



Utkast til vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7)

Sak: 1206565

1. desember 2014

Sammendrag

På bakgrunn av analyse av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (heretter terminering av tale i mobilnett, marked 7) utpeker Post- og teletilsynet (PT) med hjemmel i ekomloven § 3-3 Com4 AS (Com4), Lycamobile Norway Ltd (Lyca), Network Norway AS (Network Norway), TDC AS (TDC), Telenor ASA (Telenor), Tele2 Norge AS (Tele2), TeliaSonera Norge AS (TeliaSonera) og Ventelo AS (Ventelo) som tilbydere med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i eget mobilnett.

PT har identifisert en rekke konkurranseproblemer innenfor de aktuelle markedene for terminering av tale i mobilnett. Konkurranseproblemene skyldes i stor grad at det eksisterer absolutte etableringshindringer i de relevante markedene.

Per i dag er det ikke mulig å tilby konkurrerende produkter i andre tilbyderes termineringsmarked, og det er heller ikke sannsynlig at dette vil kunne skje innenfor en rimelig tidshorisont. Hver tilbyder har således monopol på terminering i eget mobilnett. Absolutte etableringshindringer, sammen med prinsippet om at det er den anropende part som betaler for en samtale ("calling party pays" - CPP), gjør at tilbyderne i liten grad har incentiver til å fastsette effektive priser på terminering av tale i eget mobilnett. Overprising i grossistmarkedet for terminering vil kunne ha konkurranseskadelig effekt dersom overprisen veltes over på sluttbrukermarkedet.

På bakgrunn av ovenstående regulerer tilsynet markedene for terminering av tale med utgangspunkt i prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument. Det innebærer at forbrukernes interesser skal ivaretas ettersom duplisering av infrastruktur ikke vil kunne avhjelpe de aktuelle konkurranseproblemene.

PT har vurdert hensiktsmessigheten av og forholdsmessigheten ved virkemidlene som står til rådighet. Alle tilbydere med sterk markedsstilling skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i tilbydernes mobilnett. Videre vil alle regulerte tilbyderne bli pålagt krav om ikke-diskriminering. Telenor og TeliaSonera vil i tillegg bli pålagt å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud. For Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Tele2 og Ventelo anser PT at offentliggjøring av selskapenes priser for terminering er tilstrekkelig.

Målsetningen for PTs regulering av mobiltermineringsprisene er at alle tilbydere av terminering skal ha priser basert på kostnader for en effektiv operatør, hvilket innebærer at prisene også vil være symmetriske. Basert på oppdaterte kostnadsmodeller pålegges følgende pristaksregulering for Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Telenor, Tele2, TeliaSonera og Ventelo:

Maksimalpris fra 1. juli 2015	Maksimalpris fra 1. januar 2016	Maksimalpris fra 1. januar 2017
8,3	7,5	6,5

Tabell 1: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og bakgrunn.....	7
1.1	Innledning.....	7
1.2	Rettslig utgangspunkt.....	8
1.3	Dokumentets struktur.....	9
2	Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling.....	9
3	Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler.....	10
4	Gjeldende særskilte forpliktelser.....	11
5	Konkurransproblemer.....	13
5.1	Generelt om konkurranseproblemer.....	13
5.2	Samtrafikknektelse.....	13
5.3	Overprising.....	14
5.4	Krysssubsidiering.....	15
5.5	Prisdiskriminering.....	15
5.6	Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris.....	16
6	Generelt om valg av virkemidler.....	16
6.1	Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett.....	16
6.2	Generelt om forholdsmessighet.....	17
7	Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser.....	17
7.1	Samtrafikkforpliktelser.....	17
7.1.1	Bakgrunn og grunnlag for pålegg om forpliktelser.....	17
7.1.2	Pliktens innhold.....	18
7.2	Ikke-diskriminering.....	19
7.3	Standardavtale og offentliggjøring.....	22
7.3.1	Telenor og TeliaSonera.....	22
7.3.2	Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Tele2 og Ventelo.....	24
7.4	Prisregulering.....	25
7.4.1	Utgangspunkt for reguleringen.....	25
7.4.2	LRIC som metode for prisregulering.....	29
7.4.3	Vurdering av å innføre bruk av ren LRIC i Norge.....	30
7.4.4	Beregning av effektiv kostnad.....	38
7.4.5	Særlige vurderinger knyttet til mobil VoIP.....	40

7.4.6	Konkret pristaksregulering	42
7.4.7	Samtaler originert utenfor EØS-området	44
7.4.8	Prisene for samtrafikktilknytning (trafikkapasitet og annet)	45
7.4.9	Nærmere om antatte konsekvenser av prisreguleringen	45
7.5	Regulering av ytterligere nye tilbydere	48
7.6	Vurdering av den samlede effekten av de særskilte forpliktelsene	48
7.6.1	Telenor og TeliaSonera	48
7.6.2	Network Norway og Tele2	48
7.6.3	Com4, Lyca, TDC og Ventelo	49
8	Ileggelse av særskilte forpliktelser	49
8.1	Com4 AS	49
8.1.1	Samtrafikk	49
8.1.2	Ikke-diskriminering	50
8.1.3	Offentliggjøring	50
8.1.4	Prisregulering	50
8.2	Lycamobile Norway Ltd	51
8.2.1	Samtrafikk	51
8.2.2	Ikke-diskriminering	51
8.2.3	Offentliggjøring	51
8.2.4	Prisregulering	51
8.3	Network Norway AS	52
8.3.1	Samtrafikk	52
8.3.2	Ikke-diskriminering	52
8.3.3	Offentliggjøring	52
8.3.4	Prisregulering	53
8.4	TDC AS	53
8.4.1	Samtrafikk	53
8.4.2	Ikke-diskriminering	54
8.4.3	Offentliggjøring	54
8.4.4	Prisregulering	54
8.5	Telenor ASA	55
8.5.1	Samtrafikk	55
8.5.2	Ikke-diskriminering	55
8.5.3	Standardavtale og offentliggjøring	55
8.5.4	Prisregulering	56
8.6	Tele2 Norge AS	56
8.6.1	Samtrafikk	56

8.6.2	Ikke-diskriminering.....	57
8.6.3	Offentliggjøring.....	57
8.6.4	Prisregulering	57
8.7	TeliaSonera Norge AS.....	58
8.7.1	Samtrafikk.....	58
8.7.2	Ikke-diskriminering.....	58
8.7.3	Standardavtale og offentliggjøring.....	58
8.7.4	Prisregulering	59
8.8	Ventelo AS.....	59
8.8.1	Samtrafikk.....	59
8.8.2	Ikke-diskriminering.....	60
8.8.3	Offentliggjøring.....	60
8.8.4	Prisregulering	60
9	Forholdet til gjeldende vedtak	61
10	Vedtaketets virkningstidspunkt, klagefrist mv.	61

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

1. Lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 3-2 pålegger Post- og teletilsynet (PT) å definere relevante produkt- og tjenestemarkeder og geografiske markeder i henhold til EFTA Surveillance Authoritys (ESA) anbefaling om relevante markeder (Anbefalingen)¹. Tilsynet skal analysere markedene og eventuelt identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom en tilbyder utpekes med sterk markedsstilling, skal tilbyderen pålegges minst én av de særskilte forpliktelsene i ekomloven kapittel 4. Særskilte forpliktelser ilegges etter en konkret vurdering av potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet og den aktuelle tilbydernes posisjon i dette markedet.

2. Dette er PTs sjette runde med analyse av ett eller flere markeder for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett. Markedene omtales som markeder for terminering av tale i mobilnett. De tre første analysene tok utgangspunkt i ESAs Anbefaling om relevante markeder fra 2004, mens analysene fra 2010 og 2011 tok utgangspunkt i ESAs anbefaling fra 2008. Markedet for terminering av tale ble i Anbefalingen fra 2004 betegnet som marked 16. Markedet ble opprettholdt i ESAs Anbefaling fra 5. november 2008, men fikk endret nummerering til marked 7. Definisjonen av markedet er uendret.

3. Kommisjonen har revidert listen over relevante markeder og vedtatt ny anbefaling 9. oktober 2014². Grossistmarkedene for terminering av tale i mobilnett er uendret og fremdeles inkludert i listen, men er nå betegnet som marked 2. Det forventes at ESA vil komme med tilsvarende anbefaling for EØS/EFTA-landene, men inntil videre er det Anbefalingen fra 5. november 2008 som er gjeldende for Norges del. PT bruker derfor fortsatt marked 7 som betegnelse for grossistmarkedene for terminering av tale i mobilnett.

4. Nedenstående tabell gir en oversikt over tilbydere som i tidligere vedtak har vært utpekt som aktører med sterk markedsstilling.

Tidspunkt for vedtak	Aktører utpekt med sterk markedsstilling
19. september 2005	Telenor ASA (Telenor), Teletopia Mobile Communications AS (Teletopia), Tele2 Norge AS (Tele2), TeliaSonera Norge AS (TeliaSonera).
8. mai 2007	MTU Networks AS ³ (MTU), TDC AS ⁴ (TDC), Telenor ASA (Telenor), Tele2 Norge AS (Tele2), TeliaSonera Norge AS (TeliaSonera) ⁵ .

¹ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services), as adopted by Protocol 1 thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement.

² COMMISSION RECOMMENDATION of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.

³ Teletopia Mobile Communications AS ble kjøpt opp av MTU Networks AS i begynnelsen av 2007. MTU gruppen begjærte seg konkurs ved utgangen av november 2007.

⁴ Det formelle navnet i vedtak er TDC Song AS.

17. november 2008	Barablu Mobile Norway Ltd. (Barablu), Network Norway AS Network Norway), MTU Networks AS (MTU), TDC AS (TDC), Tele2 Norge AS (Tele2), Ventelo AS (Ventelo).
27. september 2010	Network Norway AS (Network Norway), TDC AS (TDC), Telenor ASA (Telenor), Tele2 Norge AS (Tele2). TeliaSonera Norge AS (TeliaSonera), Ventelo AS (Ventelo).
15. juni 2011	Lycamobile Norway Ltd (Lyca).

Tabell 2: Oversikt over tidligere vedtak og aktører utpekt med sterk markedsstilling.

5. PT har gjennomført ny analyse av samtlige markeder for terminering av tale i mobilnett (vedlegg 1). I analysen konkluderer PT med at Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Telenor, Tele2, TeliaSonera, og Ventelo alle har sterk markedsstilling i sine respektive termineringsmarkeder.

6. Analysene har et tidsperspektiv på to til tre år.

1.2 Rettslig utgangspunkt

7. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU)⁶. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom ekomloven og tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

8. I henhold til dette regelverket fastsettes forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling individuelt etter konkrete vurderinger på bakgrunn av markedsanalyse og med en begrenset fremadskuende tidshorisont⁷. Særlig må det tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekten av de relevante virkemidlene.

9. Ved valget av særskilte forpliktelser har PT tatt hensyn til de vurderinger som det er redegjort for i PTs reviderte virkemiddeldokument 12. juni 2009 (PTs virkemiddeldokument)⁸. Dette dokumentet bygger på "Revised ERG Common Position on the Approach to remedies in the ECNS regulatory framework", utformet av European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG)⁹. Retningslinjene og prinsippene som er nedfelt

⁵ Det formelle navnet i vedtaket er NetCom AS. TeliaSonera Norge AS er TeliaSonera AB sin norske virksomhet, selskapet ble etablert i januar 2011 (tidligere NetCom AS). NetCom og Chess er selskapets merkenavn ut mot sluttkunden.

⁶ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

⁷ Se nærmere om tidshorisont i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20.

⁸ http://www.npt.no/marked/markedregulering-smp/rammer/introduksjon-til-markedsregulering-smp/_attachment/479?_ts=137da56ab33

⁹ http://www.erg.eu/streaming/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf?contentId=542920&field=ATTACHMENT_FILE

i ERGs virkemiddeldokument, skal stimulere til utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt tilrettelegge for en enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemsland.

1.3 Dokumentets struktur

10. Dette utkastet til vedtak består av et hoveddokument med bakgrunn og begrunnelse for de forpliktelsene som pålegges, samt tre vedlegg. Vedlegg 1 inneholder analysen av markedene for terminering av tale i mobilnett. Vedlegg 2 inneholder resultat av nasjonal høring, og vedlegg 3 inneholder modelldokumentasjon for LRIC-modellen, versjon 8.

11. I kapittel 2 utpekes tilbydere med sterk markedsstilling på bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1. Kapittel 3 gir en kort oversikt over det regulatoriske utgangspunktet for valg av virkemidler, mens kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i mobilnett. Kapittel 5 gir en beskrivelse og oversikt over potensielle konkurranseproblemer i de relevante markedene. I kapittel 6 diskuteres generelle prinsipper for virkemiddelbruk, herunder muligheten for fremvekst av bærekraftig konkurranse innenfor de relevante markedene og kravet til at virkemiddelbruken skal være forholdsmessig. På bakgrunn av de forutgående kapitlene og markedsanalysen i vedlegget, gjør PT i kapittel 7 rede for valget av særskilte forpliktelser. Pålegg om særskilte forpliktelser finnes i kapittel 8, forholdet til gjeldende forpliktelser fremkommer i kapittel 9 og det redegjøres for klagemuligheter i kapittel 10.

2 Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling

12. På bakgrunn av analysen av markedene for terminering av tale i mobilnett (vedlegg 1), og med hjemmel i ekomloven § 3-3, utpeker PT følgende selskaper som tilbydere med sterk markedsstilling i de følgende respektive markedene:

- Com4 AS: Terminering av tale i Com4 AS' mobilnett
- Lycamobile Norway Ltd: Terminering av tale i Lycamobile Norway Ltd's mobilnett
- Network Norway AS: Terminering av tale i Network Norway AS' mobilnett.
- TDC AS: Terminering av tale i TDC AS' mobilnett.
- Telenor ASA: Terminering av tale i Telenor ASAs mobilnett.
- Tele2 Norge AS: Terminering av tale i Tele2 Norge AS' mobilnett.
- TeliaSonera Norge AS: Terminering av tale i TeliaSonera Norge AS' mobilnett.
- Ventelo AS: Terminering av tale i Ventelo AS' mobilnett.

—

3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

13. 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 og 4-9. Relevante forpliktelser for markedene for terminering av tale i mobilnett 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.
- Krav om regnskapsmessig skille, jf. ekomloven § 4-8.
- Prisregulering og krav om kostnadsregnskap, jf. ekomloven § 4-9.

14. I medhold av ekomloven § 3-4 andre ledd kan det i særlige tilfeller pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene. I slike tilfeller skal konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 følges.

15. PT har i sitt virkemiddeldokument redegjort for hvilke prinsipper som generelt vil være styrende for tilsynets 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 insentiver til etterlevelse.

16. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EF-retten 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 hensyn 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.”

17. I tillegg til § 1-1 er det oppstilt en særskilt formålsparagraf i § 3-4 tredje ledd. Bestemmelsen stiller krav til 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.”

18. EU-kommisjonen publiserte sin anbefaling om regulering av termineringspriser i fast- og mobilnett 7. mai 2009.¹⁰ ESA publiserte likelydende anbefaling 13. april 2011.¹¹ PT har ved utformingen av den relevante virkemiddelbruken i stor grad hensyntatt de føringer som er gitt der.

4 Gjeldende særskilte forpliktelser

19. Alle tilbyderne som omfattes av dette vedtaket, unntatt Com4 som med dette vil bli underlagt særskilt regulering for første gang, er i dag pålagt særskilte plikter etter ekomloven kapittel 4.

20. I henhold til PTs vedtak 27. september 2010, Samferdselsdepartementets (SD) klagevedtak 11. mai 2011 og PTs vedtak 15. juni 2011 gjelder følgende særskilte forpliktelser for hhv. Lyca, Network Norway, TDC, Telenor, Tele2, TeliaSonera og Ventelo (maksimalprisene er justert for inflasjon):

Lyca:

- Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk og til å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 og 4-1.
- Plikt til å offentliggjøre priser for samtrafikk, jf. ekomloven § 4-6. Selskapet skal også sende PT kopi av alle sluttforhandlede avtaler om terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.
- Maksimalpris på 16 øre per minutt fra 1. januar 2013 for terminering av tale i eget nett, beregnet ut fra et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer, jf. ekomloven § 4-9.

Network Norway:

- Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk og til å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 og 4-1.
- Plikt til å ikke diskriminere mellom eksterne tilbydere og til å gi samtrafikk til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som egen virksomhet, jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd.
- Plikt til å offentliggjøre priser for samtrafikk, jf. ekomloven § 4-6. Selskapet skal også sende PT kopi av alle sluttforhandlede avtaler om terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.
- Maksimalpris på 16 øre per minutt fra 1. januar 2013 for terminering av tale i eget nett, beregnet ut fra et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer, jf. ekomloven § 4-9.
- Plikt til å rapportere hvert halvår om utbyggingen av Mobile Norways mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.

TDC:

¹⁰ Kommisjonens anbefaling se:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/implementation_enforcement/article_7/recom_term_rates_en.pdf

¹¹ ESAs anbefaling se: <http://www.eftasurv.int/media/internal-market/ESAs-Recommendation-on-termination-rates.pdf>

- Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk og til å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 og 4-1.
- Plikt til å offentliggjøre priser for samtrafikk, jf. ekomloven § 4-6. Selskapet skal også sende PT kopi av alle sluttforhandlede avtaler om terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.
- Maksimalpris på 16 øre per minutt fra 1. januar 2013 for terminering av tale i eget nett, beregnet ut fra et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer, jf. ekomloven § 4-9.

Telenor:

- Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk og til å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 og 4-1.
- Plikt til å ikke diskriminere mellom eksterne tilbydere og til å gi samtrafikk til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som egen virksomhet, jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd.
- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk, jf. ekomloven § 4-6. Selskapet skal også sende PT kopi av alle sluttforhandlede avtaler om terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.
- Maksimalpris på 16 øre per minutt fra 1. januar 2013 for terminering av tale i eget nett, beregnet ut fra et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer, jf. ekomloven § 4-9.

Tele2:

- Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk og til å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 og 4-1.
- Plikt til å ikke diskriminere mellom eksterne tilbydere og til å gi samtrafikk til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som egen virksomhet, jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd.
- Plikt til å offentliggjøre priser for samtrafikk, jf. ekomloven § 4-6. Selskapet skal også sende PT kopi av alle sluttforhandlede avtaler om terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.
- Maksimalpris på 16 øre per minutt fra 1. januar 2013 for terminering av tale i eget nett, beregnet ut fra et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer, jf. ekomloven § 4-9.
- Plikt til å rapportere hvert halvår om utbyggingen av Mobile Norways mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.

TeliaSonera:

- Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk og til å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 og 4-1.
- Plikt til å ikke diskriminere mellom eksterne tilbydere og til å gi samtrafikk til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som egen virksomhet, jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd.
- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk, jf. ekomloven § 4-6. Selskapet skal også sende PT kopi av alle sluttforhandlede avtaler om terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.
- Maksimalpris på 16 øre per minutt fra 1. januar 2013 for terminering av tale i eget nett, beregnet ut fra et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer, jf. ekomloven § 4-9.

Ventelo:

- Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk og til å sluttforhandle slike avtaler uten ugrunnet opphold, jf. ekomloven §§ 4-2 og 4-1.
- Plikt til å offentliggjøre priser for samtrafikk, jf. ekomloven § 4-6. Selskapet skal også sende PT kopi av alle sluttforhandlede avtaler om terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 10-3.
- Maksimalpris på 16 øre per minutt fra 1. januar 2013 for terminering av tale i eget nett beregnet ut fra et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer, jf. ekomloven § 4-9.

5 Konkurransproblemer

5.1 Generelt om konkurransproblemer

21. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve atferd som har til formål eller kan ha til virkning, enten å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Slik adferd omtales som konkurransproblemer.

22. I PTs virkemiddeldokument er det gitt en generell beskrivelse av potensielle konkurransproblemer innenfor de relevante markedene. Dokumentet bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene i Europa¹² og identifiserer 27 standard konkurransproblemer.

23. Særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling, skal være egnet til å bøte på aktuelle og/eller potensielle konkurransproblemer i det relevante markedet. Pålegg av særskilte forpliktelser er ikke betinget av at misbruk av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå konkurranseskadelig adferd under gitte forhold.

24. I det følgende gjennomgås konkurransproblemer i tilknytning til markedene for terminering av tale i mobilnett. Vurderingen av konkurransproblemer tar utgangspunkt i en "modified greenfield approach", det vil si en forutsetning om at det aktuelle relevante markedet ikke var underlagt ex-ante regulering.

