

Er det endrede forhold som tilsier at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tredje landsdekkende mobilnett er større enn tidligere antatt?

professor Tommy Staahl Gabrielsen

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
1. Innledning	8
2. Kort om bakgrunnen for saken	9
3. Om regulering av termineringspriser	10
4. Problemstillinger og vurderingstema.....	12
5. FS-rapporten	15
5.1 Generelle betraktninger	16
5.2 Forutsetninger	17
5.3 Hovedkonklusjoner i FS-rapporten	20
5.4 Oppbygging av analysen	22
5.4.1 <i>Samfunnsøkonomisk lønnsomt med en utvidet periode med asymmetriske termineringspriser?</i>	23
5.4.2 <i>Kostnadsvirkninger av utbygging av et landsdekkende tredje mobilnett</i>	24
5.4.3 <i>Effekter på konkurranse og innovasjon av utbygging av et tredje landsdekkende mobilnett</i>	33
5.4.4 <i>Antall mobilnett og sikkerhet- /beredskapsaspektet</i>	34
6. Andre myndigheters anbefalinger	35
6.1 EU-kommisjonens anbefalinger	35
6.2 ESA.....	36
6.3 Konkurransetilsynet.....	36
7. Oppsummering	37
Referanser	39

Forord

Telenor Norge AS har engasjert meg for å foreta en uavhengig vurdering av de faglige argumentene og vurderingene i rapporten ”3 eller 2.75 mobilnett i Norge?” av professor Øystein Foros og professor Frode Steen, oktober 2011.

Forfatteren har de siste 20 årene arbeidet med konkurransepolitiske problemstillinger. Som professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Bergen har jeg gjennom en årrekke 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.

Mine kontaktpersoner under arbeidet med denne rapporten har vært Hilde Halvorsen og Bjørn Hansen fra Telenor. Synspunkter og analyser som framkommer i dette notatet er ene og alene mine egne og deles ikke nødvendigvis av oppdragsgiver eller Universitet i Bergen.

31.1.2012

Tommy Staahl Gabrielsen

Sammendrag

I denne rapporten har jeg vurdert de faglige argumentene og vurderingene i rapporten ”3 eller 2.75 mobilnett i Norge?” av professorene Foros og Steen (FS). I likhet med disse forfatterne tar jeg ikke stilling til om en full utbygging – det vil si en utbygging fra 75-100 % dekning - av det tredje mobilnettet er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke, enten denne finansieres ved hjelp av en utvidelse av perioden med asymmetrisk regulering av termineringspriser eller på annen måte. Spørsmålet som er under lupen er hvorvidt FS-rapporten har påvist endrede forhold som skulle tilsi at det samfunnsøkonomiske overskuddet er større – eventuelt at underskuddet er mindre – av en videre utbygging av det tredje mobilnettet i Norge fra 75 – 100 % dekning finansiert gjennom asymmetrisk regulering enn man har antatt tidligere.

FS-rapporten legger i utgangspunktet opp til en samfunnsøkonomisk tilnærming ved at forfatterne adresserer de viktigste postene i det samfunnsøkonomiske regnskapet som må gjøres for å avgjøre spørsmålet. Et problem med analysen er at problemstillingen er for snevert definert. Samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler bør utrede alle relevante alternativer, og vurdere disse opp mot et basisalternativ. I FS-rapporten vurderes det kun ett alternativ, nemlig hvorvidt det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt med en 75-100 % utbygging av et tredje mobilnett finansiert med en utvidet periode med asymmetrisk regulering av termineringspriser. På en måte kan en si at denne svakheten ikke er veldig alvorlig ettersom FS ikke foretar konkrete beregninger som kan svare på spørsmålet om den skisserte utbyggingen er samfunnsøkonomisk lønnsom eller ikke. De unnlater å ta stilling til dette spørsmålet. I stedet framholder de en rekke argumenter som tilsier – etter deres mening – at de samfunnsøkonomiske gevinstene av den skisserte utbyggingen er større enn tidligere antatt. Det er så vidt jeg kan bedømme hovedbudskapet i analysen: *De samfunnsøkonomiske gevinstene en full utbygging er større enn tidligere antatt.* Forfatterne tar fremdeles ikke stilling til hvorvidt den samfunnsøkonomiske kalkylen av en videre utbygging finansiert av asymmetrisk regulering vil gi et overskudd eller ikke.

Så kan det hevdes at – til tross for at den samfunnsøkonomiske kalkylen ikke foretas – er perspektivet fremdeles snevrere enn det en skulle ønske. Dette bør ikke oppfattes som en sterk kritikk av forfatterne, men kan skyldes at mandatet forfatterne er gitt av sine oppdragsgivere er for smalt. Begrensningen fører blant annet til at det ikke gjennomføres en skikkelig analyse av hvordan forholdene som diskuteres i rapporten vil påvirke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten av en full utbygging av det tredje nettet.

