

# Kommentarer til anførsler fra Tele 2 og Network Norway.

Professor Tommy Staahl Gabrielsen, Bergen 9. mai 2012

## Forord

Telenor Norge AS har engasjert meg for å kommentere anførsler til min rapport fra januar 2012 framført av Tele2 og Network Norway.

Forfatteren har de siste 20 årene arbeidet med konkurransepolitiske problemstillinger. Som professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Bergen har jeg forsket og undervist innenfor feltet konkurranseøkonomi der jeg også har publisert en rekke vitenskapelige artikler. Jeg har vært engasjert som rådgiver i konkurransesaker av Konkurransetilsynene både i Norge og i Sverige, og har også bistått private aktører i spørsmål og saker av konkurranseøkonomisk karakter. I perioden 2007-2010 var jeg sjeføkonom i Konkurransetilsynet.

Min kontaktperson under arbeidet med dette notatet har vært Hilde Halvorsen fra Telenor. Synspunkter og vurderinger som framkommer i dette notatet er ene og alene mine egne og deles ikke nødvendigvis av verken Telenor eller Universitetet i Bergen.

Bergen 9. mai 2012

Tommy Staahl Gabrielsen

professor

## 1. Innledning

På oppdrag fra Telenor leverte jeg i januar 2012 en rapport (Gabrielsen, 2012) der jeg foretok en uavhengig vurdering av de faglige argumentene og vurderingene i rapporten fra professorene Foros og Steen (2011), heretter FS. Den 16. mars 2012 sendte Legalteam advokatfirma DA på vegne av Tele2 Norge AS og Network Norway (Tele2/NwN heretter) et brev til Post- og teletilsynet der de blant annet har anførsler til utvalgte deler av min rapport for Telenor. Telenor har gitt meg i oppdrag å kommentere disse anførslene.

Bakgrunnen for min rapport fra januar 2012 var at FS-rapporten mener å kunne påvise endrede forhold som tilsier at *de samfunnsøkonomiske gevinstene av en full utbygging (100 % dekning) i stedet for delvis (75 % dekning) av et tredje mobilnett i Norge er større enn tidligere antatt*. FS-rapporten må betraktes som en støtte til Tele2 og Network Norway sin anmodning om en utvidelse av perioden med asymmetriske termineringspriser. Gabrielsen-rapporten forholder seg kritisk til de vurderingene som FS-rapporten gjør når det gjelder de påståtte endrede forhold i FS-rapporten. FS-rapporten inneholder imidlertid også andre betraktninger som ikke berører selve hovedpoenget om *endrede forhold*, noe som jeg påpeker i min rapport. I Gabrielsen-rapporten har jeg forsøkt å skille de forhold som FS mener tilsier endrede forhold som vil endre det samfunnsøkonomiske regnskapet av et full utbygging av et tredje mobilnett, og de forhold som ikke vil tilsi endringer i dette regnskapet.

I det følgende vil jeg kort kommentere de anførsler til min rapport som Tele2/NwN har kommet med, samt hvilken relevans disse har for de konklusjonene som trekkes i Gabrielsen (2012).

## 2. Koordinerte eller ikke-koordinerte effekter i tilgangsmarkedet

På side 10 i brevet fra Tele2/NwN står det følgende:

*«Gabrielsen synes å legge til grunn at det eksisterer et «homogent duopol» i tilgangsmarkedet (side 27). Gabrielsen argumenterer gjennomgående for at det eneste konkurranseproblem i dette markedet er knyttet til potensielle koordinerte effekter..»*

Deretter siteres et lengre avsnitt fra min rapport (s. 10-11), hvorpå det antydes at undertegnede ikke er klar over sektorspesifikk regulering eller at jeg avviser grunnlaget for en slik regulering.

Diskusjonen i Gabrielsen (2012) på dette punktet tar utgangspunkt i at FS-rapporten kan leses slik at disse forfatterne mener at utnyttelse av markedsrett tilgang til master hos de etablerte netteierne vil redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utbygging av et tredje nett basert på 25 % gjesting. Det er selvfølgelig misvisende. Utnyttelse av markedsrett vil selvsagt kunne påvirke de bedriftsøkonomiske kostnadene, men ikke de samfunnsøkonomiske.

I samme avsnitt der dette poenget er diskutert i Gabrielsen (2012) refereres det også til en diskusjon i FS-rapporten om konsekvensene for regulering dersom det tredje nettet skulle basere seg på 25 % gjesting (Gabrielsen, 2012, s. 30). Dette forholdet er på siden av hva både FS-rapporten og min rapport vurderer, nemlig de påståtte endrede forhold som påvirker det samfunnsøkonomiske regnskapet. Her holder jeg det likevel åpent om konkurransen om å tilby nasjonal gjesting kan bli begrenset eller ikke. Rapporten min nevner riktignok prissamarbeid mellom de etablerte netteierne

som en mulighet, men det utelukker ikke at ensidige konkurranseskadelige effekter også kan spille en rolle. Det er således vanskelig å se at det noen betydelig divergens mellom FS og undertegnede på dette punktet. Det finnes teori som sier at konkurransen kan bli begrenset i denne situasjonen og det finnes teori som sier at konkurransen ikke vil bli begrenset.