5.2 Samtrafikknektelse

25. En tilbyder vil i de fleste tilfeller ha et insitament til å tilby samtrafikk i form av terminering. Nytteverdien av et nettverk øker med antall brukere det har tilknyttet, hvilket tilsier at mobiloperatørene vil ønske å inngå samtrafikkavtaler med andre tilbydere.

26. Tilbydere med få sluttbrukere vil normalt se seg tjent med å terminere samtaler fra tilbydere med et stort sluttbrukervolum. På denne måten vil flere personer ha mulighet for å kontakte den mindre tilbyderens sluttbrukere, noe som gjør den mindre tilbyderens tjeneste mer attraktiv.

12

http://www.irg.eu/streaming/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf?contentId=542920&field=ATTACHMENT_FILE

27. For større tilbydere kan det imidlertid være mindre viktig å inngå avtale om samtrafikk med små tilbydere. Det vil i mindre grad forringe kvaliteten på egen mobiltjeneste nevneverdig dersom den større tilbyderens egne sluttbrukere ikke kan anropes av den mindre tilbyderens kunder. En slik samtrafikknektelse vil kunne representere et betydelig konkurranseproblem da det vil vanskeliggjøre, og potensielt gjøre det umulig for den eller de berørte tilbyderne å drive konkurrerende virksomhet. I tillegg vil slik adferd kunne resultere i redusert brukervelferd ved at målsetningen om alle-til-alle-kommunikasjon ikke nås.

28. Ekomloven § 4-2 tredje ledd pålegger tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling. Bestemmelsen reduserer således konkurranseproblemene knyttet til samtrafikknektelse, da plikten til å tilby terminering av tale i eget nett er hjemlet direkte i ekomloven for alle tilbydere som er omfattet av dette vedtaket.

29. Forpliktelsen til å inngå samtrafikk i ekomloven § 4-2 tredje ledd omfatter kun samtrafikk *"innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling"*. Ettersom marked 7 er avgrenset til terminering av tale, vil aktørene kunne ha mulighet og insentiv til bare å motta taletrafikk, ikke SMS og MMS.

30. Plikten etter § 4-2 tredje ledd for tilbydere med sterk markedsstilling i marked 7 er dessuten begrenset til å gjelde avtaler om terminering av tale i eget nett. De aktuelle tilbyderne vil også kunne ha insentiv til å nekte å inngå avtale om kjøp av terminering hos andre tilbydere.

31. Et forhold som er nært beslektet med samtrafikknektelse, er at en tilbyder som ikke har insentiv til å inngå avtale om samtrafikk, vanskeliggjør avtaleinngåelse gjennom å ta i bruk ulike former for uthalelsestaktikk. Typisk vil slik praksis kunne tas i bruk hvor det foreligger plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, men hvor det ikke er bestemt noe om hvor tidseffektive forhandlingene skal være. Trenering kan dermed utgjøre et ikke ubetydelig konkurranseproblem, selv om selve tilgangsforsikningen er lovfestet.

5.3 Overprising

32. Overprising er det mest sentrale konkurranseproblemet i de aktuelle termineringsmarkedene. Den anropende parten eller netteieren som samtalen origineres hos, har ikke kontroll over hvilket nett den oppringte sluttbrukeren er tilknyttet. Netteieren som originerer samtalen har derfor i realiteten ikke annet valg enn å gjennomføre samtalen og deretter betale prisen som den andre netteieren krever (CPP-prinsippet¹³). Dette skaper en monopolsituasjon for mottakende netteier hvor denne vil kunne kreve overpris for terminering i sitt nett. Tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i mobilnett har således insentiv og mulighet til å sette termineringspriser som er høyere enn de kunne tatt i et marked med fungerende konkurranse. Insentivet til å sette høye termineringspriser beskrives ytterligere under kapittelet om krysssubsidiering.

33. Alle de regulerte tilbyderne er underlagt pristak for terminering. Fra 1. januar 2013 er pristaket 16 øre per minutt. Historisk sett har alle tilbydere av terminering i mobilnett fastsatt sine termineringspriser på samme nivå som pristaket. Fraværet av konkurranse om å tilby terminering i de respektive nettene kjennetegner de berørte monopolmarkedene, og medfører at tilbyderne ikke er tvunget til å ta hensyn til konkurrentenes priser. Tilbyderne av terminering har derfor mulighet til å sette priser over det nivå som ville eksistert i et marked med konkurranse.

¹³ Calling Party Pays prinsippet er nærmere beskrevet i markedsanalysen (vedlegg 1) kapittel 2.2.1.

34. På bakgrunn av de iboende insentivene som foreligger i monopolmarkeder, og på bakgrunn av tilbydernes historiske priser, mener PT at det foreligger potensiale for overprising.

35. I markeder hvor én eller flere tilbydere setter termineringsprisene vesentlig høyere enn underliggende effektive kostnader, vil prisingen på sikt kunne ha uheldige konsekvenser med hensyn til ressursbruk og medføre konkurransevridning. Overprising av terminering innebærer at kostnadene skyves over på andre tilbydere og til sist deres sluttbrukere. Høye og eventuelt asymmetriske priser blant mobiltilbydere kan også lede til differensierte priser for å ringe mellom de ulike mobilnettene. En slik utvikling er etter PTs mening uheldig med tanke på transparens i sluttbrukermarkedet, og innebærer også overføring av ressurser mellom kundegrupper i ulike mobilnett.

36. Overprising fra de etablerte netteierne kan også skape etableringshindringer for nye og små netteiere og virtuelle mobiloperatører (MVNOer). Slike tilbydere har gjerne lite kundevolum i en tidlig fase, og hoveddelen av trafikken som origineres i deres nett, vil termineres i nettene til de etablerte tilbydere med langt større markedsandeler. Dersom de etablerte tilbydere krever termineringspriser som overstiger effektivt nivå, vil terminering kunne bli svært kostbart for mindre aktører som har forholdsvis lite internttrafikk.

37. Videre vil overprising av terminering i mobilnett medføre at kunder i fastnett i realiteten subsidierer kunder i mobilnett. Dette kan igjen lede til mindre trafikk fra fastnett til mobilnett enn ønskelig ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

38. På denne bakgrunn mener PT at aktørenes mulighet og insentiv til overprising av terminering i mobilnett utgjør et betydelig konkurranseproblem.

5.4 Krysssubsidiering

39. Overprising muliggjør krysssubsidiering ved at termineringsinntekter som overstiger tilhørende kostnader, kan brukes til å subsidiere deler av egen virksomhet hvor inntekt ikke dekker kostnader. Termineringsinntekter som overstiger tilhørende kostnader, kan for eksempel benyttes til å finansiere deler av markedet for tilgang og originering i mobilnett (markert 15), lave sluttbrukerpriser generelt, subsidiering av mobiltelefoner eller øvrige virksomhetsområder.

40. Asymmetriske termineringspriser har tidligere vært benyttet som et regulatorisk virkemiddel for å senke etableringsbarrierene for nye tilbydere. PT har imidlertid også i tidligere vedtak fremhevet de uheldige konsekvensene ved at slik praksis blir permanent eller virker over lengre tid, og derfor vært tydelig på at asymmetrisk regulering bare har vært aktuelt i en avgrenset periode.

5.5 Prisdiskriminering

41. Tilbydere av terminering vil kunne ha insentiv til å gi bedre priser til interne eller enkelte eksterne tilbydere enn andre. For eksempel kan det tenkes at tilbydere vil gi en mer fordelaktig pris til selskap som inngår i samme konsern eller eventuelle fremtidige partnervirksomheter. På samme måte kan tilbyder som utgjør en større potensiell trussel enn øvrige virksomheter, tenkes å bli avkrevd en høyere pris enn dem som ikke utgjør en like stor trussel.

42. Forskjellsbehandling mellom tilbydere vil kunne resultere i økte kostnader for enkelte tilbydere og kan i ytterste konsekvens lede til utestengelse fra markedet. Prisdiskriminering mellom tilbydere vil derfor kunne være et konkurranseproblem.

5.6 Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris

43. En tilbyder med sterk markedsstilling kan ha insentiv til å forskjellsbehandle egen eller tilknyttet virksomhet og andres virksomheter også i tilknytning til andre forhold enn pris. Diskrimineringen kan gjelde både hvilke samtrafikkjenester som tilbys, kvalitet på tekniske grensesnitt, servicenivå, kvalitet på informasjon osv. Det kan også tenkes å foreligge insitamenter for tilbyderne til å trenere samtrafikkforhandlingene og å stille utilbørlige krav knyttet til samtrafikk (garanti, bundling etc.). PT mener slik forskjellsbehandling kan skape konkurransevridninger, og dette kan utgjøre et konkurranseproblem i de analyserte markedene.

6 Generelt om valg av virkemidler

44. I det følgende redegjør PT for enkelte forhold av generell karakter knyttet til valg av virkemidler i markedene for terminering av tale i mobilnett.

6.1 Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett

45. Det følger av redegjørelsen for prinsipp 2 og 3 i PTs virkemiddeldokument at det vil være sentralt for valg av virkemidler hvorvidt duplisering av infrastrukturen i det relevante markedet anses mulig eller ikke (det vil si om det er sannsynlig å få til bærekraftig infrastrukturkonkurranse). Dersom markedet omfattes av prinsipp 2, vil det normalt være nødvendig og legitimt å operere med et strengere sett av regulatoriske forpliktelser¹⁴.

46. Selv om det kan være mulig å oppnå infrastrukturbasert konkurranse i mobilmarkedet i form av flere konkurrerende mobilnett, vil dette likevel ikke avhjelpe de aktuelle konkurranseproblemene i termineringsmarkedene, jf. kapittel 5 i dette vedtaket. Det skyldes at det ikke er mulig for andre enn tilbyderen som kontrollerer det fysiske eller virtuelle nettverket å tilby terminering til sluttbrukere i dennes nett. Tilbyderne befinner seg derfor i en monopolsituasjon med absolutte etableringshindringer hva angår å tilby terminering i andres nett. PT mener på denne bakgrunn at markedene for terminering av tale i mobilnett i utgangspunktet skal reguleres etter prinsipp 2.

47. I tidligere vedtak i markedene for terminering av tale i mobilnett har reguleringen vært sett i sammenheng med markedet for tilgang til og originering i mobilnett (marked 15). På bakgrunn av samspillet mellom de to markedene har tilbyderne vært pålagt asymmetriske termineringspriser for å legge til rette for infrastrukturbasert konkurranse, herunder etablering av et tredje mobilnettverk. Perioden med asymmetriske termineringspriser ble avsluttet ved utgangen av 2012. Tele2s mobilnett hadde ved utgangen av 2013 nådd i overkant av 75 prosent befolkningsdekning¹⁵.

48. PT har i dette utkast til vedtak lagt vekt på at pålagte plikter skal motivere til effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur, gi kostnadsdekning for regulerte aktører og ikke dempe investeringsviljen.

¹⁴ Se nærmere om prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument 12. juni 2009.

¹⁵ Rapport om mobilutbygging, brev til PT fra Tele2 15. januar 2014. Deler av brevet er u.off.

6.2 Generelt om forholdsmessighet

49. Prinsippet om forholdsmessighet er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) i merknadene til ekomloven § 3-4:

”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.”

50. Prinsippet innebærer at PT ved valg mellom flere alternativer som kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativet. Innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er beskrevet mer detaljert i PTs virkemiddeldokument. I nevnte dokument fremgår det at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke skal være mer tyngende enn nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene.

51. Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at PT ikke skal eller kan ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Kjernen i disse prinsippene er at det ikke skal ilegges strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av tyngende forpliktelser som for eksempel prisregulering, vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig og nødvendig i markeder hvor andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

7 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

7.1 Samtrafikkforpliktelser

7.1.1 Bakgrunn og grunnlag for pålegg om forpliktelser

52. Sluttbrukere forventer å kunne foreta oppringning til andre sluttbrukere uavhengig av hvilket nett de benytter. Å kunne terminere trafikk hos andre tilbydere er derfor avgjørende for mobil- og fastnettilbydernes konkurranseevne. Samtrafikk er en forutsetning for at sluttbrukere hos ulike tilbydere skal kunne foreta oppringning til hverandre. Terminering etterspørres således av aktører som ønsker å imøtekomme egne sluttbrukeres etterspørsel etter å kunne samtale med brukere i andre mobilnett.

53. Kapittel 5.2 beskriver konkurranseproblemene samtrafikknektelse og uthalelsetaktikk. Krav om samtrafikk/tilgangsforpliktelser vil bøte på de identifiserte konkurranseproblemene.

54. Plikt for tilbydere med sterk markedsstilling til å imøtekomme alle rimelige anmodninger om samtrafikk følger av ekomloven § 4-2 tredje ledd. Bestemmelsen lyder:

”Tilbyder skal innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling, imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om samtrafikk. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det foretas en avveining i samsvar med § 4-1 annet ledd. Tilbyder med sterk markedsstilling skal dokumentere og begrunne avslag på anmodning om samtrafikk.”

55. Ettersom samtlige tilbydere som er vurdert i disse markedene, har sterk markedsstilling i eget termineringsmarked, følger plikten til å tilby tilgang til terminering av tale i eget nett direkte av loven. Det er således ikke nødvendig å pålegge samtrafikk særskilt. Terminering inngår som et element i samtrafikk. Alle tilbyderne som omfattes av analysen, er derfor forpliktet til å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering i egne mobilnett.

7.1.2 Pliktens innhold

56. En konkret anmodning om samtrafikk skal etterkommes i den grad anmodningen er rimelig. Det følger av ekomloven § 4-2 tredje ledd annet punktum at rimelighetsvurderingen skal være den samme som etter ekomloven § 4-1 annet ledd. I denne bestemmelsen heter det:

"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:

1. *tilgjengelig kapasitet*
2. *tilbyders investeringer og investeringsrisiko, herunder offentlig støtte- og tilskuddsordninger*
3. *bærekraftig konkurranse*
4. *behov for å ivareta nettets integritet*
5. *immaterielle rettigheter og*
6. *etablering av felles-europeiske tjenester".*

57. For å fjerne noe av grobunnen for mulige konflikter relatert til forhandlinger om terminering, ga PT i vedtaket 8. mai 2007 uttrykk for en del generelle vurderinger av momentene i rimelighetsvurderingen etter ekomloven § 4-2 tredje ledd, andre punktum, jf. § 4-1 andre ledd. Det ble lagt vekt på at hensynet til å oppnå alle-til-alle-kommunikasjon normalt måtte veie tyngre enn tilbydernes interesse i å disponere sin egen infrastruktur. PT mener drøftelsene i vedtaket fortsatt gir et dekkende bilde av PTs vurdering av momentene som skal inngå i rimelighetsvurderingen. Utover dette viser PT til at rimelighetsvurderingene må foretas i tilknytning til konkrete forhold.

58. Som det fremgår av diskusjonen omkring konkurranseproblemer i kapittel 5.2, kan mobiltilbyderne ha insentiv til å nekte å inngå avtale om samtrafikk også for tjenester som ligger utenfor plikten i ekomloven § 4-2 tredje ledd. Tilbyderne som omfattes av dette vedtaket, utpekes til å ha sterk markedsstilling for terminering av *tale* i eget nett. Plikten etter § 4-2 tredje ledd gjelder derfor ikke mottak av SMS- og MMS-trafikk fra andre tilbydere. Plikten gjelder heller ikke for kjøp av terminering hos andre tilbydere. Slike former for samtrafikknektelser vil kunne ha konkurranseskadelig effekter og vil kunne være i konflikt med hensynet til alle-til-alle-kommunikasjon.

59. Ekomloven § 4 -2 annet ledd gir hjemmel til å pålegge samtrafikkforpliktelser i konkrete tilfeller når dette er nødvendig for å sikre alle-til-alle-kommunikasjon. Det følger videre at PT i slike tilfeller kan pålegge plikt til å inngå avtale. Bestemmelsen krever ikke at tilbyderen som pålegges plikter er utpekt med sterk markedsstilling i markedet pliktene knytter seg til. PT har ikke kjennskap til at det har forekommet samtrafikknektelser knyttet til SMS- og MMS-trafikk,

men vil i konkrete tilfeller kunne vurdere bruk av ekomloven § 4-2 annet ledd. Det samme gjelder for eventuelle tilfeller der en mobiltilbyder nekter å kjøpe terminering av tale i andre nett.

60. Uthalelsestaktikk er i kapittel 5.2 beskrevet som et potensielt konkurranseproblem i de relevante termineringsmarkedene. PT mener hensynet til alle-til-alle-kommunikasjon ikke ville vært tilstrekkelig ivaretatt dersom samtrafikkforpliktelsene ikke var fulgt opp av forpliktelser til å slutføre forhandlinger innen rimelig tid. Det fremgår eksplisitt av tilgangsdirektivet artikkel 12 nr. 1 annet ledd at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge en aktør slike plikter. PT anser at ekomloven § 4-1 gir hjemmel til å fastsette regler om tidsbruken.

61. Krav for å motvirke uthalelsestaktikk kan utformes på forskjellige måter. PT mener en generell plikt om at avtaler om terminering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold er hensiktsmessig. For å kunne føre kontroll med at plikten etterleveres, bør den kombineres med krav om å kunne redegjøre for tidsbruken knyttet til samtrafikkforhandlinger. Slik dokumentasjon bør kunne kreves av tilbyderen som mener trenering har funnet sted. For at plikten til dokumentasjon ikke skal være unødvendig tyngende, samt at den som mener seg utsatt for uthalelsestaktikk skal ha incentiv til å reagere rimelig raskt, mener PT dokumentasjonsplikten bør begrenses i tid. Krav om å fremlegge dokumentasjon må derfor fremsettes innen tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. Kopi av dokumentasjon av tidsbruk skal i et slikt tilfelle oversendes PT uten ugrunnet opphold.

62. Ettersom fungerende samtrafikk er av så stor betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet for mobiltelefoni, og for å sikre alle-til-alle kommunikasjon, mener PT det er nødvendig å pålegge tilbyderne de over nevnte plikter til samtrafikk.

63. PT mener at samtrafikkforpliktelsene er egnet til å kompensere for de identifiserte konkurranseproblemene knyttet til samtrafikk som ikke ivaretas gjennom ekomloven § 4-2 tredje ledd, og således til å realisere målet om bærekraftig konkurranse, jf. ekomloven § 1-1. Samtidig går samtrafikkforpliktelsene, etter PTs syn, ikke lenger enn nødvendig.

64. PT mener den allmenne interesse i at samtrafikkforpliktelsene ilegges overstiger ulempen denne forpliktelsen utgjør for de aktuelle tilbyderne. PT kan videre ikke se at det finnes mindre inngripende virkemidler som i tilstrekkelig grad kan motvirke de identifiserte konkurranseproblemene.

Konklusjon

65. Alle tilbydere som er utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. For å sikre fungerende samtrafikk, mener PT det er behov for å pålegge tilbyderne samtrafikkforpliktelser for å ivareta forhold som ikke dekkes gjennom ekomloven § 4-2, tredje ledd. Pålegg om samtrafikkforpliktelser fremkommer av kapittel 8.