Hovedbudskapet i rapporten er at det samfunnsøkonomiske overskuddet (underskuddet) er større (mindre) enn tidligere antatt. Det finnes to hovedgrunner til dette. For det første hevder forfatterne at kapasitetsutnyttelsen i de eksisterende nettene er større enn tidligere antatt, og derfor vil en full utbygging av et tredje nett innebære mindre duplisering av kostnader enn man tidligere har lagt til grunn. For det andre hevdes det at økende utbredelse av flatrate prising i markedet fører til en større konkurranseulempe for et nett uten full dekning enn tidligere antatt, hvilket betyr at gevinsten i form av økt konkurranse når dette nettet blir landsdekkende er større enn tidligere antatt. Så er det litt uklart om forfatterne også hevder at utnyttelse av markedsmakt fra de etablerte aktørenes side når det gjelder tilgang til master for montering av basestasjoner også tilsier at den samfunnsøkonomiske kostnaden av en full utbygging er lavere enn tidligere antatt. Argumentet må uansett være feil.

I tillegg til disse hovedgrunnene nevner også forfatterne en del generelle positive effekter av å ha tre landsdekkende mobilnett. Disse effektene er etter mitt syn ikke relevante for spørsmålet om den samfunnsøkonomiske kalkylen er endret i forhold til tidligere. En svakhet med rapporten, og som gjør den litt utfordrende å lese, er at disse generelle effektene ganske gjennomgående er blandet sammen med de effektene som angivelig skyldes endrede forhold. En bedre ryddighet i forhold til dette ville gjort rapporten betydelig lettere å lese.

I forhold til påstanden fra FS om at graden av duplisering er lavere enn tidligere antatt er det problematisk at dette ikke er dokumentert. Tvert imot sier jo forfatterne rett ut at de ikke har nødvendig kunnskap til å foreta noen detaljert vurdering av graden av

dupliserte kostnader. Det er ikke vanskelig å slutte seg til analysen i FS dersom premissen om at det ikke finnes tilstrekkelig ledig kapasitet i de eksisterende nettene er riktig. Problemet er imidlertid at det er usikkert i hvilken grad det finnes ledig kapasitet i de delene av nettet som er relevante for utbyggingen, og hvordan dette forhold har endret seg. Det FS presenterer av argumenter er anekdotiske indikasjoner som etter mitt syn ikke er tilstrekkelige til å konkludere i dette spørsmålet. FS presenterer også argumenter som tilsier det motsatte, nemlig at overkapasiteten kan være spesielt stor akkurat for den del av nettet som det her er snakk om. Formodentlig vil dette dreie seg om mer gravgrendte strøk der utbyggingen har vært drevet av dekningsbehov heller enn at trafikken er særlig stor.

Når det gjelder argumentet som er knyttet til veksten i flatrate prising i markedet mener jeg forfatterne trekker feile konklusjoner. Det kan godt tenkes at flatrate prising er blitt – og blir i framtiden – mer utbredt i markedet. Jeg har ingen forutsetninger for å vurdere dette konkret. Imidlertid er problemet som forfatterne baserer sin argumentasjon på helt uavhengig av flatrate prising. Problemet er et klassisk marginskvisproblem. Et sentralt poeng er da at eksistensen av dette problemet ikke er spesielt knyttet til flatrate prising, men problemet vil bestå uavhengig av hvilken prisingsform som benyttes i detaljmarkedet for ulike teletjenester. Poenget er at aktører som kan kontrollere grossistprisen inn til sine konkurrenter kan utestenge disse fra markedet gjennom å ta høye grossistpriser i forhold til egne detaljpriser. Dersom argumentet til FS skulle ha gyldighet måtte man påvise spesielt alvorlige konkurranseeffekter av marginskvis og utestenging når detaljmarkedet er preget av flatrate prising sammenliknet med annen form for prising. Et slikt argument gir ikke FS-rapporten oss. Uten et slikt argument er eksistensen av marginskvisproblemet helt uavhengig av flatrateprising. Implikasjonen av dette er at eventuelt økende grad av flatrateprising i markedet ikke kan føre til at dette problemet er større enn tidligere antatt, og dermed kan heller ikke gevinsten av å fjerne dette problemet være større enn tidligere antatt.

Etter FS-rapporten er det fremdeles usikkert hvorvidt en full utbygging av det tredje mobilnettet finansiert med utvidet asymmetrisk regulering vil være

samfunnsøkonomisk lønnsomt, og det er også lite som tilsier at denne usikkerheten har endret seg.

For undertegnede virker det uansett fornuftig å vente med å ta stilling til spørsmålet til at utbyggingen til 75 % dekning er gjennomført, slik vedtaket fra 2011 legger opp til. Det vil være svært overraskende dersom en aktør som har fått finansiert en slik dekningsgrad mer eller mindre fullt ut gjennom termineringssubsidier ikke vil være en konkurransedyktig og en bærekraftig utfordrer i markedet for mobiltjenester. De markedsandeler som selskapet på det tidspunkt har opparbeidet seg, vil være en viktig indikator på om så er tilfelle.