Det sentrale poenget i min rapport på dette punkt er at utnyttelse av markedsrett ikke vil redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene av en full utbygging av det tredje mobilnettet i Norge slik noen kan komme i skade for å få inntrykk av når man leser FS-rapporten. Dette poenget tas opp igjen i brevet fra Tele2/NwN på s. 20 under avsnitt 4.4. Tele2/NwN gir her uttrykk for at de enige i denne konklusjonen.

### **3. Er utbygging av et nett med 75 % dekning finansiert med asymmetriske termineringspriser samfunnsøkonomisk lønnsomt?**

På side 12 i brevet fra Tele2/NwN henvises det til et avsnitt i Gabrielsen (2012) der jeg hevder at FS-rapporten ikke dokumenterer forutsetningen om at utbyggingen av et nett med 75 % dekning finansiert med asymmetriske termineringspriser er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det antydes også at jeg med dette ikke anerkjenner sektorspesifikke myndigheters vurderinger, ettersom FS-rapporten henviser til klagevedtaket.

Det som er klart er at FSs analyse bygger på en forutsetning om at denne utbyggingen er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og at FS i den forbindelse henviser til SDs klagevedtak av 11. mai 2011. Det medfører også riktighet at SDs vurdering er at den nevnte utbyggingen er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det verken er – eller har vært - mitt oppdrag verken å underkjenne eller å godkjenne sektorspesifikke myndigheters vurderinger. Det jeg har påpekt er at FS-rapporten ikke har henvist til noen faglig analyse som støtte for sin forutsetning om at nevnte utbygging er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Med andre ord, FS-rapporten viser ikke til en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse som følger den faglige standard som beskrevet i Finansdepartementets veileder (Finansdepartementet 2005).

I Gabrielsen (2012) er dette spørsmålet likevel ikke et vesentlig poeng siden denne rapporten og FS-rapporten (nok en gang) fokuserer på de *endrede forhold* som skulle tilsi at en ytterligere utbygging fra 75 % - 100 % dekning er mer lønnsomt (eller mindre ulønnsomt) enn tidligere antatt. Det er dette som er hovedfokuset i FS-rapporten. I en slik vurdering hører det naturlig med å klargjøre nøyaktig hvilke forutsetninger FS-rapporten bygger på, samt å vurdere hvor realistiske disse er. Som nevnt i Gabrielsen (2012) kunne denne forutsetningen vært potensiell viktig ettersom det kunne tenkes at en full utbygging kunne dra meg seg eventuelle samfunnsøkonomiske underskudd eller overskudd fra en utbygging til 75 %, men ettersom FS-rapporten ikke gjør noen forsøk på å kvantifisere samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader oppstår ikke dette problemet.

### **4. Marginskvis og strukturforskjeller i prising**

Tele2/NwN henviser på side 15 i sitt brev til at Gabrielsen-rapporten påpeker at eksemplene som FS benytter (på side 18-20 i FS-rapporten) er klassiske eksempler på marginskvis. Tele2/NwN peker også

på at Gabrielsen (2012) ikke går inn på problemstillingen knyttet til strukturforskjellen mellom såkalte flatratetilbud i sluttbrukermarkedet og bruksavhengige tilgangspriser. Denne anførselen må antakeligvis bero på en misforståelse. Det sentrale poenget er at marginskvisproblemet er uavhengig av strukturforskjeller i prising på ulike vertikale ledd. Av den grunn kan ikke konkurranseproblemer som skyldes marginskvis være økende i en eventuell økende utbredelse av flatratetilbud i sluttbrukermarkedet. Økende utbredelse av flatratetilbud på detaljnivå var et sentralt argument i FS-rapporten for at gevinsten med en full utbygging av et tredje nett var *større enn tidligere antatt*. Etter mitt syn er dette argumentet ikke gyldig.

De videre implikasjoner som Tele2/NwN trekker for den praktiske gjennomføringen av marginskvis-tester velger jeg ikke å kommentere. Jeg kan vanskelig se at hvilke tester for marginskvis som praktisk bør legges til grunn er av relevans for de spørsmål som vurderes verken i Gabrielsen-rapporten eller i FS-rapporten.