7.2 Ikke-diskriminering

66. PT har i kapittel 5.5 identifisert diskriminering mellom ulike interne og/eller eksterne tilbydere med hensyn til pris eller øvrige forhold som potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. Det samme gjelder forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

67. Ekomloven § 4-7 gir hjemmel til å pålegge krav om ikke-diskriminering. Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

“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 likeverdig kvalitet som det tilbys egen virksomhet, datterselskaper eller partnervirksomheter.“

68. Krav om ikke-diskriminering kan pålegges i to sammenhenger. Etter første ledd kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å ikke diskriminere mellom eksterne tilbydere. Bestemmelsens annet ledd hjemler myndighetenes adgang til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samme eller likeverdig kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbyder som til egen eller tilknyttede virksomheter.
69. Krav om ikke-diskriminering vil kunne redusere muligheten til å utvise ekskluderende adferd og dermed hindre overføring av markedsrett fra grossist- til sluttbrukermarkedet. Med ekskluderende adferd siktes det til adferd som har til formål eller virkning å forhindre tilgang og/eller å stenge ute konkurrenter fra markedet gjennom å operere med priser og/eller tilgangsvilkår som favoriserer egen virksomhet. Metoder for å øke konkurrentenes kostnader for derigjennom å redusere etterspørselen etter konkurrentenes produkter, kan være eksempler på slik atferd.
70. Prisdiskriminering vil i stor grad kunne avhjelpest gjennom prisforpliktelsene som pålegges i kapittel 7.4. Regulerte maksimalpriser vil sikre at tilbyderen ikke kan avkreve høyere priser for terminering i eget nett enn den regulerte prisen. Det vil likevel være mulighet for en viss grad av prisdiskriminering ved at én eller flere tilbydere gis lavere priser enn den regulerte maksimalprisen.
71. Når det gjelder eventuelle forskjeller i termineringspris mellom nettinterne og netteksterne anrop, mener PT det vil være lite hensiktsmessig å kreve at prisen for terminering av netteksterne anrop skal være lik den implisitte interne prisen for terminering av nettinterne anrop. Forutsetningene for slik diskriminering vil dessuten svekkes når prisene for netteksterne anrop reduseres til et effektivt nivå. PT mener på denne bakgrunn det mest hensiktsmessige og effektive virkemiddelet for å bøte på dette konkurranseproblemet, er å regulere den netteksterne prisen direkte. I den videre behandlingen av diskriminerende atferd drøftes ikke eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.
72. Etter PTs mening er krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7, det eneste av de tilgjengelige virkemidlene som effektivt adresserer diskriminering knyttet til andre forhold enn pris.
73. Hovedpoenget med et krav om ikke-diskriminering er at likeartede situasjoner skal behandles likt med hensyn til priser, informasjon og øvrige vilkår, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder. Eventuelle forskjeller i vilkårene skal således være basert på objektive kriterier. Et krav om ikke-diskriminering gjør at tilbyderne har mulighet til å konkurrere på samme vilkår, noe som vil ha en positiv innvirkning på konkurransen i markedet.
74. I vedtaket 27. september 2010 vurderte PT effekten av ikke-diskrimineringsplikt for berørte aktører. PT kom til at plikt til ikke-diskriminering skulle videreføres for Network Norway, Telenor, Tele2 og TeliaSonera, men det ikke var behov for en slik plikt for TDC eller Ventelo. Lyca ble heller ikke pålagt en slik plikt i vedtak 15. juni 2011.
75. Bakgrunnen for at Lyca, TDC og Ventelo ikke ble pålagt ikke-diskriminering var at de tre tilbyderne hadde en relativt beskjeden andel av den terminerte trafikken og at eventuell diskriminerende atferd derfor ville ha en begrenset negativ effekt på konkurransesituasjonen. PT mente derfor at det ikke var nødvendig eller forholdsmessig å innskrenke handlefriheten for disse tilbyderne gjennom å pålegge ikke-diskriminering. Tilsvarende mente PT at

diskriminerende atferd fra Network Norway, Telenor, Tele2 og TeliaSonera, som har betydelige andeler av terminert trafikk, ville ha store negative effekter.

76. Ulike pålegg av plikter til ikke-diskriminering må sees i lys av at det har vært asymmetrisk regulering av termineringspriser over en lengre periode. Asymmetriske termineringspriser har vært et virkemiddel i myndighetens mål om å oppnå infrastrukturbasert konkurranse i mobilmarkedene. Formålet har vært at nykommere skal ha en lempeligere regulering for å kunne etablere seg og få fotfeste i markedet. PT har imidlertid uttalt at det kun har vært aktuelt å benytte asymmetriske termineringsprisene som et virkemiddel i en avgrenset periode, og at det langsiktige målet har vært å oppnå et effektivt og symmetrisk prisnivå for alle aktører. Målet om symmetrisk prisnivå ble nådd 1. januar 2013, og PT mener det er hensiktsmessig å innføre likebehandling også for krav til ikke-diskriminering.

77. PT fastholder at den potensielle konkurranseskadelige effekten ved diskriminerende adferd fra ovennevnte tilbydere vil være begrenset, men har på bakgrunn av ovenstående kommet til at dette forholdet ikke lenger er tilstrekkelig tungtveiende til å videreføre forskjellsbehandling hva gjelder plikten til ikke-diskriminering.

78. For å kunne tilby en konkurransedyktig tjeneste, må aktørene kunne tilby alle-til-alle-kommunikasjon. Det innebærer i praksis at aktørene vil være tvunget til å kjøpe termineringstjenester fra andre operatører. Dersom noen av disse favoriserer enkelte kjøpere av terminering, vil det derfor kunne oppstå situasjoner hvor konkurransen vris. Som nevnt tidligere, vil prisreguleringen som omtales i kapittel 7.4 til en viss grad avhjelpe konkurranseproblemene knyttet til prisdiskriminering. Tilbyderne vil likevel kunne ha insentiv til å gi mer fordelaktig pris og vilkår for øvrig til selskap som inngår i samme konsern eller til eventuelle fremtidige partnervirksomheter. Slik forskjellsbehandling adresseres ikke gjennom prisreguleringen. PT mener dessuten diskriminering knyttet til andre vilkår enn pris aktualiseres av at prisdiskriminering i større grad forhindres av prisforpliktelsene.

79. På bakgrunn av dette mener PT at det er behov for å pålegge krav om ikke-diskriminering for alle tilbydere av terminering i mobilnett. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT et krav om ikke-diskriminering i tilknytning til pris og øvrige forhold må gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd). Dette gjelder likevel ikke eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop, jf. hva som er sagt om dette ovenfor.

80. Krav om ikke-diskriminering innebærer en videreføring av eksisterende plikter for Network Norway, Telenor, Tele2 og TeliaSonera og en innskjerping for Lyca, TDC og Ventelo. Pålegget er nytt for Com4 ettersom selskapet ikke har vært underlagt regulering tidligere. Etter PTs oppfatning er et slikt krav forholdsmessig. Virkemiddelet kan bli oppfattet som en beste-vilkårs-lære ved at gunstigere vilkår som oppnås av en tilbyder, også vil måtte reflekteres i vilkårene til andre tilbydere. Ulempene ved en slik innskrenkning i tilbydernes handlingsrom er etter PTs oppfatning mindre enn fordelene for konkurransen. PT kan videre ikke se at andre virkemidler i tilstrekkelig grad vil kunne bøte på de aktuelle konkurranseproblemene.

81. Diskriminerende vilkår kan innebære misbruk av dominerende stilling etter konkurranseloven § 11. For at diskriminerende vilkår skal rammes av bestemmelsen, må konkurransemyndighetene utpeke den aktuelle tilbyderen som dominerende i det relevante markedet. Videre må det påvises at diskrimineringen har, eller er egnet til å frembringe, konkurranseskadelige virkninger, noe som vil gi aktørene mindre grad av forutberegnelighet. Etter PTs oppfatning vil bestemmelsens implisitte forbud mot ikke-diskriminering ikke gi tilstrekkelig beskyttelse mot slik atferd. Sektorspesifikke ex ante-forpliktelser vil dessuten i større grad åpne for hyppige og raske inngrep.

Konklusjon

82. Alle tilbydere som er utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, pålegges krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i sine respektive mobilnett, jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd. Pålegg om ikke-diskrimineringsforpliktelser fremkommer av kapittel 8.

7.3 Standardavtale og offentliggjøring

83. I medhold av ekomloven § 4-6 kan tilbyder med sterk markedsstilling 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. Transparens er i seg selv sjelden tilstrekkelig til å bøte på konkurranseproblemer, men kan derimot gjøre andre virkemidler mer effektive.¹⁶ For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og effektivisere forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av en standardavtale som er offentlig tilgjengelig. Standardavtaler vil følgelig ofte være kostnadsbesparende for tilbyderne og minske risikoen for tvister. Krav om transparens vil også gjøre det lettere for andre tilbydere og PT å kontrollere at forpliktelser om ikke-diskriminering overholdes.

84. Samtlige tilbydere av terminering vil være underlagt tilgangsforpliktelser, se kapittel 7.1. Dette gjør det aktuelt å vurdere krav om transparens for å effektivisere kravet om å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering. PT pålegger også alle tilbyderne krav om ikke-diskriminering. Et krav om transparens vil kunne effektivisere også dette kravet og motvirke forsøk på diskriminerende adferd ytterligere.

85. En mulig negativ side ved transparens er at lett tilgjengelig informasjon om priser vil kunne legge forholdene til rette for stilltiende prissamarbeid. Dersom konkurrenter tilpasser sine priser til hverandre istedenfor å fastsette dem på fritt grunnlag, vil det være skadelig for konkurransen. Denne problemstillingen er imidlertid ikke veldig aktuell for termineringsmarkedene. PT viser i den forbindelse til at termineringsmarkedene består av et begrenset antall aktører hvor prisene allerede er transparente. Gjennom samtrafikkavtaler vil partene i alle tilfelle få kunnskap om den andre partens termineringspriser siden tilbyderne er avhengige av slik informasjon for å kunne fakturere hverandre. Termineringsprisene er dessuten underlagt et symmetrisk pristak, jf. kapittel 7.4. Normalt er alle priser identiske med pristaket. PT mener derfor at potensielle skadevirkninger av krav om transparens vil være svært begrensede.

7.3.1 Telenor og TeliaSonera

86. Krav om standardavtaler for samtrafikk med konkrete krav til innhold vil kunne effektivisere forpliktelser om tilgang ved at viktige detaljer allerede er fastlagt før forhandlingene starter og således bidrar til å skape forutsigbarhet for begge parter. Videre vil konkrete krav til innhold legge til rette for overholdelse av ikke-diskrimineringskravet og gjøre det enklere å kontrollere om kravet overholdes.

87. Telenor og TeliaSonera ble i PTs vedtak 27. september 2010 pålagt å utarbeide standardavtale om samtrafikk med selskapets mobilnett. Øvrige tilbydere har i praksis langt på vei lagt disse standardavtaler til grunn i samtrafikkforhandlinger.

88. PT mener at hensynet til å effektivisere samtrafikkforhandlinger og krav om ikke-diskriminering taler for at både Telenor og TeliaSonera fortsatt bør pålegges krav om

¹⁶ Se mer om sammenhengen mellom transparensforpliktelser og øvrige forpliktelser i ERGs virkemiddeldokument fra side 42 og utover.

transparens i form av offentliggjøring av standardavtale. Publisering av standardavtale på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring.

89. Standardavtalen bør etter PTs mening inneholde relativt detaljerte bestemmelser om forhold av betydning for tilbydere som ønsker å forhandle om samtrafikk. PT legger derfor til grunn at avtalen skal inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys, herunder opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- termineringspriser,
- 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 som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet,
- samtrafikkpunkter,
- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

90. PT vil spesielt fremheve betydningen av å stille krav om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå, jf. ekomloven § 4-6 første ledd nr. 5. En slik forpliktelse må antas å redusere insentiver til forskjellsbehandling hva angår kvaliteten på termineringsproduktet. Slik plikt vil dessuten være i samsvar med prinsipp 4 i PTs virkemiddeldokument og er en videreføring av tilsvarende forpliktelse i PTs vedtak 27. september 2010.

91. Telenor og TeliaSonera har tidligere vært pålagt å oversende til PT samtlige inngåtte avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett, samt endringer i disse. PT mener det ikke lenger er behov for å få alle avtaler tilsendt, og denne plikten vil derfor ikke bli videreført.

92. Endringer i en tilbyders termineringsprodukt vil kunne ha betydning for konkurransesituasjonen til andre tilbydere. For Telenor og TeliaSonera er det riktignok begrensede muligheter til å endre priser på termineringsproduktet til ugunst for andre tilbydere ettersom tilbyderne både er underlagt pristaksregulering og krav om ikke-diskriminering. Ekomloven § 2-4 tredje ledd fastslår at sluttbrukere skal varsles én måned før iverksettelse av endrede avtalevilkår. Tilbydere som kjøper termineringstjenester fra Telenor og TeliaSonera, må ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer knyttet til disse tilbydernes termineringsprodukt i vilkårene overfor egne sluttbrukere. PT mener derfor at Telenor og TeliaSonera med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd må pålegges å gi varsel til andre tilbydere om endringer i eksisterende tilbud til ugunst, senest to måneder før endringen gjennomføres.

93. PT mener at kravene til transparens er forholdsmessige. Telenor og TeliaSonera gis en lettelse ved at plikt til oversendelse av inngåtte og endrede samtrafikkavtaler ikke videreføres, mens påleggene forøvrig er en videreføring av forpliktelsene i PTs vedtak 27. september 2010. Arbeidet med å utarbeide og offentliggjøre standardavtale er allerede gjort. Det vil imidlertid være noen administrasjonskostnader i forbindelse med å holde standardavtalene oppdatert. Disse vurderes å være forholdsvis begrensede, slik at fordelene for konkurransen klart overstiger ulempene kravet måtte medføre for de nevnte tilbyderne.

94. PT mener konkurranselovens bestemmelser ikke vil være tilstrekkelig til å ivareta hensynene påpekt ovenfor som taler for transparensforpliktelser. Den viktigste årsaken til dette er at konkurranseloven ikke i samme grad vil kunne ivareta behovet for forutberegnelighet. Når det gjelder forpliktelser om transparens, er hensikten blant annet å legge til rette for at forhandlinger om samtrafikk kan skje mest mulig effektivt. PT mener at det i denne sammenheng er avgjørende at forpliktelsene kan pålegges i forkant av eventuelle forhandlinger. Ettersom konkurranseregelverket legger til grunn at dominerende aktør må ha utnyttet sin posisjon til skade for konkurransen før myndighetene kan gripe inn, mener PT dette regelverket er mindre egnet til å ivareta hensynet bak transparensforpliktelser enn ex-ante regulering.

Konklusjon

95. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd Telenor og TeliaSonera å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk i sitt mobilnett som angitt over. Videre pålegger PT med hjemmel i ekomloven § 4-6 første jf. fjerde ledd Telenor og TeliaSonera å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud til ugunst senest to måneder før endringene gjennomføres. Pålegg om konkrete plikter knyttet til standardavtale og offentliggjøring fremkommer av kapittel 8.

7.3.2 Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Tele2 og Ventelo

96. Network Norway, TDC, Tele2 og Ventelo ble ikke pålagt å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk i PTs vedtak 27. september 2010. Med unntak av Tele 2, som fikk mildere krav enn ved vedtak 8. mai 2007, var dette en videreføring av tidligere vedtak. Lyca ble heller ikke pålagt å utarbeide standardavtale i vedtak 15. juni 2011. Tilsynet mente et slikt pålegg ville være unødvendig ettersom disse aktørene i praksis har lagt Telenors og TeliaSonerars standardavtaler til grunn i samtrafikkforhandlingene. Ettersom samtrafikkavtaler mellom de nevnte tilbyderne per i dag er fremforhandlet og i liten grad endres, synes det ikke å være særlig behov for at disse tilbyderne skal utarbeide og offentliggjøre egne, fullstendige standardavtaler. For Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Tele 2 og Ventelo vil det etter PTs syn være tilstrekkelig at priser for terminering offentliggjøres.

97. Lyca, Network Norway, TDC, Tele 2 og Ventelo har tidligere vært pålagt å oversende til PT inngåtte avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett, samt endringer i disse, med unntak av avtaler inngått med Telenor og TeliaSonera. PT mener det ikke lenger er behov for å få slike avtaler tilsendt, og denne plikten vil derfor ikke bli videreført.

98. Prisreguleringen som er omtalt i kapittel 7.4 vedrørende Com4, Lyca, Network Norway, Tele 2, TDC og Ventelo, vil begrense disse tilbydernes muligheter til å foreta vesentlige endringer i priser for termineringsproduktet. PT mener imidlertid at forhold knyttet til andre forhold enn pris samt hensynet til forutsigbarhet for andre tilbydere, må tillegges vekt. PT mener derfor at Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Tele 2 og Ventelo med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd må pålegges å gi varsel til andre tilbydere om endringer i eksisterende tilbud til ugunst, senest to måneder før endringen gjennomføres.

99. PT mener at kravene til transparens som pålegges Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Tele 2 og Ventelo, er forholdsmessige og egnet til å effektivisere blant annet de pålagte tilgangspliktene. Selskapene som var omfattet av vedtakene 27. september 2010 og 15. juni 2011, gis en lettelse ved at plikt til oversendelse av inngåtte og endrede samtrafikkavtaler ikke videreføres, mens påleggene forøvrig er en videreføring av eksisterende forpliktelser. Kravene er nye for Com4 som med dette pålegges særskilte plikter for første gang. Tilsynet kan ikke se at en plikt som skissert over vil påføre selskapene nevneverdige kostnader eller ulemper.

100. Videre mener PT som nevnt ovenfor at konkurranselovens bestemmelser ikke vil være tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak kravene til transparens. Det vises i denne sammenheng til vurderingen i kapittel 7.3.1.

Konklusjon

101. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd Com4, Lyca, Network Norway, Tele 2, TDC og Ventelo å offentliggjøre sine termineringspriser. Videre pålegger PT med hjemmel i ekomloven § 4-6 første jf. fjerde ledd Com4, Lyca, Network Norway, Tele 2, TDC og Ventelo å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud til ugunst senest to måneder før endringene gjennomføres. Pålegg om konkrete plikter knyttet til standardavtaler og offentliggjøring fremkommer av kapittel 8.

7.4 Prisregulering

102. PT har i kapittel 5 redegjort for at overprising og krysssubsidiert er potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet.

103. I medhold av ekomloven § 4-9 kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisblemmer for konkurrerende tilbydere.

104. Ekomloven § 4-9 stiller ikke krav om at den regulerte tilbyderen faktisk tar en uforholdsmessig høy pris. Det er tilstrekkelig at tilbyderen med sterk markedsstilling potensielt kan komme til å gjøre det. Som det fremgår av beskrivelsen av konkurranseproblemet overprising, mener PT vilkåret for prisregulering av de relevante termineringsmarkedene er oppfylt.

105. Etter tilsynets mening er virkemidler som standardtilbud, offentliggjøring og ikke-diskriminering ikke tilstrekkelige til å motvirke konkurranseproblemer knyttet til overprising. Prisregulering er således nødvendig for å bøte på konkurranseproblemet overprising og dermed forhindre de uheldige konsekvensene som fremkommer i kapittel 5.

7.4.1 Utgangspunkt for reguleringen

106. PTs og SDs tidligere vedtak i markedene for terminering av tale er utgangspunktet for prisreguleringen i dette vedtaket. Videre har Kommisjonens og ESAs anbefaling om regulering av termineringspriser, jf. kapittel 7.4.1.2, sammen med det generelle hensynet til harmonisering, vært sentralt for utformingen.

107. Det fremkommer av gjeldende vedtak at det i løpet av reguleringsperioden skal foretas en konsekvensutredning av kun å inkludere trafikkrelaterte kostnader og ekskludere alle dekningskostnader fra LRIC-beregningen i Norge¹⁷. Konsekvensene av å benytte ren LRIC som grunnlag for kostnadsberegningen, er vurdert i kapittel 7.4.3.

7.4.1.1 PTs og SDs tidligere vedtak i markedene for terminering av tale i mobilnett

108. Tabell 2 i dette dokumentet gir en oversikt over tidspunkt for pålegg av plikter for tilbydere av terminering med sterk markedsstilling. I forbindelse med PTs vedtak 8. mai 2007 gjorde tilsynet en grundig vurdering av ulike metoder for kostnadsfastsettelse for terminering. Tilsynet konkluderte med at utvikling og implementering av LRIC-modell ville være formålstjenlig i dette markedet, noe som fikk støtte fra både SD, Konkurransetilsynet og ESA.

¹⁷ PTs vedtak 27. september 2010, kapittel 6.4.3.2.

Prisregulering ble i dette vedtaket basert på nedtrapping mot effektive kostnader basert på LRAIC+++¹⁸. Det ble gitt en utfyllende begrunnelse for valget av kostnadsmetode i vedtaket.

109. Pristaksreguleringen i vedtaket 8. mai 2007, etterfulgt av vedtak 17. november 2008 og SDs vedtak 19. mai 2009, medførte en videreføring av å benytte LRAIC+++ som grunnlag for prissetting, og medførte samtidig asymmetriske termineringspriser med formål om bærekraftig konkurranse.

110. PTs vedtak for terminering i mobilnett 27. september 2010 omfattet alle tilbydere av terminering i mobilnett. Prisreguleringen ble denne gangen utformet på grunnlag av beregnede effektive kostnader basert på LRAIC uten påslag for felleskostnader. Nye priser ble implementert gjennom en glidebane med gradvis reduserte priser for samtlige tilbydere ned mot symmetriske priser fra 1. juli 2012. Deretter skulle effektive og symmetriske priser basert på LRAIC¹⁹ gjelde fra 1. januar 2013. Vedtaket ble påklaget.