1. Innledning

Telenor Norge AS har engasjert meg for å foreta en uavhengig vurdering av de faglige argumentene og vurderingene i rapporten ”3 eller 2.75 mobilnett i Norge?” av professor Øystein Foros og professor Frode Steen (FS), datert oktober 2011. Herunder skal jeg vurdere de faglige argumentene om at det er endrede forhold som gjør at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved et landsdekkende mobilnett er høyere enn tidligere antatt.

Bakgrunnen for saken er at Tele2 og Network Norway (NwN) vil bygge et mobilnett i Norge. Samferdselsdepartementet har fattet vedtak (vedtak av 11. mai 2011) om asymmetrisk regulering av termineringspriser som vil innebære en subsidiering av investeringskostnadene for Tele2 og NwN. Vedtaket er basert på en utbygging av et tredje mobilnett med 75 % befolkningsdekning, og der aktørene baserer resten av dekningen på nasjonal gjesting hos enten Telenor eller NetCom. Siden vedtaket ble gjort har Tele2 og NwN fusjonert, og ønsker nå i stedet å bygge ut et nett med nesten 100 % dekning¹. Disse aktørene har i denne sammenheng anmodet Samferdselsdepartementet om en omgjøring av departementets vedtak av 11. mai 2011 vedrørende regulering av termineringspriser og fastsettelse av nye maksimalpriser for perioden 01.01. 2011 – 31.12.2013. Partene ønsker en utvidelse av perioden for asymmetrisk regulering for å finansiere utbyggingen av et nett med 100 % dekning i stedet for 75 %.

Til støtte for denne anmodningen har Tele2 og NwN vedlagt en rapport av professorene Foros og Steen (FS-rapporten). Konklusjonene i FS-rapporten kan oppfattes som en støtte for denne anmodningen.

¹ Egentlig er det snakk om et en utbygging til ca 98 % dekning. Jeg vil i fortsettelsen likevel omtale dette som 100 % dekning, og vil oftest beskrive den aktuelle utbyggingen som ”75-100 % utbygging”.

2. Kort om bakgrunnen for saken

Det foreligger en omfattende mengde dokumentasjon i saken i form av ulike innspill fra alle parter som berøres av saken. I denne rapporten vil jeg i hovedsak forholde meg til innholdet i FS-rapporten. For å forstå innholdet i denne rapporten er det imidlertid nødvendig å sette rapporten inn i den rammen den er skrevet. Post- og Teletilsynets (PT) håndtering av saken er som følger. PTs vedtak av 17.11.2008 la til grunn en symmetrisk regulering termineringsprisene til de "nyetablerte" aktørene, med en nedtrapping av maksimalprisene (en såkalt glidebane). PTs vedtak innebar at det fremdeles var asymmetriske termineringspriser mellom de "nyetablerte" aktørene og de etablerte aktørene (Telenor og NetCom). I vedtak av 19.05.2009 (2009-vedtaket) endret SD glidebanen for Network Norway og Tele2 og innførte med dette asymmetriske termineringspriser for Tele2 og Network Norway også i forhold til de øvrige "nyetablerte" aktørene. Argumentet var at SD ønsket å legge til rette for etableringen av et tredje mobilnett. 27.11.2010 fattet PT et nytt vedtak i marked 7 der de også la til grunn asymmetrisk regulering av termineringsprisene der blant annet Tele2 og Network Norway ble gitt anledning til å ta en høyere termineringspris enn NetCom og Telenor. 11.05.2011 (2011-vedtaket) grep igjen SD inn i reguleringen og justerte opp maksimalprisene i glidebanen for Tele2 og NwN. Begrunnelsen denne gang var hensynet til forutsigbarhet og behovet for å sikre at selskapene ble gitt mulighet til å opptjene merinntekt tilsvarende investeringskostnaden som ble lagt til grunn i 2009-vedtaket.

Tele2 har siden kjøpt NwN, og mener nå at forutsetningene for vedtakene i 2009 og 2011 er endret. I disse vedtakene er det som sagt lagt til grunn at Tele2 skal bygge ut et nett med 75 % dekning, mens man nå har vedtatt å bygge ut et nett med 98 % dekning. Den sentrale formuleringen i 2011-vedtaket som Tele2 og NwN henviser til lyder (s. 31):

Dersom det på et senere tidspunkt skulle vise seg at et nett med dekning på 75 prosent ikke er tilstrekkelig for å utgjøre et tredje konkurransedyktig mobilnett, og at det dermed er nødvendig med en ytterligere utbygging, vil det måtte foretas en konkret vurdering med tanke på en eventuell endring av reguleringen.

Det er i denne sammenheng Tele2 og NwN har engasjert professorene Foros og Steen. Disse er satt til å vurdere hvorvidt reguleringsmyndighetene bør utvide perioden med asymmetriske termineringspriser til fordel for Tele2 og Network Norway i forhold til det som framgår av 2011-vedtaket, betinget av at de to selskapene utvider utbyggingen til over 75 % dekning.