## 5. Infrastrukturkonkurranse og innovasjon

Tele2/NwN henviser videre til Gabrielsen (2012), s. 34 der jeg hevder at FSs vurderinger om at tre nett vil øke innovasjonsgraden framstår som spekulasjoner. Tele2/NwN henviser i den forbindelse til at regulerende myndigheter i EU/EØS mener at det er nødvendig med infrastrukturkonkurranse. Tele2/NwN mener at jeg med dette avskriver rådende politikk i EØS/EU-området. Her vil jeg nøye meg å vise til hva jeg skriver i rapporten på dette punktet (Gabrielsen 2012, s. 34):

*«Den teoretiske kunnskapen på dette feltet er delvis mangelfull og delvis motstridende. En ting er at årsakssammenhengen mellom innovasjon og konkurranse er uklar i teorien. En annen ting er at vi ikke er sikker på om det i dag er for mye eller for lite innovasjon i markedet i utgangspunktet. En tredje ting er om innovasjon innenfor mobil telekommunikasjon avgjøres av konkurransen i et lite nasjonalt marked som Norge, eller om innovasjonstakten henger sammen med konkurransesituasjonen i de store mer internasjonale markedene. Det kommer antakeligvis an på hvilken type innovasjoner man snakker om; små produktinnovasjoner av typen produktpakking og prisingsplaner, eller store teknologisprang som utvikling av nye generasjons mobilnett.*

*Når dette er sagt er jeg enig med FS om at det er etablert en slags enighet i konkurransepolitiske fagkretser om at økt konkurranse vil ha en positiv virkning på innovasjon og at dette er antatt å være ønskelig fra samfunnets side. **I forhold til problemstillingen som analyseres i FS-rapporten er imidlertid spørsmålet om den konkurransebegrensende effekten av å ha et tredje nett med bare 75 % dekning er større enn man tidligere har antatt, og at dermed konkurransevirkningen og den antatte positive virkningen på innovasjon av å få et tredje landsdekkende mobilnett derfor er større enn før. Denne effekten henger altså på at konkurransebegrensningen er større enn før antatt, og det har etter mitt syn FS ikke vist på en overbevisende måte.**(min utheving her)»*

FS har altså etter mitt syn ikke gjennomført en analyse av hvordan tre nett i Norge vil påvirke innovasjonstakten i det norske markedet for mobil telekommunikasjon. Det som er viktigere i denne sammenhenger er imidlertid at de ikke har påvist sammenhengen mellom en slik analyse (dersom den hadde vært gjennomført) og hvordan dette eventuell kan understøtte påstanden om at *de samfunnsøkonomiske gevinstene av en full utbygging av et tredje mobilnett er større enn tidligere antatt*.

## **Bedriftsøkonomisk versus samfunnsøkonomisk lønnsomhet**

Tele2/NwN henviser til mitt utsagn på side 18-19 i Gabrielsen (2012) om at det ikke grunn til å subsidiere en bedriftsøkonomisk lønnsom investering.

I forlengelsen av dette tillegger Tele2/NwN meg en antakelse om at det i angjeldende sak er snakk om å investere enten slik at man får 75 % dekning eller 100 % dekning. Tele2/NwN mener på sin side at det i denne saken er snakk om kontinuerlige investeringer i enkeltstående basestasjoner mellom en dekningsgrad på 75 og 100 %. Dersom det er rett må selvsagt alle disse enkeltinvesteringene være bedriftsøkonomisk lønnsomme for at en privatfinansiert utbygging til 100 % dekning skal skje.

Tele2/NwN hevder videre at så lenge den bedriftsøkonomiske lønnsomhet er lavere enn den samfunnsøkonomiske vil en ren privatfinansiert utbygging «stoppe for tidlig» sett fra samfunnets side. Det er utvilsomt riktig dersom den bedriftsøkonomiske lønnsomheten blir negativ før full utbygging er nådd og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten fremdeles er positiv, men ikke riktig dersom den bedriftsøkonomiske lønnsomheten holder seg positiv opp til 100 %, eller dersom den samfunnsøkonomiske lønnsomheten skulle bli negativ før den bedriftsøkonomiske.

Jeg kan vanskelig se at denne diskusjonen endrer noe i forhold til konklusjonene i FS-rapporten. For at vi skal få en privatfinansiert utbygging til 100 % dekning må denne være privatøkonomisk lønnsom enten det er snakk om hele utbyggingen fra 75 til 100 % eller om det er snakk om enkeltstående investeringer i hver enkel basestasjon som til sammen utgjør den samme utbyggingen. Det sentrale poenget er at det ikke er foretatt en uavhengig analyse om hvorvidt hele eller deler av den angjeldende utbygging vil være bedriftsøkonomisk og/eller samfunnsøkonomisk lønnsom og hva forholdet er mellom disse lønnsomhetsbegrepene.

## Referanser

Finansdepartementet (2005): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.  
[http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder\\_i\\_samfunnsokonomiske\\_analyser.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf)

Foros, Ø. og F. Steen (2011): 3 eller 2.75 mobilnett i Norge? Rapport utarbeidet for Tele2 og Network Norway, oktober 2011.

Gabrielsen, T.S. (2012): Er det endrede forhold som tilsier at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et landsdekkende mobilnett er større enn tidligere antatt? Rapport utarbeidet på oppdrag fra Telenor, januar 2012.

Tele2/NwN (2012): Anmodning om endring av Samferdselsdepartementets vedtak av 11. mai 2011. Brev til Post- og teletilsynet, 16. mars 2012.