomme site'er, og at det er uklart hvordan PT kan belegge en slik påstand. Telenor mener at LRIC-modellens forutsetninger om infill-site'er og topografi/geografisk dekning innebærer en undervurdering av lønnsomhetsbetraktninger for marginale site'er. Telenor påpeker at selv om enkelte site'er isolert sett kan betraktes som ulønnsomme, kan de likevel bidra til inntektsgenerering andre steder i nettverket.

Telenor mener videre at modellforutsetninger om avstenging av 2G-nettet i 2020 ikke reflekterer operatørenes faktiske planer og påpeker at beslutningen har innvirkning på beregnet termineringskostnad. Telenor mener valgt levetid for 2G-nettet representerer en inkonsistens i PTs håndtering av «andre» mobiltjenester, herunder nevnes M2M og datatjenester. I følge Telenor synes det som effekter som trekker i retning av lavere termineringskostnader, hensyntas, men at effekter som trekker i retning av høyere termineringspriser, forutsettes vekk.

4.2 PTs vurdering av kommentarene

PT fastholder at LRIC-modellen som ligger til grunn for varsel om vedtak, tilfredsstillende Kommisjonens og ESAs anbefalinger om å benytte en modell som beregner en fremadskuende, inkrementell kostnad. Modellen som benyttes for å fastsette pristaket, er basert på en generisk operatør med virksomhetsstart i 2012. Kalkulerte kostnader for den generiske operatøren er fra 2012 og fremover og er dermed fremadskuende. Blant annet benytter modellen for en generisk operatør fremtidig forventet etterspørsel og utstyrspriser ved beregning av fremtidige LRIC-kostnader. Som nevnt i modelldokumentasjonen side C43 til C45, er det blant annet ønskelig å unngå tidsbegrensede intertemporale effekter (short-term inter-temporal effects) hvor ulike inkremitter varierer over tid. Av den grunn kalkuleres LRIC-kostnadene over hele den fremtidige perioden som inngår i modellen i stedet for å kalkulere kostnaden periode for periode. PT fastholder at dette er en presis og akseptabel metode for å kalkulere ren LRIC for terminering av tale. Det er også verdt å legge merke til at en slik metode også er benyttet i Danmark, Sverige, Portugal, Belgia og Nederland.

Når det gjelder Telenors kommentarer vedrørende infill-site'er, oppfatter at PT at dette konkret dreier seg om hvilke elementer som påvirker trafikkdrivne kostnader, herunder hvilken multiplikator som er lagt til grunn i LRIC-modellen for å beregne reduksjon i infill-site'er ved bortfall av termineringstrafikk. Telenor ga tilsvarende innspill i forbindelse med høring av LRIC-modellen, og det fremkommer så langt PT kan se ingen nye opplysninger i kommentarene til varsel om vedtak. Modelldokumentasjonen side C-25 til C-29 gir en utfyllende redegjørelse for fastsettelse av multiplikatoren.

Etter PTs oppfatning er Telenors kommentarer om topografi og geografisk dekning som begrunnelse for at flere dekningsselementer skal inngå i kostnadsberegningen, også en gjentakelse av kommentarer fra høringen av LRIC-modellen. PT kan ikke se at det fremkommer nye begrunnelser og fastholder derfor gjeldende modellforutsetninger. Det vises i den forbindelse til modelldokumentasjonen side C-30 til C-31 hvor Telenors innspill og Analysys Masons/PTs respons fremkommer.

I samband med høring av LRIC-modellen foreslo Telenor endrede forutsetninger knyttet til 2G-nettets levetid, jf. modelldokumentasjonen C-20 til C-24 hvor innspill og respons fremkommer. Når det gjelder Telenors henvisning til M2M-produksjon, mener PT at nettverksbehov for produksjon av M2M-tjenester er mindre relevant når det gjelder å kalkulere kostnader for terminering av tale, og at gjeldende forutsetninger vedrørende 2G-nettets levetid er representativ for en effektiv operatør. Analysys Mason har imidlertid på oppdrag fra PT foretatt noen sensitivitetsanalyser for å se hvordan ren LRIC påvirkes dersom en del av 2G-nettet er operativt til 2025 og at migrering av tale og data utsettes, primært for å produsere M2M-tjenester. Effekten på ren LRIC i LRIC-modellen som ligger grunn for varsel om vedtak,

estimeres til å være veldig liten; i perioden 2014 til 2016 er den mindre enn 0,1 øre. Det skal bemerkes at det er mange faktorer vedrørende M2M-trafikk som ikke er modellert i detaljer, og at estimert påvirkning ikke er ment å være et nøyaktig anslag. Analysen viser imidlertid at effekten av å endre forutsetningene er begrenset. Etter en samlet vurdering, og basert på at PT ikke kan se at det fremkommer nye opplysninger i Telenors kommentarer, fastholdes varslede modellforutsetninger.

5 Kommentarer til forholdet mellom marked 7 og marked 15

Ved vurdering av antatte konsekvenser har PT redegjort for at Telenor i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 15) er pålagt å gi tilgang på ikke-diskriminerende vilkår, samt hvert halvår rapportere regnskapsmessig skille for de regulerte tilgangsformene. Pliktene er foreslått videreført i ny regulering, jf. varsel om vedtak 16. januar 2014⁴. PT har vist til at lavere termineringspriser kan ha som effekt at de relevante tilgangsprisene reduseres, jf. effekten en reduksjon av termineringsinntekter har på resultatet i regnskapsmessig skille.

5.1 TDC

TCD hevder at en reduksjon av termineringsprisen vil medføre en forverret marginskvisituasjon for TDC. TDC fremhever nødvendigheten av å se marked 7 i sammenheng med marked 15 og viser til Samferdselsdepartementets uttalelse i klagevedtaket av 11. mai 2011 hvor de skriver: «*Virkemiddelbruken i marked 15 er etter departementets oppfatning egnet til å bøte på prisklemmeproblematikken*» TDC mener at PT ikke har håndhevet dette effektivt i innværende reguleringsperiode og ber PT om at prisen for MVNO-tilgang reguleres parallelt med termineringsprisen slik at marginskvisituasjonen ikke forverres ytterligere.

5.2 Tele2

Tele2 viser til PTs varsel om vedtak avsnitt 215 og tidligere uttalelser om sammenhengen mellom marked 7 og marked 15. Tele2 påpeker at PT og Samferdselsdepartementet tidligere har vist til at det er riktig å regulere der problemet i markedet oppstår, og at dette har vært i marked 15. Tele2 hevder at det regnskapsmessige skillet ikke har vært et egnet redskap til å avdekke eller avverge prisklemmer, og at PT selv har innrømmet dette gjennom prosessen med utvikling av en ny marginskvistest og i nytt varsel om vedtak i marked 15.

⁴ Varsel om vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett, datert 16. januar 2014.

5.3 PTs vurdering av kommentarene

PT oppfatter at høringsinnspillene fra TDC og Tele2 er knyttet til konkurranseproblemer i marked 15, og at aktørene samtidig gir uttrykk for ønske om ytterligere markedsinngripen i dette markedet.

PT viser i den forbindelse til varsel om vedtak i marked 15 hvor PT utpeker Telenor som aktør med sterk markedsstilling og pålegger plikt til å tilby MVNO-tilgang og tilgang til nasjonal gjesting til priser som innebærer at kjøper av tilgang ikke settes i marginskvis.

PT kan ikke se at TDC eller Tele2 har fremført argumenter som gir behov for å endre varslet regulering av marked 7.