111. SD fattet vedtak i klagesaken 11. mai 2011 hvor PTs vedtak ble stadfestet med unntak av maksimalprisene for Tele2 og Network Norway. For nevnte tilbydere vedtok SD å forlenge perioden med asymmetri samt sette en høyere maksimalpris i perioden frem til 1. januar 2013.

112. Lyca lanserte sluttbrukertjenester i Norge i april 2010. Tjenestene er basert på en tilgangsavtale med TeliaSonera. 15. juni 2011 ble Lyca identifisert som tilbyder med sterk markedsstilling, og PT påla Lyca blant annet samme pristaksregulering som for øvrige MVNOer, herunder TDC og Ventelo.

113. 19. september 2011 mottok SD en anmodning om forlenget periode med asymmetriske priser fra Tele2 og Network Norway for å kunne finansiere ytterligere utbygging av mobilnett utover 75 prosent befolkningsdekning. Bakgrunnen var at selskapene hadde revurdert sine forretningsplaner og mente det var nødvendig for etableringen av et konkurransedyktig tredje mobilnett at nettet ble så stort at nasjonal gjesting kunne slås av. PT vurderte anmodningen i første instans. PTs nettverksanalyse viste at det var betydelig ledig kapasitet i eksisterende nettverk. Samtidig ble det i konkurranseanalysen identifisert forhold som indikerte at et tredje mobilnett burde ha høyere dekningsgrad enn 75 prosent for i tilstrekkelig grad kunne konkurrere effektivt med de etablerte netteierne. PT konkluderte imidlertid med at eventuelle konkurranseproblemer knyttet til tilgang til mobilnett burde adresseres gjennom eventuell videre regulering av marked 15 og ikke i termineringsmarkedene. Tilsynet la videre til grunn at eierne av det tredje nettet hadde bedriftsøkonomiske insentiver til å fortsette utbygging utover 75 prosent befolkningsdekning og at videre utbygging derfor kunne forventes uten offentlig styrt subsidiering. PT avsto anmodningen i vedtak 26. juni 2012.

114. Tele2 og Network Norway påklaget PTs vedtak. SD konkluderte med at det ville være bedriftsøkonomisk lønnsomt for selskapene å fortsette utbyggingen utover 75 prosent befolkningsdekning og stadfestet PTs vedtak 20. desember 2012. Symmetriske termineringspriser basert på LRAIC ble dermed innført i Norge fra 1. januar 2013.

7.4.1.2 Kommisjonens og ESAs anbefaling om regulering av termineringspriser i fast- og mobilnett

115. På bakgrunn av behovet for en harmonisert regulering av termineringspriser, publiserte Kommisjonen sin anbefaling om regulering av termineringspriser i fast- og mobilnett 7. mai 2009.²⁰ ESA publiserte likelydende anbefaling 13. april 2011.²¹ Kommisjonen og ESA mente

¹⁸ LRAIC+++ (Long Run Average Incremental Cost) gir påslag for felleskostnader og business overhead.

¹⁹ LRAIC uten påslag for felleskostnader og business overhead. Ofte benyttes LRIC som en fellesbetegnelse for LRAIC og LRIC med og uten påslag samt for ren LRIC.

²⁰ Kommisjonens anbefaling se: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF>

anbefalingen var viktig for blant annet å skape forutsigbarhet for aktørene, sikre korrekte insentiver for potensielle investorer samt redusere den regulatoriske byrden for tilbydere som opererer i flere land.

116. I anbefalingen vurderes kostnadsorientering som det mest hensiktsmessige virkemiddel for å bøte på konkurranseproblemet overprising. Videre sier anbefalingen at tilsynsmyndighetene skal fastsette termineringspriser basert på kostnader for en effektiv operatør, hvilket innebærer at prisene også vil være symmetriske, jf. anbefalingen punkt 1. Denne reguleringen vil i følge anbefalingen fremme effektivitet, bærekraftig konkurranse og maksimere forbrukervelferd. LRIC anbefales som metode for kostnadsfastsettelse, jf. anbefalingen punkt 2. Ytterligere føringer som gis knyttet til utviklingen av den anbefalte LRIC-modellen (ren LRIC), vil bli diskutert i kapittel 7.4.3.

117. I følge Kommisjonen er det kun ulike frekvenstillatelser som kan gi grunnlag for vedvarende asymmetriske termineringspriser. Vedvarende asymmetri forutsetter også at frekvensene er tildelt direkte uten at markedsbaserte tildelingsmekanismer (for eksempel auksjon) er benyttet og at det ikke finnes et fungerende andrehåndsmarked, jf. fortalen punkt 16 og anbefalingen punkt 9.

118. Kommisjonen og ESA tar imidlertid hensyn til at nye tilbydere kan ha høyere enhetskostnader i en oppstartsfase før de oppnår et effektivt volum ("minimum efficient scale"). I særskilte tilfeller kan nasjonale tilsynsmyndigheter tillate nye tilbydere en overgangsperiode på opp til fire år fra lansering for å ta høyde for kostnadsulempen som følge skalaulemper, jf. fortalen punkt 17 og anbefalingen punkt 10.

119. I anbefalingen legges det til grunn at nasjonale tilsynsmyndigheter skal sikre at termineringspriser er fastsatt til et kostnadseffektivt, symmetrisk nivå innen 31. desember 2012²².

7.4.1.3 Harmonisering i Europa

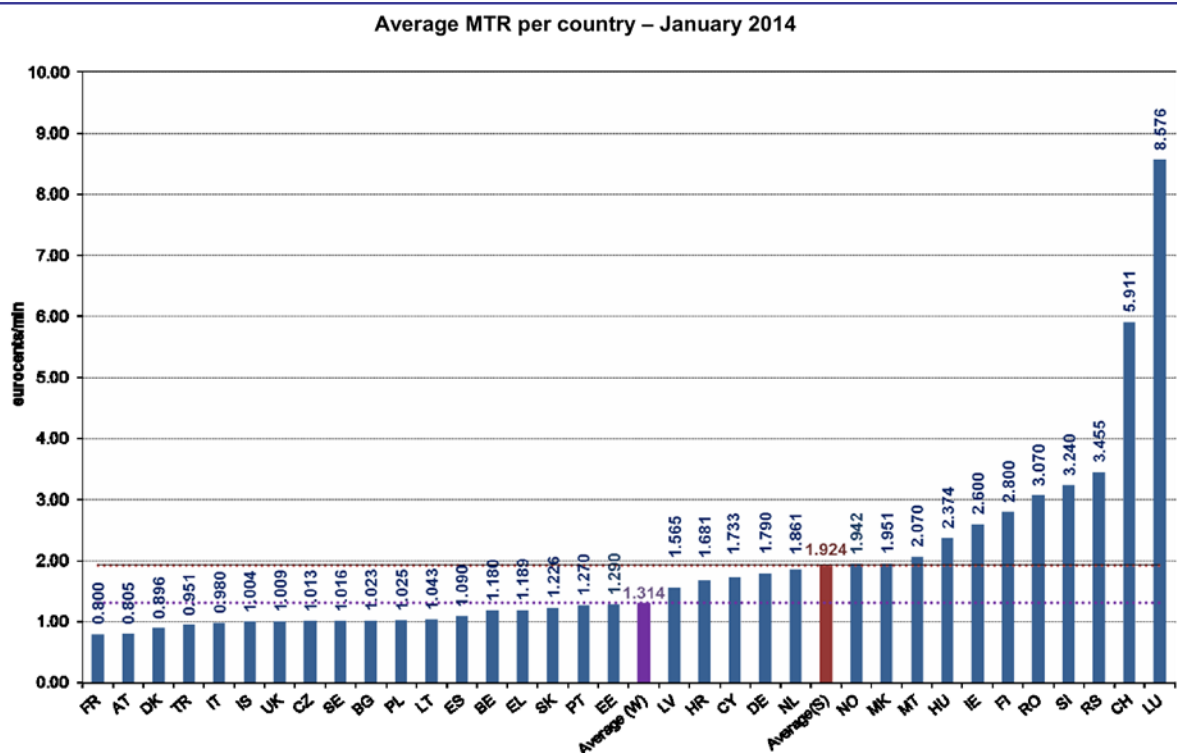
120. Termineringsprisene i EØS-landene er betydelig redusert de siste årene. Utviklingen vil utvilsomt fortsette de neste årene, blant annet på bakgrunn av Kommisjonens anbefaling om at prisregulering av termineringspriser skal baseres på ren LRIC fra og med 1. januar 2013.

121. Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)²³ utarbeider jevnlig prissammenligninger for europeiske land. Sammenligning fra januar 2014 viser at et vektet gjennomsnitt på termineringspris i Europa er 1,314 eurocent (omlag 10 øre). På samme tidspunkt var Norges gjennomsnitt 1,942 eurocent (om lag 16 øre). BERECs prissammenligning fra januar 2014 fremgår av nedenstående figur.

²¹ ESAs anbefaling se: <http://www.eftasurv.int/media/internal-market/ESAs-Recommendation-on-termination-rates.pdf>

²² PT anser unntaket som gis i anbefalingen punkt 12 for tilsynsmyndigheter med begrensede ressurser som lite relevant for Norges del.

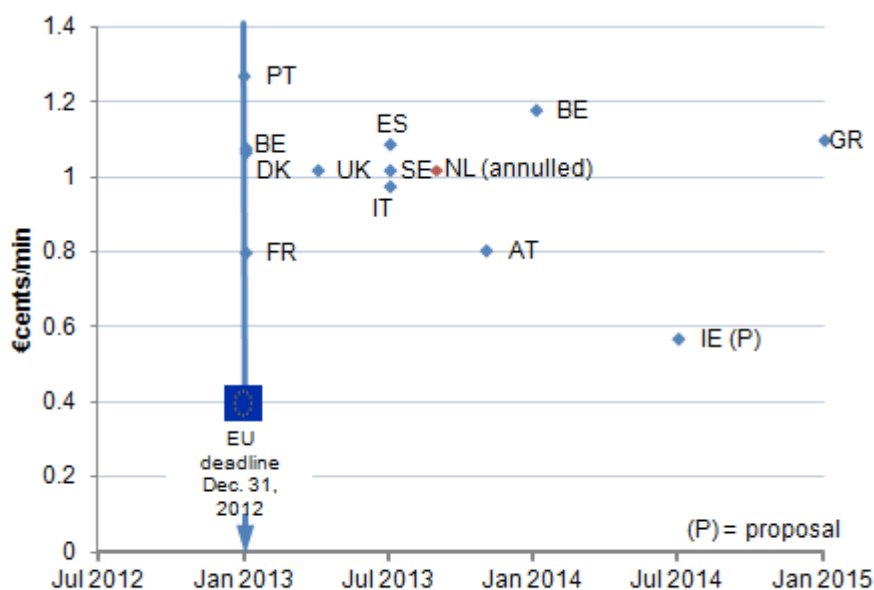
²³ MTR Benchmark snapshot as of January 2014 er tilgjengelig på: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/4403-termination-rates-benchmark-snapshot-as-of-january-2014-integrated-report-on-mobile-termination-rates-amp-sms-termination-rates



Figur 1: Gjennomsnittlige termineringspriser i europeiske land per januar 2014, oppgitt i euro per minutt.

122. Cullen International²⁴ har på bakgrunn av innhentet informasjon utarbeidet følgende oversikt som viser hvor langt europeiske tilsyn har kommet med å varsle eller vedta termineringspriser basert på ren LRIC. Oversikten synliggjør også at prisnivået for land som har introdusert termineringspriser basert på ren LRIC, varierer mellom ca. 1,3 og 0,8 eurocent (omlag fra 10 til 6 øre) i perioden januar 2013 til januar 2015.

²⁴ <http://www.cullen-international.com/>



© Cullen International 2014

Figur 2: Nivå og tidspunkt for innføring av termineringspriser basert på ren LRIC Kilde: © Cullen International 2014

123. I takt med at termineringsprisene i EØS-landene i stor utstrekning fastsettes etter anbefalingen, viser prisene en fallende tendens, samtidig som prisene nå i stor utstrekning er symmetriske innenfor de enkelte landene. Det er i denne sammenheng også relevant å vise til at i de tilfellene nasjonale tilsynsmyndigheter har varslet prisregulering som metodisk skiller seg fra anbefalingen, har Kommisjonen hatt formelle innsigelser²⁵. Blant annet har beslutninger om å regulere termineringspriser i Nederland, Spania og Tyskland på bakgrunn av metoder som avviker fra bruk av ren LRIC, forårsaket innvendinger fra Kommisjonen. BEREC har som regel erklært enighet med Kommisjonens innsigelser²⁶ dersom termineringspriser har vært fastsatt på kostnadsgrunnlag som avviker fra ren LRIC. Innsigelsene medfører som norm at de nasjonale tilsynsmyndigheter tilpasser sine beslutninger slik at de tilfredsstillter Kommisjonen.

124. Ovenstående viser en trend hvor termineringspriser er fallende og hvor prisfastsettelse baseres på ren LRIC. Samtidig er det fremdeles forholdsvis store variasjoner i prisnivået mellom de europeiske landene, slik at målet om et harmonisert prisnivå ikke kan sies å være nådd.

7.4.2 LRIC som metode for prisregulering

125. PT har lagt til grunn markedene for terminering av tale skal reguleres etter prinsipp 2, jf. kapittel 6.1. Dette innebærer som nevnt at tilsynet i størst mulig grad skal legge til rette for effektiv bruk av den eksisterende infrastrukturen, samt legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste slik at det gis insentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og investering.

²⁵ Rammedirektivet artikkel 7 og 7a hjemler en harmoniseringsprosedyre som innebærer at deler av beslutninger i medlemslandene må godkjennes av Kommisjonen.

²⁶ Oversikt over saker hvor Kommisjonen har innsigelser på foreslåtte regulering av termineringspriser er tilgjengelig på: <http://www.cullen-international.com/cullen/telecom/europe/states/markanalv2/manphase2.htm>

126. I termineringsmarkedene, der PT anser at prisregulering er nødvendig for å hindre overprising, er tilsynets utgangspunkt at den regulerte prisen bør etterligne prisene som ville oppstått i et marked med virksom konkurranse. En slik pris vil gi mobiloperatørene insentiver til å produsere termineringstjenesten til lavest mulig kostnad. Samtidig vil operatørene som etterspør terminering gis insentiver til å optimalisere egne investeringsbeslutninger, slik situasjonen ville vært dersom abonnentene hadde hatt mulighet til å velge mellom flere konkurrerende nettverk for å terminere en samtale. På denne måten kan prisreguleringen bidra til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

127. PT anser at LRIC (Long Run Incremental Cost) er en anerkjent og vel dokumentert metode for å beregne kostnadene som operatørene ville ha basert prisingen på i et marked med virksom konkurranse. PT gjorde en grundig vurdering av metoder for kostnadsfastsettelse forut for at LRIC-metoden ble tatt i bruk i vedtaket 8. mai 2007. I ettertid er også metoden anbefalt av Kommisjonen og ESA, jf. kapittel 7.4.1.2. De fleste europeiske land benytter nå LRIC som metode for kostnadsfastsettelse for terminering. PT ser på denne bakgrunn ikke behov for å vurdere dette overordnede valget på nytt. Det er imidlertid nødvendig å ajourføre deler av de konseptuelle valgene ved LRIC-modellering, og det er i tillegg sentrale avveininger som må gjøres før PT beslutter hvordan resultater fra LRIC-modellen skal konkretiseres og benyttes ved prisregulering. PT vil i neste kapittel redegjøre for hvilke vurderinger som er gjort i tilknytning til å innføre bruk av ren LRIC som kostnadsgrunnlag i Norge.

7.4.3 Vurdering av å innføre bruk av ren LRIC i Norge

7.4.3.1 LRAIC versus ren LRIC

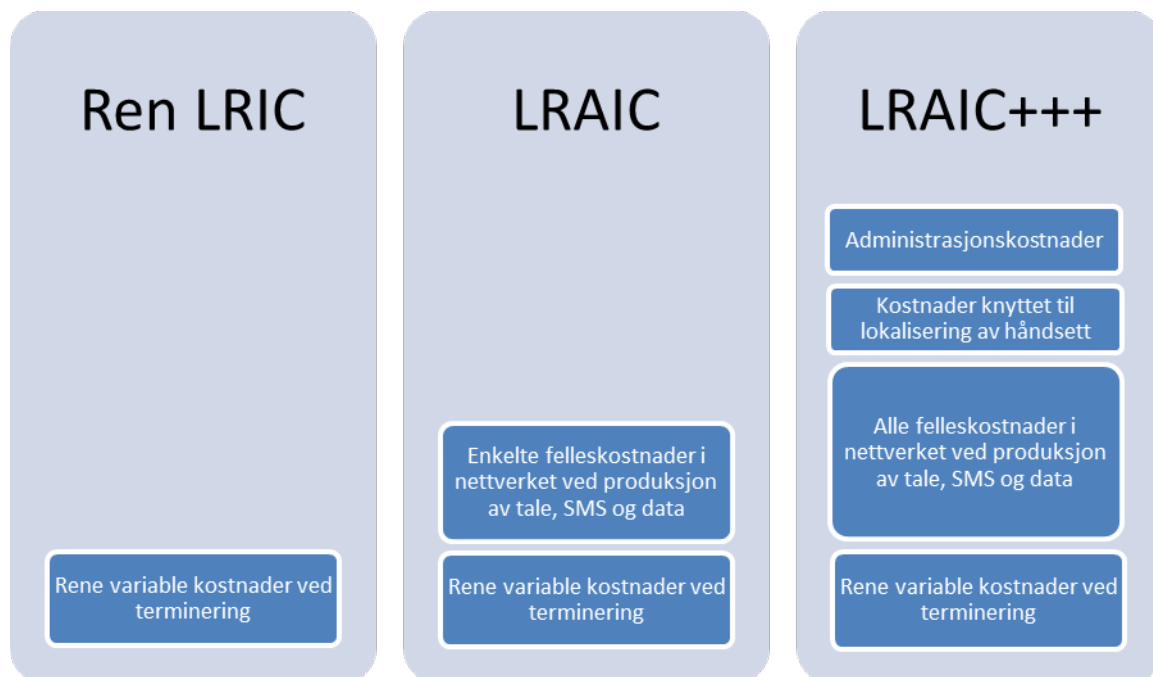
128. PT benytter i inneværende periode LRAIC²⁷ som kostnadsbase for fastsettelse av termineringsprisene i både fast- og mobilnett. Frem til vedtaket 27. september 2010 var termineringsprisene i marked 7 basert på LRAIC+++ . Et viktig premis ved innføring av LRAIC (uten påslag) som kostnadsgrunnlag i det nevnte vedtaket, var Kommisjonens og ESAs anbefaling om fastsetting av termineringspriser basert på ren LRIC²⁸.

129. I vedtaket 27. september 2010 benyttet PT i stor grad de samme argumentene fra økonomisk teori som ESA/Kommisjonen for å endre kostnadsgrunnlaget fra LRAIC+++ til LRAIC. Ekskludering av felleskostnader, samt lokasjonskostnader og administrasjonskostnader ble blant annet gjort på bakgrunn av at markedet for terminering er tosidig og at både operatøren som initierer en samtale (originering), og abonnenten som mottar samtalen (terminering), bør dekke en andel av de samlede kostnadene ved terminering. Videre mente PT at felleskostnader mest sannsynlig kan dekkes inn mer effektivt i sluttbrukermarkedet hvor det er konkurranse.

130. I følge anbefalingen skal termineringsprisene ikke inneholde noe påslag (mark-up) for felleskostnader, men kun gjenspeile de rene, variable kostnadene ved å tilby terminert tale. Ren LRIC betyr i praksis at det kun er trafikkdrivne kostnader som hensyntas, mens samtlige felleskostnader, slik som dekningskomponentene i radionettverket, ekskluderes fra kostnadsbasen. I praksis innebærer metoden at LRIC-modellen kjøres to ganger for å beregne LRIC for en operatør som tilbyr flere tjenester med og uten termineringstjenesten inkludert. Differensen mellom disse to kostnadsresultatene utgjør ren LRIC, eller bortfallskostnaden (avoidable cost) for terminering. Forskjellene mellom ren LRIC, LRAIC og LRAIC+++ kan forenklet illustreres på følgende måte.

²⁷ Ref. fotnote.