Hoveddelen av denne rapporten vil være viet en diskusjon av de faglige argumentene og vurderingene i FS-rapporten. I likhet med Foros og Steen vil jeg ikke ta stilling til spørsmålet om en videre utbygging av et tredje mobilnett i Norge er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke. Meningen med denne rapporten er heller ikke å gi en uttømmende oversikt over relevant økonomisk litteratur på området. Jeg starter gjennomgangen med en kort påminnelse om fordeler og ulemper med mark-up på terminering i mobilmarkeder med spesielt fokus på asymmetrisk terminering.

3. Om regulering av termineringspriser

Markedet for mobil telekommunikasjon har en del særtrekk som skiller det fra mange andre markeder. For det første er kostnadsstrukturen spesiell ettersom de meste av kostnadene knyttet til produksjon av tjenester er faste. Sagt på en annen måte, kostnadene med å betjene en mobilkunde er stort sett de samme enten denne kunden bruker telefonen eller ikke. Denne kostnadsstrukturen innebærer at marginalkostnadsprising ikke er verken mulig eller ønskelig; teleselskapene må innhente marginer på en eller annen måte for å dekke sine kostnader.

For det andre er etterspørselsstrukturen i mobilmarkedet spesiell. Mye av konsumet foregår mellom par av konsumenter med begrensede muligheter for arbitrasje. Dette muliggjør bruk av ikke-lineære prisplaner og prisdiskriminering. Dette gjenspeiles også i mangfoldet i prisingsplaner som ulike mobilselskap tilbyr, både for tale og data. Konsumentene er stilt overfor omfattende menyer av flere todelte tariffer og blokk-tariffer (flat rates), som alle innebærer en eller annen form for prisdiskriminering; både mellom kunder, over tid eller over terminering.

For det tredje er mobilkommunikasjon et utmerket eksempel på et marked med nettverkseffekter: verdien av å være kunde hos et mobilselskap avhenger av hvor enkelt det er å nå andre mobilkunder. I tidligere tider mente mange at den mest effektive markedsstrukturen var et (regulert) monopol. Et mer moderne syn er at konkurranse både kan og bør promoveres, men at man må ta nøye hensyn til de konkurransemessige forholdene som følger av sterke nettverkseksternaliteter. Spesielt i denne sammenheng er at ulike teleselskap bør tvinges til å åpne opp nettverkene sine for på den måten å muliggjøre sømløs kommunikasjon mellom ulike nettverk.

Mange forfattere har i den forbindelse vist at markup på terminering kan være et instrument for å redusere konkurransen mellom etablerte nettverk (Laffont et al. 1998a,b, Armstrong 1998, Gans og King, 2001 og Gabrielsen og Vagstad, 2008). Hvorvidt teleaktører skal gis anledning til å ta markup på terminering generelt, og hvorvidt det er fornuftig å tillate asymmetriske regulering av termineringspriser er også diskutert i den økonomiske litteraturen. Den økonomiske litteraturen (se for eksempel Gabrielsen og Vagstad (2008), Gans and King (2000), Wright (2002)) anbefaler en symmetrisk og kostnadsbasert termineringspris, der kostnaden refererer seg til en hypotetisk effektiv operatør. Med andre ord skal termineringsprisen settes uavhengig av den faktiske kostnaden som den enkelte operatør pådrar seg ved terminering.

Når regulator innfører asymmetriske termineringspriser er målsettingen oftest å lette situasjonen for mindre nettverk². Måten dette gjøres på er at man flytter profitt fra en effektiv stor etablert bedrift til en antatt mindre effektiv nykommer. Asymmetrisk regulering av termineringspriser har fire grunnleggende effekter på profitten til selskapene. For det første vil selskapet som gis anledning til en høy termineringspris få et overskudd på termineringsregnskapet, men selskapet med en lav termineringspris vil få et tilsvarende underskudd. Dette tilsvarer en direkte overføring fra det store til det lille selskapet. For det andre, vil marginalkostnaden for det store selskapet øke relativt til det lille. Dette gjør at det lille selskapet blir mer konkurransedyktig og vil ta markedsandeler. For det tredje vil markup på terminering generelt (symmetrisk eller

² Se for eksempel Peitz (2005a,b).

asymmetrisk) danne såkalte tariff-skapte ("tariff-mediated") nettverkseffekter som vil være til fordel for store selskaper. Til sist, markup på terminering kan dempe konkurransen mellom nettverk, som er til fordel for alle selskapene i markedet.

Asymmetriske og høye termineringspriser fører på denne måten til et samfunnsøkonomisk dødvektstap som skyldes vridninger og høyere priser enn ellers, og dette vil naturligvis ramme sluttkundene. Når dette virkemidlet likevel benyttes for å subsidiere nykommere er ideen at de positive effektene sterkere konkurranse på lengre sikt skal mer enn oppveie for velferdstapet man får på kort sikt. For å øke sannsynligheten for et positivt velferdsresultat er det derfor viktig at perioden med asymmetrisk regulering og størrelsen på markup på terminering reduseres til et minimum.