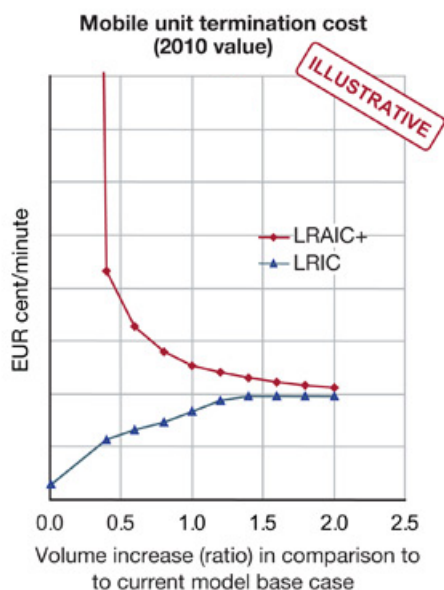
²⁸ Ref. fotnote 20 og 21.



Figur 3: Forenklet fremstilling av ren LRIC, LRAIC og LRAIC+++

131. På vedtakstidspunktet i 2010 mente PT at det ville være for tidlig å innføre ren LRIC i Norge fra 1. januar 2013 i tråd med anbefalingen. Hovedgrunnen til dette var at foreløpige resultater for ren LRIC basert på versjon 7.1 av modellen på det tidspunktet fremstod som forholdsvis lave sammenlignet med en del andre land i Europe (blant annet Danmark, Nederland og Belgia). Det kunne fremstå som et paradoks at det kalkuleres lavere termineringspriser i spredtbeboede Norge enn i nevnte land som er tettere befolket. Bygging av mobilnett i Norge er i større grad drevet av dekning enn av trafikk, og slik sett kan de totale drifts- og investeringskostnadene i Norge likevel være høyere sett i forhold til antall abonnenter. Årsaken til at ren LRIC kan bli relativt lav i Norge, følger av LRIC-metoden. Metoden isolerer rene variable kostnader ved terminering. De betydelige dekningskostnadene er i mindre grad sensitive for størrelsen av terminert trafikkvolum, og dermed vil de variable kostnadene som bortfaller ved å ekskludere termineringstrafikk, være relativt beskjedne.

132. På samme måte viser ren LRIC en motsatt relasjon til volum sammenlignet med LRAIC+++. Ved lave volumer vil resultatene for LRAIC+++ typisk være forholdsvis høye, ettersom det er lite volum å fordele felleskostnader over, og falle etter hvert som volumet øker og stordriftsfordeler gjør seg gjeldende. Enhetskostnadene basert på ren LRIC vil derimot være lave ved små volumer ettersom det allerede etablerte dekningsnettverket har ledig kapasitet, og øke etter hvert som kapasiteten i nettverket må utvides for å bære mer trafikk. Disse forholdene er illustrert i nedenstående figur.



Figur 4: Utvikling av LRAIC og LRIC ved ulik volum. Kilde: Analysys Mason

133. Bekymringene til PT var altså at ren LRIC ville resultere i uforholdsmessige lave termineringspriser i et land med store (og kostbare) dekningsnettverk og mindre trafikkgrunnlag enn i andre europeiske land. LRIC-modellen versjon 7.1 viste at ren LRIC-resultatet utgjør omlag halvparten av LRAIC-resultatet for operatøren med høyest kostnad.

134. Da PT fattet nytt vedtak i markedet for terminering i fastnett (marked 3) 1. august 2011, var det viktig å sikre konsekvent tilnærming mellom mobil- og fastnettet. Et av formålene med anbefalingen, i tillegg til å bidra til harmonisering av kostnadsfastsettelsen mellom EØS-landene, var nettopp å bidra til harmonisering av termineringsprisene mellom mobil- og fastnett. PT valgte i 2011 å benytte LRAIC som kostnadsgrunnlag for terminering i fastnett, med henvisning til samme argumentasjon om markedets tosidighet.

135. Når PT skal vurdere hvorvidt ren LRIC eller LRAIC skal benyttes som kostnadsbase i neste reguleringsperiode i marked 7, er det naturlig å ta utgangspunkt i de identifiserte problemene som anbefalingen er ment å adressere, herunder *grunnleggende konkurransevriddinger og regulatorisk usikkerhet*.

136. *Grunnleggende konkurransevriddinger* forårsakes både av overføringer mellom ulike mobiloperatørers sluttbrukere, mellom ulike operatørers sluttbrukere i fast- og mobilnett og mellom ulike operatørers sluttbrukere i ulike land. Høyere termineringspriser enn hva de underliggende kostnadene tilsier, kan lede til betydelige overføringer fra mindre til større operatører (på grunn av ulik fordeling av on-net/off-net-trafikk) og til høyere sluttbrukerpriser for å initiere samtaler og mulig redusert forbrukervelverd²⁹.

137. *Regulatorisk usikkerhet* kan oppstå som følge av at de ulike nasjonale tilsynsmyndigheter velger ulike tilnærminger ved fastsettelse av termineringspriser. Dette kan lede til lavere investeringsvilje og høyere regulatorisk byrde for operatører som er tilstede i flere land³⁰.

²⁹ Anbefalingen, par. 3.

³⁰ Anbefalingen, par. 4.

138. PT skal så langt som mulig ta hensyn til føringene som er gitt i anbefalingen. Av anbefalingen fremgår blant annet at jo mer termineringsprisene avviker fra ren LRIC, desto større vil de konkurransevridende effektene være mellom fast- og mobilnett og/eller mellom selskaper med asymmetriske markedsandeler og trafikkmønstre. Dersom PT ikke velger å innføre ren LRIC i Norge, må derfor fordelene ved å gjøre dette oppveie for de konkurransevridende effektene beskrevet her, eventuelt at innføringen av ren LRIC i Norge vil ha enda større negative effekter for operatørene og forbrukerne enn fortsatt å basere prisene på LRAIC i en ny reguleringsperiode.

7.4.3.2 Sannsynlige konsekvenser ved innføring av ren LRIC for mobil terminering i Norge

139. Det norske mobilmarkedet kjennetegnes av høy penetrasjon av brukere. Ved utgangen av første halvår 2014 rapporterte tilbyderne om totalt i overkant av 5,9 millioner mobiltelefonabonnent. Mange sluttbrukere går over fra å bruke fasttelefon til å bruke mobiltelefon, og nærmere 80 % av totaltrafikken i første halvår 2014 er originert i mobilnett³¹. Det foregår også en teknologisk utvikling. Både Telenor og TeliaSonera har lansert LTE og har annonsert videre utrulling i etterkant av 800/900/1800 MHz-auksjonen som ble gjennomført i desember 2013. Sammenlignet med de fleste andre europeiske land opplever Norge fortsatt økonomisk vekst, og norske forbrukere har relativt sett god betalingsevne.

140. I utgangspunktet er det lite som tilsier at de konkurransemessige gevinstene av termineringspriser basert på ren LRIC ikke kan realiseres i Norge sammenlignet med for eksempel Sverige og Danmark, hvor det allerede er innført ren LRIC. Med tanke på at det norske markedet er nokså konsentrert og har begrenset konkurranse på nettverksnivå, er det sannsynlig at en overgang til ren LRIC vil kunne ha vel så store effektivitetsgevinster her som ellers i Europa. De samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinstene som en overgang til ren LRIC er ment å gi, kan vurderes i form av allokativ effektivitet, produksjonseffektivitet og dynamisk effektivitet³².

Nærmere om allokativ effektivitet

141. *Allokativ effektivitet* henspiller på at sammensetningen av tilbudte produkter og tjenester maksimerer den totale velferden (for produsenter og konsumenter). Dersom det ikke tillates inndekning av felleskostnader på grossistnivå, må disse kostnadene dekkes inn i sluttbrukermarkedet. Ved bruk av ren LRIC, og dermed lavere termineringskostnader, vil de sluttbrukerinntektene som mobiloperatørene mottar fra egne kunder, i mindre grad måtte benyttes til å dekke kostnader til terminering i andre nettverk. Korresponderende reduseres inntekter fra terminering. Dette betyr at en større andel av totale kostnader må dekkes ved inntekter fra egne sluttbrukere i stedet for fra abonnenter hos andre nettverk. En større andel av kostnadsinndekningen vil dermed foregå mer effektivt i det konkurranseutsatte sluttbrukermarkedet enn gjennom regulerte termineringspriser på grossistnivå.

142. Mobiloperatørene differensierer allerede prisene sine basert på ulike brukergrupper (forhåndsbetalte/etterbetalte abonnement, høyt/lavt forbruk og ulike tale-, SMS- og datapakker). Ved overgang til ren LRIC vil operatørene kunne utnytte kundepreferanser og muligheter for prisdiskriminering til å dekke inn en større andel felleskostnader fra egne sluttbrukere, og ettersom aktørene har bedre kjennskap til etterspørselastisitet enn myndighetene, tilsier dette en økning i total velferd.

³¹ PT-rapporten: «Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 1. halvår 2014», side 6 og 7.

³² Se for eksempel <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2002/nou-2002-18/17/2.html?id=368421> for en redegjørelse av de ulike samfunnsøkonomiske effektivitetsbegrepene. Allokeringmessig effektivitet innebærer at ressurser kanaliseres til de områder der de kaster mest av seg og at det ikke forekommer markedsmessige eller reguleringsmessige forhold som begrenser produksjonen i forhold til det som er optimalt. Produksjonsmessig effektivitet innebærer at enhver mengde tjenester fremstilles til lavest mulig kostnad ved gitte produksjonsforhold.

143. Selv om det kan hevdes at terminering er mindre priselastisk enn samtlige sluttbrukertjenester, og at et påslag i grossistmarkedet vil føre til økt allokativ effektivitet, vil dette kunne ha ulik effekt for abonnenter hos operatører med netto overskudd fra terminering versus operatører med et netto underskudd fra terminering. Tilbydere som har større inntekter enn kostnader fra terminering, vil kunne tjene på en slik overføring ved at merinntektene kan benyttes til håndsettsubsidier mv. Tilbydere som har større kostnader enn inntekter fra terminering, vil mest sannsynlig tape. Trafikkdata i Norge indikerer imidlertid at det er forholdsvis balanserte trafikkstrømmer mellom operatørene og at denne effekten vil utlikne seg på aggregert nivå. Balanserte trafikkstrømmer taler i seg selv for at konsekvensene for allokativ effektivitet mest sannsynlig ikke blir så store dersom termineringsprisene er symmetriske og senkes på grunnlag av overgang fra LRAIC til ren LRIC som kostnadsgrunnlag. Trafikkstrømmene fremgår av nedenstående tabell³³.

	Lyca	Network Norway	TDC	Tele2	Telenor	TeliaSonera
Fra andre mobilnett	75 448	735 697	53 130	540 286	2 002 078	1 438 564
Til andre mobilnett	16 844	717 991	42 389	509 579	1 763 094	1 756 442
+/- terminering	58 604	17 706	10 741	30 707	238 984	-317 878

Tabell 3: Inngående og utgående trafikkminutter (målt i 1000 minutter) til andre mobiloperatører innenlands (ekskludert on-net trafikk og trafikk til/fra fastnett), helår 2013.

Kilde: PTs ekomstatistikk.

144. Allokativ effektivitet drøftes også i sammenheng med såkalte nettverkseksternaliteter og fordelingsspørsmål. Dersom det finnes positive eksternaliteter som ikke blir realisert ved å sette pris lik langsiktig marginalkostnad (ren LRIC), vil et påslag i prisen kunne føre til velferdsøkning. Et slikt påslag kan blant annet benyttes av operatørene til å finansiere subsidierte håndsett. I godt utviklede markeder som det norske, med stor utbredelse av abonnement og ubrukte håndsett per husholdning,³⁴ er det imidlertid lite som tilsier at det er et generelt behov for å subsidiere nye håndsett for å tiltrekke seg flere abonnenter til mobilnettverkene. Kjøpekraften i Norge og prognoser for konjunkturutvikling³⁵ er også forhold som taler imot behovet for en slik subsidie for å realisere eventuelle nettverksgevinster fremover.

145. Det er gjort flere studier av hvordan lavere termineringspriser påvirker velferden til ulike grupper av forbrukere, herunder marginale grupper. En bekymring har blant annet vært at marginale grupper (eksempelvis grupper med lav betalingsevne og/eller lavt forbruk) vil bli skadelidende dersom operatørene, som følge av økende grad av differensierte priser i sluttbrukermarkedet, øker prisene for de billigste abonnementene. Dette kan ha stor effekt for kunder som generer mer inngående enn utgående trafikk. Undersøkelser³⁶ som er gjort i andre land, tyder imidlertid på at lavlønnsgrupper er jevnere fordelt over ulike abonnement og mellom de som kun har fast- eller mobilabonnement, enn det man i utgangspunktet kunne forvente, og det kan være grunn til å anta at bildet i Norge ikke avviker betydelig fra funnene i nevnte undersøkelser.

³³ Ventelo inngår ikke i tabellen grunnet manglende detaljer.

³⁴ <http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/Vil-ta-mobilbrukerne-i-nakken-5353245.html>

³⁵ <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/ny-konjunkturoppgang-forst-i-2015>

³⁶ Se for eksempel Ofcoms høring i 2010:

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/wmctr/summary/wmvct_consultation.pdf, side 147 og 148, jf http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/wmctr/annexes/wmvct_annexes.pdf side 219 og 220.

146. Det er også interessant å undersøke hvordan prisendringer kan påvirke velferden til eldre borgere. PTs undersøkelse av befolkningens bruk av elektroniske kommunikasjonstjenester³⁷ viser at befolkningen over 66 år er overrepresentert blant kundene som har fasttelefonabonnement. En undersøkelse fra Irland gir tilsvarende bilde og viser at befolkningen over 65 år er overrepresentert blant kundene som kun har fastabonnement³⁸. Disse abonnentene vil mest sannsynlig komme bedre ut med en betydelig reduksjon i termineringsprisene gitt at reduksjon i termineringskostnader har som effekt at det blir billigere å ringe fra fastnett til mobilnett.

147. Som det fremgår over, foreligger det flere argumenter for hvorfor fordelingsmessige spørsmål taler for en overgang til ren LRIC i Norge. Det er mer sannsynlig at en mer effektiv fordeling (mark-up) av felleskostnader til konkurranseutsatte sluttbrukertjenester vil kunne generere velferdsgevinster også i det norske markedet.

Nærmere om produksjonseffektivitet

148. *Produksjonseffektivitet* innebærer at produkter og tjenester produseres til lavest mulig kostnad, gitt de tilgjengelige ressursene. Som nevnt overfor, vil utsiktene til ikke lenger å få dekket felleskostnader fra termineringsproduktet øke presset på kostnadskontroll og kostnadseffektivisering ettersom disse kostnadene må dekkes inn fra egne sluttbrukere. Symmetriske termineringspriser tilsier i tillegg at ingen operatører kompenseres for eventuelle høyere kostnader enn konkurrentene, og dermed har alle operatører insentiver til å produsere effektivt.

149. Redusert pristak på terminering vil redusere operatørenes muligheter til å sette priser som overstiger kostnadene ved å produsere terminering i grossistmarkedet. Tilbydere av mobiltelefoni har imidlertid sitt hovedfokus på sluttbrukermarkedet, og av totale inntekter genereres en betydelig større andel i sluttbrukermarkedene enn i termineringsmarkedene. Tilbydere forventes å tilstrebe høye sluttbrukerinntekter og lave produksjonskostnader. Det er derfor naturlig å legge til grunn at det er konkurransen i sluttbrukermarkedet som har størst påvirkning på produksjonseffektivitet. Det er videre sannsynlig å forvente at tilbydernes ønske om økt produksjonseffektivitet vil resultere i økte investeringer og innovasjon.

Nærmere om dynamisk effektivitet

150. *Dynamisk effektivitet* har et fremadskuende perspektiv og betyr at man legger til rette for innovasjon og investeringer på kort sikt slik at produksjonseffektiviteten øker over tid. Innføring av ren LRIC som kostnadsgrunnlag er 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 FriFamile-liknende abonnement. Dersom myndighetene tillater en høyere termineringspris enn et kostnadsgrunnlag basert på ren LRIC skulle tilsi, betyr dette at det tillates en høyere pris for off-net-trafikk enn kostnadene forbundet med å terminere samtaler i eget nett. PT har tidligere fremhevet at en slik pris gjør det vanskeligere for operatørene å tilby abonnement med ubegrenset bruk siden reelt ringemønster, herunder fordeling on/off-net, er ukjent ved introduksjon av nye tjenester. Utviklingen i sluttbrukermarkedet har gitt en markert dreining mot pakkeprising basert på dataforbruk, og hvor det for mange abonnementstyper ikke settes begrensninger for forbruk av tale. En slik utvikling kan antas å gi de større nettverkene med høy on-net-andel en konkurransemessig fordel vis-à-vis de mindre nettverkene, ettersom sistnevnte bærer en større risiko med forventet lavere on-net-andel av trafikken (forutsatt at de større nettverkene tar ut større effekter eksempelvis i form av stordriftsfordeler enn hva mindre nettverk klarer).

³⁷ http://www.npt.no/marketed/ekomtjenester/statistikk/det-norske-ekommarkedet-rapporter/_attachment/10955?_ts=1430fdc9760

³⁸ http://www.comreg.ie/publications/analysis_mason_report_-_fixed_and_mobile_termination_rates_in_ireland.583.104136.p.html

151. Statistikk fra det norske markedet viser at andel on-net-trafikk av total (inngående) trafikk varierer fra 85 % hos Lyca til 24 % hos Tele2³⁹. Det er fortsatt sannsynlig at on-net/off-net prisdiskriminering til en viss grad gjør seg gjeldende i det norske markedet. De mindre aktørene tilbyr også i dag FriFamilie-abonnement, og prismodellen er blitt en etablert del av markedet. Utbredelsen av fastprisabonnement, som langt på vei har erstattet effekten av FriFamilie-liknende produkter, tilbys også av aktørene som ikke har landsdekkende nett. Dette kan være et tegn på at den konkurransedempende effekten som følge av høye off-net-kostnader er i ferd med å avta etter hvert som termineringsprisene reduseres. Det er likevel sannsynlig at en fortsatt reduksjon av prisene til et nivå basert på ren LRIC vil bidra til å styrke konkurransen mellom mobiloperatørene ytterligere og gjøre sluttbrukermarkedet mer dynamisk effektivt. Dette vil også gjøre det lettere for nye aktører uten eget nettverk å få innpass på markedet.

152. Operatører som tilbyr fasttelefoni og operatører som tilbyr både fast- og mobiltelefoni, vil som følge av reduserte termineringspriser kunne oppleve mindre økonomisk risiko dersom de kan tilby tjenester hvor ringetid til både mobil- og fastnett er inkludert. Prisreduksjonen vil derfor være et bidrag til å styrke konkurransen mellom fast- og mobiloperatører

153. Regulatorisk forutsigbarhet er viktig for å fremme investeringer og legge til rette for dynamisk effektivitet. Regulatorisk usikkerhet reduserer investeringsinsentivene ettersom tilpasninger som er gjort basert på regulatoriske føringer, kan innebære irreversible kostnader (sunk cost), og dermed vil en endret regulering i noen tilfeller kunne være en betydelig ulempe for berørte operatører. Kommisjonens og ESAs anbefaling om termineringspriser fra 2009/2011 innebærer at det over flere år har vært en kjent målsetning om harmonisering av termineringspriser på et effektivt nivå. På den måten kan man også si at det ligger en forventning i markedet til at prisene skal reduseres ytterligere etter inneværende reguleringsperiode. Dette er også i tråd med målet om at prisene for terminering i fast- og mobilnett skal nærme seg hverandre på sikt, selv om det ligger to ulike aksessteknologier til grunn for tjenestene og det således vil kunne være absolutte kostnadsforskjeller mellom tjenestene.

154. Basert på de ovennevnte forholdene synes det klart at de samme kostnads- og konkurransemessige gevinstene som ren LRIC er ment å realisere i EØS-landene, også mest sannsynlig vil oppstå i Norge. Mer effektiv kostnadsinndekning og styrket konkurranse mellom mobiloperatørene og mellom fast- og mobiloperatører vil i utgangspunktet gi grunnlag for differensierte og billigere tjenester for forbrukerne og økte investeringer og innovasjon blant operatørene.