Det å bruke asymmetrisk regulering av termineringspriser som virkemiddel for å assistere nykommere er omstridt. En motforestilling er at det finnes mer direkte virkemidler som unngår de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til vridninger og høye priser (se for eksempel Gabrielsen og Vagstad (2009)). Et annet åpenbart problem er knyttet til eksistensen av asymmetrisk informasjon mellom nykommere og reguleringsmyndigheter, og at denne usikkerheten kan utnyttes av nykommere til å påvirke myndigheter til en lempeligere regulering av nykommere enn nødvendig. Enkelte vil også hevde at asymmetriske regulering av termineringspriser er et lite egnet virkemiddel ettersom det kan være vanskelig å hindre ulike typer opportunistisk adferd fra mottakere av denne typen regulerte subsidier. Endelig finnes det et argument om at selv om asymmetrisk regulering kan tenkes å stimulere nykommere til å investere, vil det skape negative investeringsinsentiver for etablerte aktører.

4. Problemstillinger og vurderingstema

Problemstillingen i FS-rapporten er hvorvidt regulatoriske myndigheter bør ta anmodningen fra Tele2 og NwN til følge, og tillate en utvidelse av perioden med asymmetrisk regulering av termineringspriser for å finansiere en 75-100 % utbygging av det tredje mobilnettet.

Ideelt sett burde svaret på spørsmålet baseres på en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse. I en slik analyse bør det oppstilles en komplett liste av alternativer som alle sammenliknes med et basisalternativ. Et grunnleggende problem med FS-rapporten er at den kun ser på ett alternativ. Rapporten verken spesifiserer eller analyserer ulike alternativer til en 75-100 % utbygging finansiert med asymmetrisk regulering. Dette medfører at det derfor heller ikke diskuteres hvorvidt andre løsninger vil være bedre fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted vil svaret på spørsmålet være ja dersom i) utbyggingen innebærer et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt, og ii) dersom utbyggingen ikke lar seg realisere på andre måter som innebærer en mindre samfunnsøkonomisk kostnad. Det vil derfor være helt nødvendig å utrede alternativene til å finansiere utbyggingen gjennom en utvidet periode med asymmetrisk regulering.

De mest åpenbare alternativene til å finansiere utbyggingen med vridende termineringspriser er direkte investeringsstøtte og privat finansiering. Av disse er det kanskje privat finansiering som er mest realistisk i denne saken. Dette innebærer at det må undersøkes hvorvidt det vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Tele2/NwN å foreta 75-100 % utbyggingen. Hvis svaret på dette er ja, bør myndighetene ikke utvide perioden med asymmetrisk regulering. Det er altså kun dersom utbyggingen ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom at man bør vurdere å finansiere utbyggingen med asymmetrisk regulering, forutsatt at dette gir et samfunnsøkonomisk overskudd.

Fra 2011-vedtaket kan det imidlertid synes som om SD legger opp til at vurderingstemaet er noe annerledes enn dette. Vedtaket på s. 31 lyder:

Dersom det på et senere tidspunkt skulle vise seg at et nett med dekning på 75 prosent ikke er tilstrekkelig for å utgjøre et tredje konkurransedyktig mobilnett, og at det dermed er nødvendig med en ytterligere utbygging, vil det måtte foretas en konkret vurdering med tanke på en eventuell endring av reguleringen.

Den nødvendige vurderingen som følger av dette er hvorvidt et nett med 75 % dekning kan utgjøre et tredje *konkurransedyktig* nett. Implikasjonen av dette er at SDs mål er å etablere et tredje konkurransedyktig mobilnett uten nødvendigvis å foreta en vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en slik utbygging.

Utfordringen er her å klargjøre hva en skal forstå med et konkurransedyktig mobilnett. Konkurransedyktighet - er vanligvis definert på en skala og ikke som enten eller; det vil si at et tredje nett enten kan utgjøre en sterk eller en mindre sterk konkurrent til eksisterende nett, men i begge tilfeller vil det være naturlig å definere nettet som konkurransedyktig. Et konkurransedyktig nett kan derfor være svært mange ting. En mulighet er at man med dette mener et nett som vil være i stand til å overleve i konkurransen på lengre sikt. Så langt kan det derfor synes som om det er to forskjellige spørsmål som er tatt opp:

- Er en 75-100 % utbygging av et tredje mobilnett finansiert med asymmetrisk regulering av terminering samfunnsøkonomisk lønnsom?
- Er et nett med 75 % dekning og 25 % gjesting konkurransedyktig?

Begge disse spørsmålene er igjen forskjellig fra det spørsmålet som egentlig burde vært stilt:

- Er det samfunnsøkonomisk lønnsomt med en 75-100 % utbygging av et tredje mobilnett, og hvordan bør dette evt. finansieres?

En liknende tvetydighet gjenfinnes også i FS-rapporten. FS-rapporten har som utgangspunkt at den skal vurdere om sektorspesifikke reguleringsmyndigheter bør utvide perioden med asymmetriske termineringspriser til fordel for Tele2 og NwN, betinget av en 75-100 % utbygging. Forfatterne legger i utgangspunktet opp til en samfunnsøkonomisk tilnærming der de "adresserer de viktigste faktorene i det samfunnsøkonomiske regnskapet" (s.4). Forfatterne tar imidlertid ikke stilling til spørsmålet om hvorvidt utbyggingen vil være samfunnsøkonomisk lønnsom, og heller ikke om utbyggingen er bedriftsøkonomisk lønnsom. I stedet diskuterer FS en del forhold som - etter forfatternes mening - gjør at de samfunnsøkonomiske gevinstene av en 75-100 % utbygging finansiert med asymmetrisk regulering er større enn tidligere

antatt. Det er derfor verdt å understreke at konklusjonene i rapporten er fundert på at *noen spesifikke forhold har endret seg siden tidligere vurderinger*, og at det er disse *endringene* som tilsier at samfunnet nå vil være relativt sett mer tjent med et fullt utbygget tredje nett enn et nett med bare 75 % dekning.

Samtidig konkluderer FS-rapporten med at de samme forholdene som tilsier at de samfunnsøkonomiske gevinstene av en 75-100 % utbygging er større enn tidligere antatt, også tilsier at utbyggingen er nødvendig for å sikre en "bærekraftig utfordrer" til NetCom og Telenor. Her kommer også FS inn på liknende formuleringer som i sitatet over fra 2011-vedtaket. FS bruker riktignok begrepet "bærekraftig utfordrer", mens vedtaket bruker "konkurransedyktig mobilnett". Denne tvetydigheten i FS-rapporten er forvirrende fordi det ikke framstår som klart hva forfatterne egentlig hevder eller hva som er analysens kjerne. Spørsmålet er altså hvilken av de følgende problemstillingene som egentlig analyseres av forfatterne:

- Er en 75-100 % utbygging finansiert med utvidet asymmetrisk regulering samfunnsøkonomisk lønnsom?
- Er et nett med 75 % dekning en bærekraftig utfordrer til NetCom og Telenor?

Svaret på det første spørsmålet vil kreve en nytte-kostnadsanalyse der alle relevante alternativer må spesifiseres, og der blant annet spørsmålet om bedriftsøkonomisk lønnsomhet vil være sentralt. Svaret på andre spørsmålet vil kreve en konkurranseanalyse der begrepet "bærekraftig utfordrer" gis en klar og entydig definisjon. Det er imidlertid vanskelig å se at FS-rapporten gjør noen av disse tingene, og slik sett kan det stilles spørsmål med om analysen er egnet til å belyse hovedspørsmålet i denne saken.

5. FS-rapporten

I dette avsnittet skal jeg gå gjennom FS-rapporten mer i detalj og knytte noen kommentarer til de ulike delene fortløpende. Jeg vil starte med noen generelle, mer overordnede og metodiske betraktninger, før jeg går over til en mer detaljert diskusjon

av de ulike delene av rapporten. For at det skal bli lettere å følge argumentene og henvisningene til FS-rapporten i den detaljerte diskusjonen, velger jeg å benytte samme overskrifter som i FS-rapporten.

5.1 Generelle betraktninger

Generelt gir FS-rapporten en god oversikt over, og en nyttig fremstilling av aktuelle konkurransemessige problemstillinger knyttet til konkurranse mellom ulike teleaktører der noen eier eget nett, mens andre helt eller delvis baserer på gjesting og leie av infrastruktur fra de som eier eget nett.

Hovedproblemstillingen som analyseres i FS-rapporten er hvorvidt reguleringsmyndighetene bør utvide perioden med asymmetriske termineringspriser til fordel for Network Norway og Tele2 betinget av at de bygger ut et landsdekkende nett i stedet for et nett med 75 % dekning. FS angriper dette metodisk ved å diskutere de viktigste faktorene i det regnskapet som avgjør hvorvidt en slik utbygging er samfunnsøkonomisk lønnsom. De viktigste kostnadene i dette regnskapet – ifølge forfatterne - er at et nytt nett vil innebære *duplisering av faste kostnader* og at finansiering av nettet gjennom asymmetriske termineringspriser vil føre til *vridningstap*. Potensielle gevinster av et nytt nett er at en på lengre sikt vil kunne oppnå *økt konkurranse* på grossist- og detaljnivå, samt at den økte konkurransen vil kunne bidra til *større innovasjon*.

Som jeg har vært inne på over er analysen mangelfull som samfunnsøkonomisk analyse i den forstand at den ikke klargjør og analyserer alle andre relevante alternativer. En hovedregel ved gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse er så langt som mulig å *beskrive alle relevante alternativer*. Alternativene skal så sammenlignes med basisalternativet, dvs. dagens situasjon eller situasjonen uten tiltak (Finansdepartementet, 2005). Så kan det hevdes at FS jo uansett ikke foretar noen samfunnsøkonomisk analyse av det ene alternativet de ser på. De peker kun på hvordan endrede forhold kan tenkes å påvirke lønnsomheten av dette alternativet. Poenget er da at de endrede forhold som FS mener å kunne påvise også kan ha påvirket lønnsomheten av andre alternativer enn det som FS studerer. Hvorfor forfatterne har

valgt å begrense analysen på denne måten vites ikke, men det kan ha sammenheng med det mandat de har fått fra sine oppdragsgivere.