7.4.3.3 Nærmere om insentiver til å investere i dekning og harmoniseringshensyn

155. Motforestillingene til å basere termineringspriser i Norge på ren LRIC har vært at en slik metode for å beregne termineringskostnadene kan være mindre egnet i et land med store dekningsnettverk og tynt befolkningsgrunnlag. Norge er blant landene med lavest befolkningstetthet i Europa med 13 personer per km².⁴⁰ Effekten av å ekskludere dekningskostnader som en relevant kostnad, vil således ha større betydning på LRIC-kostnaden enn i land med høyere tetthet av mobilabonnement (mobile subscriber density) og mer trafikk i forhold til den etablerte nettverkskapasiteten.

156. Ved å innføre ren LRIC vil termineringsprisene reguleres ned fra 16 øre til 6,5 øre i neste reguleringsperiode (basert på resultater fra versjon 8 av LRIC-modellen). Et spørsmål er om reduksjonen til et slikt nivå vil føre til lavere insentiver blant operatørene til å investere i

³⁹ Basert på helårstall 2013.

⁴⁰ <http://no.wikipedia.org/wiki/Norge>

egne dekningsnettverk ettersom ingen dekningskomponenter lenger vil inngå i kostnadsgrunnlaget for termineringsprisen.

157. For å kunne besvare dette, må det undersøkes i hvilken grad insentivene til å investere i egen infrastruktur og dekning påvirkes av forhold i grossistmarkedet og/eller av forhold i sluttbrukermarkedet.

158. Det er fremdeles et mål for myndighetene i Norge å legge til rette for ytterligere utbygging av mobilnettverkene, jf. følgende uttalelse på SDs hjemmeside:

«Et av målene for arbeidet med elektronisk kommunikasjon er å sikre hele landet gode, fremtidsrettede og rimelige teletjenester. Mobiltelefonen har i dag overtatt mye av taletrafikken fra fastnettet og de siste årene har folk tatt i bruk mobilnettene til stadig flere tjenester. En god og stabil mobildekning blir derfor stadig viktigere for folk over hele landet.»⁴¹

159. Gitt disse føringene, må PT vurdere om overgangen til bruk av ren LRIC kan gjøre det vanskeligere å oppnå denne målsetningen i Norge.

160. Telenor og TeliaSonera har i dag nær 100 prosent befolkningsdekning for 2G. Telenors 3G-nett har 95 prosent befolkningsdekning⁴², mens TeliaSoneras 3G-nett anslagsvis har noe mindre utbredelse. Begge selskapene oppgir at deres 4G-nett har oppnådd betydelig befolkningsdekning⁴³ og annonserer en relativ aggressiv videre utbygging. Tele2 har ved utgangen av 2013 oppnådd 75 prosent befolkningsdekning med sitt 2G/3G nettverk, og har tidligere annonsert⁴⁴ at de ville rulle ut 4G i de mest tettbebygde områdene. Resultatet av frekvensauksjonen i desember medførte imidlertid at Tele2 i tråd med spektrumstillatelsen må levere tilbake tillatelsene i 900-båndet, og fremtidig nettutbredelse kan derfor endres. TeliaSoneras varslede oppkjøp⁴⁵ av Tele2 har også skapt usikkerhet hva gjelder fremtidig utnyttelse av Tele2s nett. TelcoData⁴⁶ fikk tilgang til betydningsfulle lisenser i nevnte auksjon, og har annonsert at de gjennom selskapet ICE vil forestå betydelige investeringer i mobilnettverk. Deres konkrete planer er imidlertid ennå ikke offentliggjort.

161. Det er mye som tyder på at operatørene i det norske markedet tar sine beslutninger om investeringer i dekningsnettverk ut ifra behovet for å være konkurransedyktig i sluttbrukermarkedet. Det forhold at Tele2 på et tidligere tidspunkt ønsket å lansere et 4G-tilbud ved å benytte prøvetillatelsen i 1800-båndet, viser nettopp hvor viktig det er å være tilstede med et tilbud ut til sluttkundene før markedet i noen grad sementeres. Tilsvarende tendens har vist seg i andre land, blant annet Storbritannia hvor det har vært konkurranse om å lansere LTE først.⁴⁷

⁴¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/telekommunikasjon/mobilutbygging-i-norge.html?id=439291>

⁴² <http://www.telenor.no/privat/dekning/utbygging.jsp>

⁴³ Se TelecomRevy 23.mai 2014 med omtale av at Telenor har oppnådd 70 prosent befolkningsdekning på nevnte tidspunkt. Se https://netcom.no/dekning/dekningsnyheter/artikkel/-/journal_content/56_INSTANCE_ZIb4/10156/2302676 hvor NetCom uttaler at 166 kommuner har fått LTE-dekning og at fremtidig mål er 98 prosent, jf. også betingelsene i frekvensauksjonen desember 2013, hvor NetCom påtok seg en forpliktelse til å bygge ut til 98 prosent i løpet av fem år.

⁴⁴ <http://e24.no/digital/tele2-droemte-om-aa-eie-naa-maa-de-leie/22660778>

⁴⁵ TeliaSonera AB sendte 18. juli 2014 melding om foretakssammenslåing med Tele2 Norge AS og Network Norway AS. Konkurransetilsynet har meldingen til behandling.

⁴⁶ TelcoData og ICE Norge og ICE Communications har samme eiere, jf. http://no.wikipedia.org/wiki/Telco_Data. Eierskapet til lisensene ligger hos ICE Communications, og virksomheten i Norge operasjonaliseres gjennom ICE, jf. InsideTelecom 6. mars 2014

⁴⁷ <http://www.bbc.co.uk/news/technology-19786041>

162. Nettverksutbyggingen synes ikke å være påvirket negativt av stadig synkende inntekter fra terminering. Symmetriske prisnivåer synes heller ikke å ha hatt negativ effekt på selskapenes investeringsnivå. Dette kan også være et tegn på at konkurransen i sluttbrukermarkedet er en viktigere drivkraft for investeringer i infrastruktur enn samtrafikkinntekter.

163. PT mener at ovenstående betraktninger tilsier at overgang til ren LRIC ikke forventes å redusere insentivene operatørene har til å fortsette nettverksutbyggingen i vesentlig grad. Tidsmessig innebærer en innføring av ren LRIC i kommende reguleringsperiode at aktørene har fått en noe lenger periode til å tilpasse seg ren LRIC i Norge enn i de andre EØS-landene, og dette forholdet innfrir således forventninger til regulatorisk forutsigbarhet.

7.4.4 Beregning av effektiv kostnad

7.4.4.1 Valg av modell for beregning av effektiv kostnad

164. PT utviklet den opprinnelige LRIC-modellen (versjon 4) i samarbeid med konsultantselskapet Analysys Mason i 2006. Opprinnelig modell beregnet kostnadene for terminering av tale i 2G-nettverk hos Telenor og TeliaSonera. I vedtaket 27. september 2010 la PT til grunn LRIC versjon 7.1 som beregner operatørspesifikke kostnader for terminering av tale i både 2G- og 3G-nettverk for reelle operatører og for en hypotetisk nettverksoperatør. PT har nå fått videreutviklet og oppdatert LRIC-modellen til versjon 8⁴⁸ som beregner kostnader for terminering av tale i nettverkene til Telenor, Tele2 og TeliaSonera.

165. Gjennom PTs etter hvert lange erfaring fra kostnadsmodellering basert på LRIC, har PT sett at det ikke foreligger vesentlige kostnadsforskjeller mellom norske nettverksoperatører. Med bakgrunn i denne innsikten og basert på anbefalingen om at prissetting skal foretas med bakgrunn i kostnader for en effektiv operatør, har PT fått utviklet en modellvariant også for en generisk operatør. Denne tilnærmingen er også benyttet i andre europeiske land, blant annet både i Sverige og i Danmark.

166. PT har ikke sett behov for å oppdatere kostnadsmodeller for MVNOer, hovedsakelig fordi de tidligere kostnadsmodellene har vist at det ikke er betydelige kostnadsforskjeller mellom MNOer og MVNOer for den delen av produksjonen som MVNOene besørger selv.

167. Versjon 8 av LRIC-modellen er utarbeidet på grunnlag av trafikkdata for 2013. I første kvartal 2013 er det innhentet kostnadsdata og nettverksdata fra operatørene, og det er også foretatt oppdaterte dekningsberegninger.

168. På bakgrunn av at modellen er en videreutvikling av et godt innarbeidet verktøy som produserer resultater både for reelle nettverksoperatører og for en generisk operatør, mener PT at versjon 8 av LRIC-modellen gir tilsynet et svært godt grunnlag for å definere effektive priser i den kommende reguleringsperioden.

7.4.4.2 Ulike metodiske tilnærminger i LRIC-modellen

169. Versjon 8 av LRIC-modellen beregner de langsiktige, inkrementelle termineringskostnadene for operatørene basert på ulike metodiske tilnærminger. Modellen beregner termineringskostnader for Telenor, Tele2, TeliaSonera og for en generisk operatør, basert på de samme prinsippene som ble benyttet i den opprinnelige versjonen, dvs. LRAIC+++ (påslag for felleskostnader, lokasjonskostnader og administrasjonskostnader), LRAIC og ren LRIC.

⁴⁸ LRIC-modellen versjon 8 draft har vært gjenstand for nasjonal høring i perioden 4. mars til 8. april 2013. Modell og modellresultater har vært presentert og drøftet med operatørene både i forkant og i etterkant av høringen.

170. Ren LRIC er beregnet i tråd med Kommisjonens og ESAs anbefaling og inkluderer ikke påslag for felleskostnader.

171. I vedtaket 27. september 2010 fastslo PT at påslag for felleskostnader, lokalisering av håndsett og administrasjonskostnader i termineringsprisen ikke skulle inkluderes i beregning av effektiv kostnad. PT begrunnet dette med at operatørene fortsatt har mulighet til å dekke inn disse kostnadene i sluttbrukermarkedet hvor prisene ikke er regulert. PT fremhevet at å fjerne nevnte påslag fra den regulerte termineringsprisen vil gi effektivitetsinsentiver dersom disse kostnadene i stedet dekkes inn i sluttbrukermarkedet hvor det er konkurranse. Operatørene vil da ha insentiver til å redusere felleskostnadene i størst mulig grad for å være konkurransedyktige på pris ut til sluttkundene, jf. også tidligere omtale av allokativ effektivitet.

172. På bakgrunn av drøftelsene ovenfor legger PT til grunn at påslag for felleskostnader, lokalisering av håndsett og administrasjonskostnader ikke skal inkluderes i beregningen av effektiv pris.

173. Kommisjonens og ESAs anbefaling legger videre til grunn at det kun er trafikkdrevne kostnader som skal inkluderes. I praksis innebærer dette at LRIC-modellen kjøres to ganger for å beregne LRIC for en operatør som tilbyr flere tjenester med og uten termineringstjenesten inkludert. Differensen mellom disse to kostnadsresultatene utgjør ren LRIC eller bortfallskostnaden (avoidable cost) for terminering.

174. PT mente i 2010-vedtaket at resultatene basert på ren LRIC ble forholdsvis lave i Norge sammenlignet med en del andre land i Europa, og kom til at LRAIC uten påslag av felleskostnader skulle danne grunnlaget for den regulerte termineringsprisen i den aktuelle reguleringsperioden. Som allerede omtalt, har imidlertid nivået for termineringspriser i Europa falt siden den gang. Resultatene for norske mobiloperatører som fremkommer av den oppdaterte LRIC-modellen, kan dermed ikke lenger betraktes som betydelig lavere enn øvrige land.

175. Ved å fastsette termineringspriser på grunnlag av ren LRIC, basert på den LRIC-modellen som følger som vedlegg til dette vedtaket, vil norske termineringspriser ikke bli markert lavere enn i andre land det er naturlig å sammenlikne med. Dermed er det ikke grunnlag for å hevde at termineringsprisene har negative konsekvenser for harmonisering og investeringer på tvers av landegrensene.

176. En samlet og helhetlig vurdering tilsier at de positive effektene som andre tilsyn (Erhvervsstyrelsen, PTS, Ofcom mv.) har identifisert ved overgang til ren LRIC, mest sannsynlig også vil oppstå i Norge, og det er få argumenter for at PT ikke bør innføre ren LRIC i kommende reguleringsperiode. Det er heller ikke trolig at overgang til ren LRIC vil redusere insentivene operatørene har til å fortsette nettverksutbyggingen.

177. PT har på bakgrunn av vurderingene som det er redegjort for i kapittel 7.4.3, og konsekvensberegningene i kapittel 7.4.9, kommet til at ren LRIC er egnet som prisreguleringsmetode i Norge.

7.4.4.3 Valg av operatør for fastsetting av effektiv pris

178. PT har som nevnt fått utviklet LRIC-modeller som er operatørspesifikke, i tillegg til en LRIC-modell for generisk operatør. LRIC-modellen beregner kostnader fra et bottom-up-perspektiv og benytter derfor relevant prisinformasjon fra operatørene. Bottom-up-beregningene kalibreres mot regnskapsinformasjon fra operatørene (top-down) og ivaretar dermed også et hybridperspektiv.

179. Det fremgår av vedlagte modelldokumentasjon hvilke forutsetninger som ligger til grunn for modellene. Modellering av generisk operatør er foretatt på grunnlag av data utledet av opplysninger fra eksisterende operatører. Generisk operatør er imidlertid ikke identisk med noen av de eksisterende operatørene, men viser kostnader for en hypotetisk aktør som har en

virksomhet som er representativ for operatørene i det norske markedet. Måten den generiske operatøren er modellert på, tilfredsstillende etter PTs mening Kommisjonen og ESAs gjennomgående krav til effektivitet, jf. anbefalingen om termineringspriser.

180. På bakgrunn av resultatene i frekvensauksjonen i desember 2013⁴⁹ kan det stilles spørsmål om frekvensforutsetningene for modellering av Tele2 er realistiske og om den generiske modellen dermed er representativ. PT har vurdert behov for oppdatering basert på endret spektrumsfordeling og har kommet til at det ikke er nødvendig, blant annet fordi en eventuell revisjon av spektrumsforutsetningene ikke ville endre resultatet av LRAIC- eller ren LRIC-beregningene.

181. Når PT mener at det ikke er behov for å gjøre endringer i modellen, er det i tillegg hensiktsmessig å vise til analyser som ble foretatt i 2011 og 2012 som følge av Tele2s anmodning om forlenget periode med asymmetriske termineringspriser for å finansiere utbygging av et tredje mobilnett utover 75 prosent befolkningsdekning. PT kom til at en effektiv markedsstruktur forutsetter tre nettverk hvor det tredje nettet overstiger 75 prosent befolkningsdekning. PT mente samtidig at det var overveiende sannsynlig at Tele2 ville ha incentiver til videre utbygging uten bidrag fra asymmetriske termineringspriser⁵⁰.

182. Vurdering av effektiv markedsstruktur i Norge er basert på de eksisterende mobilnettene til Telenor og TeliaSonera, samt Tele2s mobilnett som er under utrulling. Disposisjonsretten til noen av de sentrale frekvensene Tele2-modellen bygger på, er imidlertid endret etter frekvensauksjonen i desember 2013, og det er usikkert hvordan disse frekvensene konkret vil bli benyttet. Blant annet er det usikkert om 1800 MHz-frekvenser vil nyttiggjøres til LTE, og dermed uansett ligger utenfor LRIC-modellen. Det er heller ikke klart hvordan 900 MHz-frekvensene som Tele2 tidligere disponerte, vil bli utnyttet, men det kan ikke utelukkes at de vil utnyttes til 2G/3G tale⁵¹. Så lenge disse usikkerhetene foreligger, vil det også være forbundet med usikkerhet å foreta skjønnsmessige endringer i spektrumsforutsetningene i LRIC-modellen, og PT har funnet det mest hensiktsmessig å beholde modellens forutsetninger. Operatørspesifikk modell for Tele2 gir uansett et godt bilde av en effektiv operatør og er dermed relevant å la inngå i grunnlag for å utlede en generisk operatør.

183. Både tidligere modeller og den oppdaterte modellen viser at det ikke foreligger betydningsfulle kostnadsforskjeller som kan begrunne at operatørene skal pålegges ulike termineringspriser. Det er heller ingenting som tyder på at noen av nettverkene er ineffektive. Ved å utlede modell for en generisk operatør fra operatørspesifikke, effektive modeller, vil effektivitetskravene knyttet til den generiske operatøren være tilfredsstillende. Det er i tillegg fordelaktig at LRIC-modellen som benyttes som grunnlag for prisregulering, er tilgjengelig for alle involverte, og at det ikke inngår operatørspesifikk informasjon som må unntas fra offentlighet eller partsoffentlighet.

184. PT mener at den generiske operatøren gir en robust kostnadsmodell for en effektiv operatør og at den dermed er godt egnet som grunnlag for prisfastsettelse i kommende reguleringsperiode.

7.4.5 Særlige vurderinger knyttet til mobil VoIP⁵²

185. I SDs vedtak 11. mai 2011 oppfordres PT til å la vurdering av de mer langsiktige spørsmål rundt økt bruk av mobil VoIP inngå i konsekvensutredningen av å innføre

⁴⁹ I auksjonen oppnådde ikke Tele2 spektrum slik de hadde ønsket, og skulle i utgangspunktet levere tilbake sine 900-lisenser 1. oktober 2014. Selskapet har imidlertid inngått avtale med ICE om å låne en 5MHz-blokk frem til april 2015.

⁵⁰ <http://www.npt.no/markedsregulering-smp/markedsregulering-7/anmodning-om-omgj%C3%B8ring>.

⁵¹ Jf. blant annet at Tele2 har søkt om en forlenget bruksperiode for 900-båndet, InsideTelecom 25. juni 2014

⁵² Mobile Voice over Internet Protokol, for eksempel Skype.

prisregulering med bakgrunn i ren LRIC. Oppfordringen var basert på Telenors og TeliaSoneras anførsler om at symmetriske termineringspriser basert på en kostnadsstandard (LRAIC og eventuelt ren LRIC) som avviker fra fullfordelte kostnader, ikke i tilstrekkelig grad hensyntar de kostnadsmessige utfordringene som økende bruk av nye tjenester (mobil VoIP med mer) fører med seg for mobiltilbyderne.

186. Netteiere har uttrykt bekymring for at økt bruk av mobil VoIP kan lede til at linjesvitsjet mobiltrafikk reduseres og at inntektsgrunnlaget som er forårsaket av taletelefoni, kan reduseres. Også når det gjelder den konkrete utformingen av prisregulering, særlig med tanke på at ren LRIC ikke gir kostnadsdekning for fullfordelte kostnader, har markedsaktørene vært kritiske. I forbindelse med gjeldende vedtak i termineringsmarkedene mente enkelte aktører at økende trafikk originert som VoIP-tjeneste og terminert i et linjesvitsjet mobilnett, hvor mobiloperatøren er pålagt å tilby terminering til maksimalpriser som ikke dekker fullfordelte kostnader, kan medføre at mobiloperatørene verken opprettholder sine inntekter eller får tilstrekkelig kostnadsdekning.

187. Når det gjelder kostnadsfastsetting, viser PT til anbefaling nummer 4 i modelldokumentasjonen for LRIC-modellen. Det fremgår av dokumentasjonen at det ikke eksplisitt modelleres et LTE nettverk, men at migrasjon til ny teknologi og fordeling av infrastrukturkostnader på ulike teknologier inngår i modellen.

188. I forbindelse med PTs vedtak 27. september 2010 viste PT til en rapport fra Analysys Mason som prognostiserte at mobil VoIP vil utgjøre et relativt beskjedent volum de nærmeste årene⁵³. Telenor mente at potensialet for mobil VoIP var større og at utbredelsen ville ha betydelige konsekvenser for konkurransen mellom tradisjonelle mobiloperatører og OTT⁵⁴-operatører.

189. Fremtidig utvikling hva gjelder mobil VoIP er fortsatt uklar. Analysys Mason fremskriver en global utvikling av OTT VoIP-tjenester hvor antall brukere av slike tjenester vil mer enn dobles fra 2013 til 2018⁵⁵. Når det gjelder tjenesteutviklingen i Norge, er det imidlertid stor usikkerhet om utbredelse, volumutvikling og konsekvenser for operatørene⁵⁶.