5.2 Forutsetninger

FS legger følgende forutsetninger til grunn for analysen:

- Utbyggingen av et nett med 75 % dekning er irreversibel og kostnadene med dette er sunk.
- Utbygging av et tredje nett med 75 % dekning finansiert med asymmetriske termineringspriser er samfunnsøkonomisk lønnsom.
- FS vurderer ikke alternative finansieringsformer enn asymmetriske termineringspriser for å bygge ut et tredje landsdekkende mobilnett.

Det er prisverdig at forfatterne er såpass tydelige på hvilke forutsetninger de bygger sin analyse på. Når det er sagt savner jeg en diskusjon av hvilken rolle disse forutsetningene spiller for analysen og konklusjonene som trekkes. Det er også uklart om forfatterne mener at disse forutsetningene i rimelig grad avspeiler faktiske realiteter.

Når det gjelder forutsetningen om at utbyggingen av et nett med 75 % dekning er irreversibel og sunk, synes dette ikke å samsvare med faktiske realiteter pr i dag. Så vidt jeg har kjennskap til er utbyggingen av det tredje mobilnettet et godt stykke unna en dekningsgrad på 75 %. Det er likevel vanskelig å se at denne forutsetningen har betydning for de konklusjoner som trekkes i rapporten, men dette burde uansett vært kommentert av forfatterne.

Den andre forutsetningen er potensielt mer kritisk. At utbyggingen av et nett med 75 % dekning finansiert med asymmetriske termineringspriser er samfunnsøkonomisk lønnsom er imidlertid ikke dokumentert i FS-rapporten. Det er heller ikke mulig å finne en henvisning i rapporten til andre kilder som påviser dette. Det denne forutsetningen kan bety er at det samfunnsøkonomiske regnskapet for en videre utbygging utover 75 % dekning av det nye nettet ikke drar med seg et eventuelt

samfunnsøkonomisk under- eller overskudd fra utbyggingen av nettet opp til 75 % dekning. Hvilke rolle dette spiller i FSs analyse er likevel uklart ettersom forfatterne ikke gjør noe forsøk på å kvantifisere postene i det samfunnsøkonomiske regnskapet. Igjen mener jeg det hadde vært ønskelig med en diskusjon av hva denne forutsetningen betyr for konklusjonene i rapporten.

Den siste forutsetningen er ikke egentlig en forutsetning, men representerer en avgrensning av analysen, som diskutert over. Når FS kun vurderer asymmetriske termineringspriser som den eneste finansieringsformen for en full utbygging av nettet (fra 75-100 %) innebærer dette at man ikke vurderer andre relevante alternativer. Dette representerer en alvorlig svakhet med analysen ettersom man med dette for eksempel ikke får med seg hvordan de forhold som analyseres påvirker den bedriftsøkonomiske lønnsomheten.

Dette siste poenget kommer også til overflaten på s. 7 i FS-rapporten når forfatterne oppstiller to vilkår som FS hevder vil være avgjørende for om myndighetene bør stimulere til en videre utbygging av et tredje mobilnett gjennom videre asymmetrisk regulering. I korthet oppstiller FS følgende vilkår:

- a) Utbyggingen er samfunnsøkonomisk lønnsom.
- b) De bedriftsøkonomiske insentivene til utbyggingen er lavere enn de samfunnsøkonomiske

Her mener jeg FS-rapporten trår feil. Vilkårene for at myndighetene bør støtte en full utbygging av det tredje nettet gjennom utvidet asymmetrisk regulering er at a) en videre utbygging er samfunnsøkonomisk lønnsom, og b) finansiering gjennom asymmetrisk regulering er den mest kostnadseffektive måten å bygge ut nettet på. Det siste innebærer for eksempel at utbyggingen ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom.

Det er altså ikke tilstrekkelig å vise til at de bedriftsøkonomiske insentivene er lavere enn de samfunnsøkonomiske. Det kan for eksempel tenkes at utbyggingen innebærer en samfunnsøkonomisk gevinst, og at den bedriftsøkonomiske gevinsten er lavere,

men likevel klart positiv. I så fall er det ingen grunn til at myndighetene skal støtte utbyggingen gjennom å tillate en lengre periode med vridende termineringspriser. Dette fordi at dersom utbyggingen er samfunnsøkonomisk lønnsom selv når vi tar med vridningstapet som følger av en utvidet periode med asymmetriske termineringspriser, så vil jo den samfunnsøkonomiske lønnsomheten være ennå større dersom utbygging skjer uten dette vridningstapet for det tilfelle at utbyggingen er bedriftsøkonomisk lønnsom. Faktisk kan det tenkes at utbyggingen blir samfunnsøkonomisk lønnsom *fordi* den også er bedriftsøkonomisk lønnsom, nettopp fordi den da kan finansieres uten vridningstapet.