190. Facebook kjøpte i februar 2014 meldingstjenesten Whatsapp og har annonsert at de også vil tilby taletjenester i denne applikasjonen. Telenor har karakterisert dette som en enorm trussel for teleoperatørene⁵⁷, men slik PT oppfatter trusselbildet, vil det imidlertid ikke være like påtrengende i Norge som i andre land der Telenor er tilstede. I Norge satser nettverksoperatørene på videre utbygging av fjerde generasjons (4G/LTE) mobilnettverk, et nettverk designet for datatrafikk og pakkesvitsjet kommunikasjon. Telenor har annonsert at selskapet også ønsker å tilby tale over LTE (Voice over LTE, VoLTE) fra 2015⁵⁸. Omlegging til VoLTE er begrunnet med at det gir mer effektiv ressursutnyttelse av spektrum og nettverk.

191. En undersøkelse utført av Nokia Solutions and Networks (NSN)⁵⁹, en betydelig utstyrs- og systemleverandør i telebransjen, konkluderer med at mobilstandarder VoLTE er å foretrekke foran OTT VoIP, på grunn av at VoLTE bruker mindre batterikapasitet og belaster nettverket mindre, både med tanke på signalering og datavolum. Rapporten kan neppe

⁵³ "Mobile VoIP: operator must re-evaluate their core portfolio", Analysys Mason research Report March 2011, Steven Sale.

⁵⁴ «Over-the-top» (OTT), for eksempel Google og Skype.

⁵⁵ <http://www.analysismason.com/Research/Content/Reports/OTT-communication-services-worldwide-forecasts-20132018/#13%20December%202013>

⁵⁶ Jf. for eksempel Torstein Olsens innlegg på Telecruise 8. mai 2014, InsideTelecom 12. mai 2014.

⁵⁷ Jf. Teleforum 2014, for eksempel InsideTelecom 4. mars 2014.

⁵⁸ Jf. InsideTelecom 4. februar 2014

⁵⁹ Se for eksempel: <https://blogs.nsn.com/mobile-networks/2014/04/03/why-operator-volte-beats-ott-voip/>

betraktes som fullstendig objektiv, men synes i noen grad å samsvare med Telenors oppfatning om at bruk av VoLTE gir effektiv ressursutnyttelse.

192. Brukergrensesnitt for VoLTE innebærer at mobilbrukeren ikke vil merke forskjell på om en samtale origineres eller termineres i 2G, 3G eller 4G-nett. En bruker som benytter en OTT-tjeneste, må normalt benytte en egen applikasjon og kan ikke nyttiggjøre seg av telefonens ordinære talefunksjonalitet («trykke på den grønne knappen».) Ved å tilby tale som VoLTE, kan operatørene påvirke atferden til egne sluttkunder, for eksempel ved å redusere eventuelle preferanser for mobil VoIP. Bekymring for økende volumutvikling på OTT-tjenester og manglende kostnadsdekning på terminering av samtaler, er etter PTs mening dermed mindre aktuell.

193. Datasentriske tilbud til egne kunder som inkluderer VoLTE, gir samtidig operatørene det beste utgangspunkt for å balansere sine prisplaner, og dermed bedre mulighet til å kontrollere sluttbrukerinntekter. Operatørenes prisplaner i sluttbrukermarkedet er nå dominert av at prisen avgjøres av hvor stor datamengde som kunden ønsker inkludert i sitt mobilabonnement. Dette er et tegn på at aktørene allerede har foretatt en re-balansering av priser for de ulike tjenestene, og fare for ytterligere inntektsbortfall grunnet økende bruk av OTT-tjenester synes betydelig redusert.

194. I likhet med øvrige bransjeaktører og beslutningstakere, mener PT at fremtidig utvikling for mobil VoIP er usikker, men at det er mye som peker på at mobiloperatørene må tilpasse seg økende tjenestekonkurranse. I denne usikkerheten ligger der både muligheter og trusler.

195. PT har i det ovenstående vist hvilke diskusjoner og vurderinger som er mest relevant å la inngå i en vurdering av de mer langsiktige spørsmål rundt økt bruk av mobil VoIP. Etter PTs oppfatning gir skisserte utviklingstrekk, knyttet til reelle eller potensielle trusler fra OTT-operatører, ikke grunnlag for å konkludere med betydelige konsekvenser for operatørenes inntektsgrunnlag, og heller ingen direkte føringer for utforming av prisreguleringen utover det som fremgår av modelldokumentasjonen for LRIC-modellen.

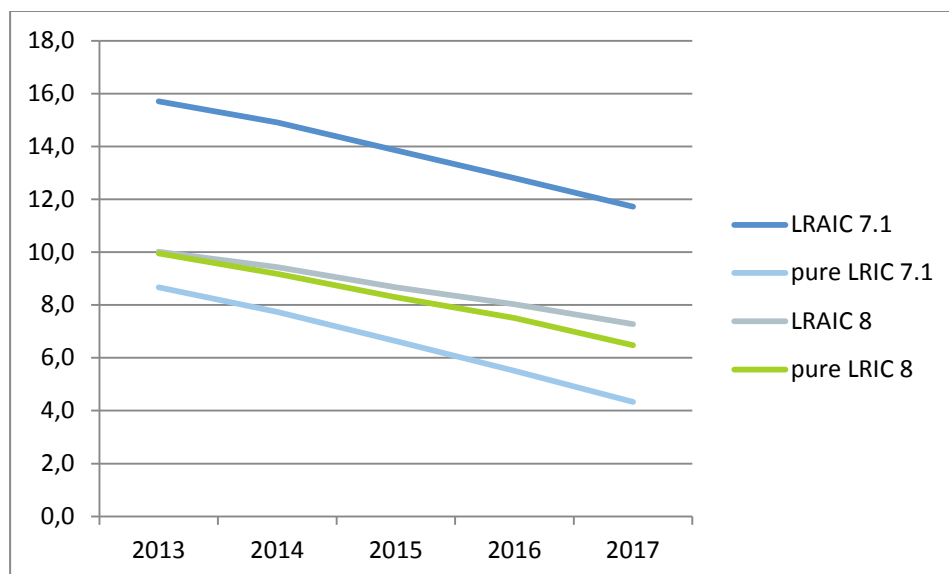
7.4.6 Konkret pristaksregulering

196. Regulerte aktører er i vedtak 27. september 2010 og 15. juni 2011 pålagt et pristak for terminering av tale på 15⁶⁰ øre per minutt. Pristaket er basert på LRAIC-resultat for operatør med høyest kostnad, beregnet i PTs LRIC-modell versjon 7.1⁶¹. LRIC-modellen versjon 8 beregner kostnader både etter prinsipp om ren LRIC og LRAIC for hvert år, og gir således PT nødvendig informasjon til å beslutte fremtidig pris.

197. PT konkluderte i kapittel 7.4.4.3 at å legge til grunn LRIC-modellen for den generiske operatøren, vil være det mest egnede utgangspunktet for å fastsette effektiv pris for terminering av tale i mobilnett. For helhetens skyld har PT utarbeidet nedenstående figur som viser kostnadsutvikling for LRIC-modell versjon 7.1 for operatør med høyest kostnad og kostnadsutvikling for LRIC-modell versjon 8 for generisk operatør.

⁶⁰ Pristaket er indeksregulert til 16 øre.

⁶¹ Det vises til PTs vedtak 27. september 2010, kap 6.4.4 – 6.4.6, for en utførlig drøfting av metode for prisregulering av ulike typer tilbydere, herunder MVNOer.



Figur 5: Utvikling i termineringskostnader basert på LRIC-modellene versjon 7.1 for operatør med høyest kostnad og versjon 8 for generisk operatør. (nominelle priser i øre per år).

198. PT mener resultatene fra den oppdaterte modellen representerer det reelle effektive kostnadsnivået og bør implementeres så raskt som mulig for alle tilbydere. PT har vurdert behovet for operatørenes tilpasning til nye priser og om det er behov for ny glidebane. PT har kommet til at de norske operatørene har hatt en forholdsvis lang periode før ren LRIC innføres, og at det derfor ikke er behov for en glidebane som eksplisitt legger opp til tilpasning til nytt prinsipp for beregningsgrunnlag. Operatørene har hatt kjennskap til resultatene i PTs LRIC-modell versjon 8 siden mai 2013⁶², og PT har kommet til at det heller ikke er nødvendig med en glidebane som eksplisitt tar hensyn til at operatørene trenger en lengre periode til å tilpasse seg et lavere prisnivå. Gjeldende pristak er basert på LRAIC som viser fallende priser for hvert år. Ved at priser for 2013 er videreført i 2014 og vil bli videreført også i første halvår 2015, er operatørene i realiteten gitt mulighet for å sette priser over effektive kostnader i en lengre periode. Som vist i nedenstående kapittel 7.4.9, er det heller ikke betydelige konsekvenser som eventuelt kunne begrunne en lengre tilpasningsperiode.

199. Prisene baseres på de endrede prinsipper for beregning av effektiv kostnad, jf. definisjon i kapittel 7.4.4, og reflekterer dermed kostnader basert på ren LRIC og ikke som tidligere LRAIC. Ny prisbane balanserer etter PTs mening de samfunnsøkonomiske gevinstene ved reduserte termineringspriser for regulerte aktører og det bedriftsøkonomiske hensynet som tilsier at det bør gis en viss tid til tilpasning.

200. PT pålegger på denne bakgrunn følgende maksimalpriser for Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Telenor, Tele2, TeliaSonera og Ventelo.

	Gjeldende maksimalpris ⁶³	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
Alle regulerte aktører	16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 4: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

⁶² Presentasjon 22. mai 2013: <http://www.npt.no/marked/markedsregulering-smp/kostnadsmodeller/lric-mobilnett>

⁶³ Gjeldende maksimalpris for alle tilbydere utenom Com4 som pålegges forpliktelser for første gang i dette vedtaket.

201. Pristaket gjelder for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett. Prisene for terminering til telefonsvarertjenester skal ikke overstige prisene i tabellen ovenfor.

202. Maksimalprisene er basert på de effektive kostnadene for det enkelte året, og ikke en glidebane mot en fremtidig effektiv pris. PT finner det derfor hensiktsmessig at disse er inflasjonsjustert. PT legger til grunn at maksimalprisene skal baseres på inflasjonsprognoser for hele reguleringsperioden fremfor en løpende årlig inflasjonsjustering. Dette gjøres fordi PT finner det lite sannsynlig at inflasjonen vil avvike signifikant i forhold til prognosene for de neste to til tre årene, jf. prognoser i LRIC-modellen.

203. Erfaringer fra de senere år har vist at samtlige tilbydere har gått over til å basere sine termineringspriser på ren minuttaksering. PT legger til grunn at det reduserte pristaket for terminering er et forhold som reduserer tilbyderens insentiv til å innføre andre prisstrukturer enn ren minuttaksering. Etter PTs vurdering er det derfor ikke lenger behov for å åpne for andre prisstrukturer enn ren minuttaksering, og dermed heller ikke grunn til å fastsette en godkjenningssprosedyre for avvikende prisstrukturer.

204. PT forutsetter at prisene vil være like for samtaler fra alle eksterne nett i EØS-området. Det følger også av kravet om ikke-diskriminering, jf. kapittel 7.2 at eventuelle forskjeller skal begrunnes i objektive forhold.

205. PT tar sikte på å fatte nytt vedtak innen utgangen av pristaksperioden som fastsettes i dette vedtaket, anslagsvis ved utgangen av 2017. Frem til nytt vedtak blir fattet, skal termineringsprisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

7.4.7 Samtaler originert utenfor EØS-området

206. Kommisjonens og ESAs anbefalinger om regulering av termineringspriser har medført at termineringsprisene i EØS-landene har blitt redusert betydelig de siste årene. Dette innebærer at de norske tilbyderne blir stilt overfor termineringspriser som er på omtrent samme nivå som i Norge, når de kjøper terminering i mobilnett i de fleste andre EØS-land, jf. figur 1 i kapittel 7.4.1.3. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis tilfellet ved kjøp av terminering i mobilnett i land utenfor EØS-området. Siden tilbyderne av mobilterminering i Norge vil være underlagt prisregulering, mens dette normalt ikke vil være tilfellet for mobiltilbydere i land utenfor EØS-området, vil de norske tilbyderne i mange tilfeller måtte betale en vesentlig høyere termineringspris enn de selv kan ta fra sine motparter utenfor EØS-området. Det kan dermed oppstå en betydelig asymmetri i disfavør av norske tilbydere. Dette vil også kunne medføre at norske sluttbrukere må betale vesentlig mer for samtaler til land utenfor EØS-området enn sluttbrukere i disse landene må betale for tilsvarende samtaler til Norge.

207. PT har innhentet informasjon fra Telenor og TeliaSonera vedrørende samtrafikkpriser til land utenfor EØS-området. Informasjonen viser betydelig prisvariasjon mellom ulike nasjoner. I enkelte land opplever de nevnte norske operatørene at termineringsprisene tilsvarer det norske prisnivået, i enkelte land er termineringsprisene betydelig lavere og i andre land er prisen flerdobbel av det norske pristaket. Det synes heller ikke å være harmoniserte prisnivåer i landene hjemmehørende i samme verdensdel.

208. I BEREC⁶⁴ pågår kontinuerlig arbeid for å sikre at det europeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon implementeres på en harmonisert måte. Som del av dette arbeidet ser BEREC på hvordan ulike europeiske land regulerer terminering av samtaler som er originert i land utenfor EØS-området. Foreløpig har BEREC ikke konkludert med spesifikke anbefalinger på dette området, men har skissert noen mulige metoder for å unngå at skjevheter oppstår. En mulighet er å inkludere i markedsdefinisjonen samtaler som origineres

⁶⁴ Body of European Regulators for Electronic Communications.

utenfor og termineres innenfor EØS-området, men ikke pålegge prisregulering for slike samtaler.

209. Det tsjekkiske tilsynet for elektronisk kommunikasjon har i vedtak 26. juni 2014 pålagt pristaksregulering for terminering av tale i mobilnett basert på ren LRIC. Av vedtaket fremgår det at pristaksregulering ikke gjelder for samtaler som er originert utenfor EØS-området. Begrunnelsen for å begrense nedslagsfeltet for prisregulering er at asymmetriske kostnader, det vil si at det må betales betydelig høyere priser for terminering av samtaler til operatører i land utenfor EØS-området enn motsatt vei, leder til grunnleggende konkurransevridninger og diskriminerende krysssubsidiering mellom operatører, med fare for at dette veltes over på sluttbrukere.

210. PT mener at pristaksregulering i Norge kan lede til at tilbydere utenfor EØS-området får en betydelig fordel vis-à-vis norske tilbydere og legge forholdene til rette for lave sluttbrukerpriser for samtaler til Norge. Samtaler originert utenfor EØS-området vil imidlertid ikke på samme måte kunne bidra til økt forbrukervelferd for norske eller EØS-borgere. I seg selv er dette forhold som taler for å begrense omfanget av prisreguleringen. Videre mener PT at en avgrensning av prisreguleringen vil kunne gi norske operatører økt forhandlingsstyrke overfor operatører utenfor EØS-området. Dette kan på sikt lede til lavere termineringspriser utenfor EØS-området og videre bidra til lavere sluttbrukerpriser for samtaler til disse landene.

211. Slik PT ser det, vil ingen av formålene bak det europeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon være truet ved å begrense omfanget av pristaksreguleringen. Formål om lave og harmoniserte priser i EØS-området er også fulgt opp av arbeidet med et harmonisert regime for internasjonal gjesting som skal redusere barrierer for å kommunisere når sluttbrukere besøker andre europeiske land.

212. Begrensning av prisreguleringen til å gjelde kun samtaler som er originert i EØS-området, medfører etter PTs oppfatning ingen betydelig risiko for at prisnivået settes uforholdsmessig høyt eller at det skal forekomme prisskvis fra norske operatører som er ødeleggende for konsumentvelferd.

213. Basert på ovenstående har PT konkludert med at pristakskontrollen skal begrenses til kun å gjelde terminering av samtaler som er originert i EØS-området.

7.4.8 Prisene for samtrafikktilknytning (trafikkapasitet og annet)

214. I utgangspunktet skal prisene for samtrafikktilknytning (trafikkapasitet og annet) settes etter kommersielle forhandlinger mellom partene. Tilbyderne som omfattes av dette vedtaket, har både insentiv og mulighet til å ta overpris for denne typen produkter. PT ser behov for at også disse prisene er regulert og pålegger derfor Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Tele2, TeliaSonera, Telenor og Ventelo å ha priser for samtrafikktilknytning som er rimelige.

215. Hva som kan anses som en rimelig pris, vil måtte avgjøres ut fra den enkelte sak. Om nødvendig, for eksempel dersom det i fremtiden oppstår tilfeller hvor forhandlinger ikke fører frem eller PT mottar klagesaker, vil PT vurdere om den konkrete prisen er rimelig. Faktiske kostnader knyttet til samtrafikktilknytning vil være sentralt i en slik vurdering.

7.4.9 Nærmere om antatte konsekvenser av prisreguleringen

216. I dette kapitlet foretas det en vurdering av de samlede konsekvensene for henholdsvis eksisterende tilbydere, nye tilbydere og sluttbrukere i mobil- og fasttelefonmarkedet.

217. En vurdering av økonomiske konsekvenser for tilbydere og sluttbrukere må baseres på visse forutsetninger. PT har i de følgende beregningene lagt til grunn trafikkmønster for 2013 og den reelle prisreduksjonen tilbyderne pålegges.

7.4.9.1 Antatte konsekvenser for tilbydere som allerede er regulert

218. Vedtaket innebærer en reduksjon i termineringspris fra 16 til 6,5 øre i 2017. Basert på rapporterte trafikkvolumer og -strømmer i 2013, vil den økonomiske effekten være ulik for tilbyderne. Ekomstatistikken for 2013 viser at antall innkomne minutter som termineres i mobilnettene hos henholdsvis Lyca, Network Norway, TDC, Tele2, Telenor og Ventelo, overstiger antall utgående minutter fra de respektive mobilnettene. Inntektsreduksjon som følger av redusert termineringspris, vil derfor overstige kostnadsreduksjonen som følger av samme prisnedgang. Gitt prisendring fra 1. juli 2015 og volumer som tilsvarer 2013, har PT beregnet den gjennomsnittlige årlige nettoeffekten for perioden 1. juli 2015 til 31. desember 2017. Nettoeffekten vil være negativ for Lyca med 5,3 millioner kroner, negativ for Network Norway med 13,6 millioner kroner, negativ for TDC med 2,2 millioner kroner, negativ for Tele2 med 7,5 millioner kroner, negativ for Telenor med 39,8 millioner kroner og negativ for Ventelo med 2,0 millioner kroner. TeliaSonera har imidlertid en trafikkstrøm hvor det generes flere utgående enn innkomne minutter, og gjennomsnittlig årlig nettoeffekten for 2015, 2016 og 2017 er derfor positiv med 2,4 millioner kroner.

219. Også fasttelefonivirksomhet vil påvirkes av reguleringen av mobile termineringspriser i form av reduserte eksterne varekostnader. PT legger til grunn at denne kostnadsreduksjonen mest sannsynlig vil komme fasttelefonikundene til gode i form av reduserte sluttbrukerpriser for samtaler fra fastnett til mobilnett, og at nettoeffekten for operatører av fasttelefonivirksomhet derfor vil være tilnærmet null, jf. omtale av antatte konsekvenser for sluttbrukere.

220. Innføring av lavere termineringspris gir isolert sett en netto negativ økonomisk effekt for de fleste mobiloperatørene på grunn av at reduksjon i totale termineringsinntekt overstiger reduksjon i totale termineringskostnader. Utviklingen mot lavere termineringspriser har vært kjent for norske operatørene over lang tid, både ved at det har vært uttalt et klart mål på europeisk hold om at termineringsprisene skal ned, og ved at PT har regulert ned termineringsprisen over flere år. Etter PTs oppfatning vil fordelene ved å fastsette effektive termineringspriser, basert på metoden som er anbefalt av Kommisjonen og ESA, overstige ulempene operatørene vil oppleve ved overgangen til et lavere prisnivå på terminering. Jf. i denne sammenheng vurderingene i kapittel 7.4.3.

7.4.9.2 Antatte konsekvenser Com4

221. Det fremgår av vedlagte markedsanalyse at Com4 er en relativt ny tilbyder i det norske markedet. Selskapet inngikk tilgangsavtale som MVNO hos TeliaSonera i desember 2012, og lanserte i mai 2013 tilbud om maskin-til-maskin-kommunikasjon (M2M). Com4 var medio 2014 i ferd med å inngå samtrafikkavtaler med øvrige operatører og har i de avtalene som er inngått fastsatt termineringspris som tilsvarer det regulerte pristaket på 16 øre. Selskapet har så langt ikke rapportert om samtrafikk i forbindelse med ekomstatistikken, og PT har derfor ikke samme grunnlag som for de øvrige tilbyderne til å foreta konkrete beregninger av økonomiske virkninger. PT har imidlertid ikke grunnlag for å anta at en reduksjon av termineringspris skal kunne ha betydelige negative konsekvenser for Com4.

222. Com4 har sitt nedslagsfelt i M2M-markedet, og det kan derfor forventes at omfanget av termineringstrafikk vil være begrenset. PT legger likevel til grunn at Com4 vil ha fordeler av lavere varekostnad ved terminering i andres mobilnett, og korresponderende ulempe ved at pris for innkomne samtaler er regulert. Etter PTs oppfatning vil fordelene ved å fastsette effektive termineringspriser for Com4, basert på metoden som er anbefalt av Kommisjonen og ESA, overstige ulempene operatørene vil oppleve ved overgangen til et lavere prisnivå på terminering.

7.4.9.3 Antatte konsekvenser for potensielle nye tilbydere av mobiltelefoni

223. Samtrafikkforpliktelsene og krav om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud reduserer etableringshindringer i markedene for elektronisk kommunikasjon ved

at nye tilbydere kan sikres samtrafikk uten for høye transaksjonskostnader og på ikke-diskriminerende vilkår i forhold til allerede etablerte tilbydere.

224. Prisreguleringen for Com4, Lyca, Network Norway, TDC, Telenor, Tele2, TeliaSonera og Ventelo vil bidra til å redusere etableringshindringene for andre nye tilbydere i mobilmarkedet ved at disse får lavere varekostnad for ekstern terminering.

7.4.9.4 Antatte konsekvenser for markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 15)

225. I markedet for tilgang til og 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 vedtak⁶⁵ 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.

7.4.9.5 Antatte konsekvenser for sluttbrukere

226. Om lag 11 prosent av terminert trafikk i mobilnett origineres i fastnett. Reduserte maksimalpriser for terminering i mobilnett vil gi mulighet for reduserte sluttbrukerpriser for samtaler fra fastnett (inkludert bredbåndstelefon) til mobilnett. Tidligere har Telenor redusert sluttbrukerpriser for å ringe fra fastnett til mobilnett som følge av reduksjoner i termineringspris. Jf. vedtak 27. september 2010, kapittel 6.4.9.4 hvor det redegjøres for konkrete prisreduksjoner. Utviklingen av «fribruks»-produkter også for fastnettkunder gjør det imidlertid mindre relevant å foreta en nærmere analyse av utviklingen i trafikkavhengige prisreduksjoner. Reduserte sluttbrukerpriser kan føre til mer effektiv bruk av ressursene og dermed økt forbrukervelferd.

227. Det er likevel usikkert å anslå mer konkret hvilken effekt reduksjon i termineringspris vil ha på sluttbrukerprisene for samtaler mellom de ulike mobilnettene og mellom fast- og mobilnett. Når inntektene fra mobilterminering reduseres, kan de regulerte tilbyderne velge å rebalansere sine sluttbrukerpriser for å kompensere deler av inntektsbortfallet på termineringssiden. En slik rebalansering omtales ofte som "*waterbed-effekten*" og er drøftet i blant annet i Explanatory note til Kommisjonens anbefaling fra 2007.⁶⁶

228. PT mener imidlertid at en rebalansering av sluttbrukerprisene som innebærer at de ulike trafikktypene mellom mobil- og fastnett og mellom ulike mobilnett i større grad reflekterer underliggende kostnader, vil gi en mer samfunnsøkonomisk effektiv prissetting selv om det ikke nødvendigvis innebærer prisreduksjoner for alle sluttbrukerne.

7.4.9.6 Totalvurdering av antatte konsekvenser for sluttbrukere

229. Tilsynet har i dette vedtaket balansert de føringer som følger av ESAs anbefaling av 13. april 2011 og SDs vedtak av 11. mai 2011. Effektiv prissetting er forsøkt oppnådd så raskt som mulig, samtidig som tilbyderne er gitt tid til tilpasning ved at anbefalingen om termineringspriser samt LRIC-modell med tilhørende modellresultater har vært kjent i lengre tid. PT mener derfor at reguleringen også legger til rette for bærekraftig konkurranse, som

⁶⁵ Jf. også tilleggsvedtak 29. oktober 2010.

⁶⁶ For Explanatory Note til Kommisjonens anbefaling, se: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/sec_2009_0600_en.pdf

igjen kan sikre et godt tilbud til sluttbrukerne både med hensyn på tjenestekvalitet, innovasjon og priser for mobiltjenester.

230. På bakgrunn av det ovennevnte konkluderer PT med at de antatte konsekvensene av vedtaket er i overensstemmelse både med målsetningen som ligger til grunn for reguleringen av marked 7 (dvs. prinsipp 2 om at effektiv ressursutnyttelse og forbrukeres interesser skal ivaretas når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig), og med den overordnede målsetningen om bærekraftig konkurranse i mobilmarkedet.

7.5 Regulering av ytterligere nye tilbydere

231. I den grad det skulle komme til nye tilbydere av terminering i mobilnett, vil PT måtte vurdere om og eventuelt i hvilken grad tilbyderen skal tillates en periode med mildere regulering. I vedtaket 27. september 2010 redegjorde imidlertid PT for at det ikke er gitt at en slik periode vil gis for eventuelle fremtidige nykommere. PT fremhevet i den forbindelse at konkurranseanalyse og hensyn til ESAs anbefaling om termineringspriser ikke nødvendigvis vil være forenelig med å tillate asymmetriske priser. PT er fortsatt av samme oppfatning.

7.6 Vurdering av den samlede effekten av de særskilte forpliktelsene

232. Som en del av forholdsmessighetsvurderingene, foretar PT en vurdering av den samlede effekten av de særskilte forpliktelsene som pålegges tilbyderne med sterk markedsstilling.

7.6.1 Telenor og TeliaSonera

233. Telenor og TeliaSonera pålegges tilsvarende forpliktelser som ved vedtaket 27. september 2010. Prisreguleringen er imidlertid strammet noe inn ved at pristaket tilsvarer kostnader for terminering av tale beregnet som ren LRIC, og ikke lengre som LRAIC, jf. PTs oppdaterte LRIC-modell.

234. Forpliktelsene på Telenor og TeliaSonera vil etter PTs syn kunne representere en relativt tyngende regulatorisk byrde samlet sett. Like fullt mener PT det vil være forholdsmessig å pålegge samtlige av disse forpliktelsene. Telenor er den største tilbyderen av terminering etterfulgt av TeliaSonera. For å hindre utnyttelse av markedsrett og for å legge til rette for effektiv bruk av de eksisterende ressursene, herunder sikre alle-til-alle-kommunikasjon, effektive samtrafikkforhandlinger og effektiv prising, mener PT at samtlige av forpliktelsene må tas i bruk. At den samlede effekten blir forholdsvis byrdefull, kan ikke tillegges avgjørende vekt, så lenge det ikke finnes alternative former for regulering som er bedre egnet til å gi et tilfredsstillende resultat. PT har ikke kunnet identifisere slike forhold og mener således at den samlede effekten av virkemidlene ikke kan anses uforholdsmessig.

7.6.2 Network Norway og Tele2

235. Network Norway og Tele2 pålegges tilsvarende forpliktelser som ved vedtaket 27. september 2010, med unntak av at selskapene ikke pålegges å rapportere utbygging av mobilnett. Prisreguleringen er imidlertid strammet noe inn ved at pristaket tilsvarer kostnader for terminering av tale beregnet som ren LRIC, og ikke lengre som LRAIC jf. PTs oppdaterte LRIC-modell.

236. Forpliktelsene på Network Norway og Tele2 vil etter PTs syn kunne representere en relativt tyngende regulatorisk byrde samlet sett. Like fullt mener PT det vil være forholdsmessig å pålegge samtlige av disse forpliktelsene for å sikre effektiv ressursbruk og hindre uheldig konkurransevridning over tid. At den samlede effekten blir forholdsvis byrdefull, kan ikke tillegges avgjørende vekt, så lenge det ikke finnes alternative former for regulering

som er bedre egnet til å gi et tilfredsstillende resultat. PT har ikke kunnet identifisere slike forhold og mener således at den samlede effekten av virkemidlene ikke kan anses uforholdsmessig.

7.6.3 Com4, Lyca, TDC og Ventelo

237. Com4 pålegges forpliktelser for første gang, og pliktene er tilsvarende som for andre MVNO-aktører i markedet. Lyca pålegges tilsvarende forpliktelser som ved vedtaket 15. juni 2011, og TDC og Ventelo pålegges tilsvarende forpliktelser som ved vedtaket 27. september 2010. I tillegg pålegges krav om ikke-diskriminering for Com4, Lyca, TDC og Ventelo. Prisreguleringen er strammet noe inn ved at pristaket tilsvarer kostnader for terminering av tale beregnet som ren LRIC, og ikke lenger som LRAIC, jf. PTs oppdaterte LRIC-modell.

238. Forpliktelsene på Lyca, TDC og Ventelo er noe mer omfattende enn ved forrige vedtak, og vil etter PTs syn kunne representere en relativt tyngende regulatorisk byrde samlet sett. Com4, som blir regulert for første gang, vil også pålegges flere byrder. Like fullt mener PT det vil være forholdsmessig å pålegge samtlige av disse forpliktelsene for å sikre effektiv ressursbruk og hindre uheldig konkurransevridning over tid. At den samlede effekten blir forholdsvis byrdefull, kan ikke tillegges avgjørende vekt, så lenge det ikke finnes alternative former for regulering som er bedre egnet til å gi et tilfredsstillende resultat. PT har ikke kunnet identifisere slike forhold og mener således at den samlede effekten av virkemidlene ikke kan anses uforholdsmessig.

8 Ileggelse av særskilte forpliktelser

239. På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor, har PT konkludert med at tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i mobilnett skal underlegges flere særskilte forpliktelser. I dette kapittelet angis det konkrete innholdet i disse forpliktelsene.

8.1 Com4 AS

240. PT pålegger følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Com4 AS' mobilnett:

8.1.1 Samtrafikk

241. Ettersom Com4 AS utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

242. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Com4 AS å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. Com4 AS plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

243. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang få et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. 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.

8.1.2 Ikke-diskriminering

244. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger PT krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i mobilnettet til Com4 AS. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at kravet 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). Plikten til ikke-diskriminering gjelder likevel ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

245. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Com4 AS kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 8.1.4 nedenfor.

8.1.3 Offentliggjøring

246. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges Com4 AS å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå.

247. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges Com4 AS å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer til ugunst i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni senest to måneder før de gjennomføres.

8.1.4 Prisregulering

248. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Com4 AS å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor.

Gjeldende maksimalpris	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 5: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

249. Maksimalprisene gjelder per minutt for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til Com4 AS' mobilnett.

250. Maksimalprisene hensyntar forventet inflasjon, jf. kapittel 7.4.6.

251. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

252. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

253. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Com4 AS å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

8.2 Lycamobile Norway Ltd

254. PT pålegger følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Lycamobile Norway Ltd sitt mobilnett:

8.2.1 Samtrafikk

255. Etersom Lycamobile Norway Ltd utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

256. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Lycamobile Norway Ltd å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. Lycamobile Norway Ltd plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

257. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang få et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. 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.

8.2.2 Ikke-diskriminering

258. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger PT krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i mobilnettet til Lycamobile Norway Ltd. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at kravet 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). Plikten til ikke-diskriminering gjelder likevel ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

259. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Lycamobile Norway Ltd kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 8.2.4 nedenfor.

8.2.3 Offentliggjøring

260. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges Lycamobile Norway Ltd å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå.

261. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges Lycamobile Norway Ltd å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer til ugunst i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni senest to måneder før de gjennomføres.

8.2.4 Prisregulering

262. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Lycamobile Norway Ltd å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor.

Gjeldende maksimalpris	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 6: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

263. Maksimalprisene gjelder per minutt for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til Lycamobile Norway Ltd's mobilnett.

264. Maksimalprisene hensyntar forventet inflasjon, jf. kapittel 7.4.6.

265. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

266. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

267. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Lycamobile Norway Ltd å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

8.3 Network Norway AS

268. PT pålegger følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Network Norway AS' mobilnett:

8.3.1 Samtrafikk

269. Etersom Network Norway AS utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

270. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Network Norway AS å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. Network Norway AS plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

271. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang få et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. 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.

8.3.2 Ikke-diskriminering

272. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegges PT krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i mobilnettet til Network Norway AS. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at kravet 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). Plikten til ikke-diskriminering gjelder likevel ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

273. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Network Norway AS kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 8.3.4 nedenfor.

8.3.3 Offentliggjøring

274. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges Network Norway AS å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på eget nettsted anses som en

tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå.

275. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges Network Norway AS å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer til ugunst i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni senest to måneder før de gjennomføres.

8.3.4 Prisregulering

276. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Network Norway AS å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor.

Gjeldende maksimalpris	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 7: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

277. Maksimalprisene gjelder per minutt for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til Network Norway AS' mobilnett.

278. Maksimalprisene hensyntar forventet inflasjon, jf. kapittel 7.4.6.

279. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

280. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

281. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Network Norway AS å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

8.4 TDC AS

282. PT pålegger følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i TDC AS' mobilnett:

8.4.1 Samtrafikk

283. Ettersom TDC AS utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

284. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges TDC AS å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. TDC AS plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

285. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang få et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. 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.

8.4.2 Ikke-diskriminering

286. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger PT krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i mobilnettet til TDC AS. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at kravet 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). Plikten til ikke-diskriminering gjelder likevel ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

287. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at TDC AS kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 8.4.4 nedenfor.

8.4.3 Offentliggjøring

288. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges TDC AS å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå.

289. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges TDC AS å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer til ugunst i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni senest to måneder før de gjennomføres.

8.4.4 Prisregulering

290. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges TDC AS å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor.

Gjeldende maksimalpris	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 8: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

291. Maksimalprisene gjelder per minutt for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til TDC AS' mobilnett.

292. Maksimalprisene hensyntar forventet inflasjon, jf. kapittel 7.4.6.

293. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

294. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

295. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges TDC AS å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

8.5 Telenor ASA

296. PT pålegger følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Telenor ASAs mobilnett:

8.5.1 Samtrafikk

297. Etersom Telenor ASA utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

298. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Telenor ASA å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. Telenor ASA plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

299. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang få et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. 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.

8.5.2 Ikke-diskriminering

300. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger PT krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i mobilnettet til Telenor ASA. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at kravet 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). Plikten til ikke-diskriminering gjelder likevel ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

301. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Telenor ASA kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 8.5.4 nedenfor.

8.5.3 Standardavtale og offentliggjøring

302. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges Telenor ASA å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk. Publisering av avtalen på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardavtalen skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelemer med tilhørende vilkår basert på 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 inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys, herunder opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- termineringspriser,
- prislelementer og hvilke tjenester de enkelte prislementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,

- egenskaper av teknisk og fysisk natur herunder grensesnitt som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet,
- samtrafikkpunkter,
- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

303. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges Telenor ASA å forhåndsvarse andre tilbydere om eventuelle endringer til ugunst i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni senest to måneder før de gjennomføres.

8.5.4 Prisregulering

304. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor.

Gjeldende maksimalpris	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 9: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

305. Maksimalprisene gjelder per minutt for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til Telenor ASAs mobilnett.

306. Maksimalprisene hensyntar forventet inflasjon, jf. kapittel 7.4.6.

307. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

308. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

309. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

8.6 Tele2 Norge AS

310. PT pålegger følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Tele2 Norge AS' mobilnett:

8.6.1 Samtrafikk

311. Etersom Tele2 Norge AS utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

312. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Tele2 Norge AS å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. Tele2 Norge AS plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

313. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang få et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum.

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.

8.6.2 Ikke-diskriminering

314. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger PT krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i mobilnettet til Tele2 Norge AS. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at kravet 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). Plikten til ikke-diskriminering gjelder likevel ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

315. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Tele2 Norge AS kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 8.6.4 nedenfor.

8.6.3 Offentliggjøring

316. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges Tele2 Norge AS å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå.

317. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges Tele2 Norge AS å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer til ugunst i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni senest to måneder før de gjennomføres.

8.6.4 Prisregulering

318. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Tele2 Norge AS å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor.

Gjeldende maksimalpris	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 10: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

319. Maksimalprisene gjelder per minutt for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til Tele2 Norge AS' mobilnett.

320. Maksimalprisene hensyntar forventet inflasjon, jf. kapittel 7.4.6.

321. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

322. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

323. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Tele2 Norge AS å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

8.7 TeliaSonera Norge AS

324. PT pålegger følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i TeliaSonera Norge AS' mobilnett:

8.7.1 Samtrafikk

325. Etersom TeliaSonera Norge AS utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

326. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges TeliaSonera Norge AS å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. TeliaSonera Norge AS plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

327. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang få et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. 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.

8.7.2 Ikke-diskriminering

328. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger PT krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i mobilnettet til TeliaSonera Norge AS. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at kravet 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). Plikten til ikke-diskriminering gjelder likevel ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

329. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at TeliaSonera Norge AS kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 8.7.4 nedenfor.

8.7.3 Standardavtale og offentliggjøring

330. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges TeliaSonera Norge AS å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk. Publisering av avtalen på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardavtalen skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på 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 inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys, herunder opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- termineringspriser,
- prislelementer og hvilke tjenester de enkelte prislementene 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 som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet,
- samtrafikkpunkter,
- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

331. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges TeliaSonera Norge AS å forhåndsvarsle andre tilbydere om eventuelle endringer til ugunst i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni senest to måneder før de gjennomføres.

8.7.4 Prisregulering

332. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges TeliaSonera Norge AS å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor.

Gjeldende maksimalpris	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 11: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

333. Maksimalprisene gjelder per minutt for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til TeliaSonera Norge AS' mobilnett.

334. Maksimalprisene hensyntar forventet inflasjon, jf. kapittel 7.4.6.

335. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

336. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

337. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges TeliaSonera Norge AS å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

8.8 Ventelo AS

338. PT pålegger følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Ventelo AS' mobilnett:

8.8.1 Samtrafikk

339. Ettersom Ventelo AS utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

340. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Ventelo AS å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. Ventelo AS plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

341. Dersom tilgang nektes, skal den som har anmodet om tilgang få et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. 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.

8.8.2 Ikke-diskriminering

342. Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegger PT krav om ikke-diskriminering i tilknytning til terminering i mobilnettet til Ventelo AS. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at kravet 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). Plikten til ikke-diskriminering gjelder likevel ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

343. Plikten til ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Ventelo AS kan ta avvikende termineringspriser for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området, jf. kapittel 8.8.4 nedenfor.

8.8.3 Offentliggjøring

344. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegges Ventelo AS å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på eget nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå.

345. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges Ventelo AS å forhåndsvarse andre tilbydere om eventuelle endringer til ugunst i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni senest to måneder før de gjennomføres.

8.8.4 Prisregulering

346. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Ventelo AS å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett som ikke overstiger beløpene i tabellen nedenfor.

Gjeldende maksimalpris	Fra 1. juli 2015	Fra 1. januar 2016	Fra 1. januar 2017
16 øre	8,3 øre	7,5 øre	6,5 øre

Tabell 12: Maksimalpris for terminering av tale i mobilnett, oppgitt i øre per minutt eks. mva.

347. Maksimalprisene gjelder per minutt for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til Ventelo AS' mobilnett.

348. Maksimalprisene hensyntar forventet inflasjon, jf. kapittel 7.4.6.

349. Maksimalprisene gjelder ikke for samtaler som origineres i land utenfor EØS-området.

350. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige 6,5 øre per minutt.

351. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Ventelo AS å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

9 Forholdet til gjeldende vedtak

352. Gjeldende plikter for Lyca, Network Norway, TDC, Telenor, Tele2, TeliaSonera og Ventelo i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett, jf. kapittel 4, oppheves når nytt vedtak trer i kraft.

10 Vedtakets virkningstidspunkt, klagefrist mv.

353. Vedtaket og de tilhørende forpliktelsene i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett trer i kraft umiddelbart.

354. 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.

355. Beslutning om utsatt iverksettelse av vedtaket kan kun fattes av Samferdselsdepartementet, jf. ekomloven § 11-6 fjerde ledd, jf. forvaltningsloven § 42.