Det er derfor noe overraskende at forfatterne – så vidt jeg kan bedømme – ikke har gjort forsøk på å diskutere hvorvidt en utbygging fra 75 % til 100 % kan tenkes å være bedriftsøkonomisk lønnsom. Spesielt er det overraskende sett i lys av den viktige rollen vridningstapet som følge av asymmetrisk regulering spiller i det samfunnsøkonomiske regnskapet. Dette medfører også at FS ikke vurderer hvordan de forhold som påpekes påvirker lønnsomheten av de andre alternativene til utbygging av nettet finansiert med asymmetrisk regulering.

I stedet ser FS-rapporten i hovedsak på endrede forhold i markedet i etterkant av 2011-vedtaket som skulle tilsi at det samfunnsøkonomiske overskuddet er større i dag enn da man vedtok gjeldende regulering (eller at underskuddet er mindre), og på den måten ser man helt bort fra det potensielt viktigste bidraget, nemlig å realisere utbyggingen uten vridningstap. Spørsmålet om en utbygging fra 75 – 100 % dekning er bedriftsøkonomisk lønnsom er selvfølgelig vanskelig å besvare for utenforstående. Spørsmålet er imidlertid ikke vanskeligere å besvare enn spørsmålet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Sett for eksempel at den asymmetriske reguleringen som er vedtatt fullt ut dekker Tele2 og NwN sine investeringskostnader knyttet til å bygge et nett med 75 % dekning³. Spørsmålet er da om dette faktum øker eller minsker sannsynligheten for at

³ SDs ankevedtak fra 19.05.2009 formulerer et slikt styringsmål.

en videre utbygging til 100 % dekning er bedriftsøkonomisk lønnsom? Hvordan påvirker de forhold som diskuteres i FS-rapporten en slik vurdering? En analyse av slike spørsmål savnes i FS-rapporten.

5.3 Hovedkonklusjoner i FS-rapporten

FS-rapporten konkluderer med at forfatterne ”nå ser klare indikasjoner på at et tredje *landsdekkende* nett er nødvendig for å sikre en bærekraftig utfordrer til NetCom og Telenor” (s.5). Dette skyldes følgende forhold:

- Mindre grad av ledig kapasitet i de eksisterende nett enn tidligere anslått
- Kundene etterspør i økende grad produkter med en fast pris som har fri bruk opp til en øvre grense. Slike produkter representerer en utfordring for leverandører som må kjøpe gjesting til bruksavhengige priser.
- De to etablerte netteierne vil kunne utestenge en ny eier av et nett med 75 % dekning gjennom å ta høye priser for gjesting av de resterende 25 %. Dette vil kreve permanent overvåking av regulatoriske myndigheter.

Disse påviste forholdene benyttes på to måter i FS-rapporten. For det første viser disse forholdene – ifølge FS – at et tredje landdekkende nett er nødvendig for å sikre en bærekraftig utfordrer til Telenor og NetCom. For det andre tas de samme forholdene til inntekt for at det samfunnsøkonomiske tapet i form av dupliserte kostnader er mindre enn før, samtidig som et landsdekkende nett er mer nødvendig enn før antatt for å realisere de samfunnsøkonomiske gevinstene i form av lavere priser og økt innovasjon.

På et mer overordnet nivå er det vanskelig å følge rapporten her. På den ene siden vektlegger rapporten hvordan endringene i disse forholdene gjør at det samfunnsøkonomiske regnestykket blir annerledes enn før. Slik jeg leser dette må dette i hovedsak dreie seg om de to første forholdene, det vil si det som en nytt angående kapasitetsutnyttelse og det som har endret seg i forhold til tilbud og etterspørsel etter ”flatrate” produkter. Det tredje forholdet, dvs. det at 25 % gjesting vil kreve overvåking av regulator har neppe endret seg, og kan etter mitt syn derfor ikke tas til inntekt for at det samfunnsøkonomiske regnestykket er annerledes nå enn før.

På den annen side sier FS at de samme forholdene tilsier at nettet må være landsdekkende for å skape en "bærekraftig utfordrer" til Telenor og NetCom. Analysen som bygger opp om denne konklusjonen er vanskelig å finne i rapporten. Det er for det første uklart nøyaktig hva innholdet begrepet "bærekraftig utfordrer" er. Det kan neppe være det at forfatterne mener at en aktør som eier et landsdekkende nett vil være en større utfordrer til de etablerte enn dersom denne aktøren kun eier et nett med 75 % dekning. En slik tolkning vil innebære at utsagnet nærmest blir en selvfølgelighet. Mer nærliggende er det da kanskje å tolke FS dit hen at de mener at en bærekraftig utfordrer er en konkurrent som vil forbli i markedet på lang sikt. I så fall må utsagnet forstås slik at FS mener at det er nødvendig for en tredje aktør å eie et nett med 100 % dekning for å overleve i markedet på lang sikt, og at forholdene det pekes på er ment å understøtte en slik konklusjon. Jeg har problemer med å se at en slik analyse er gjennomført, og at det dermed er grunnlag for en slik konklusjon.

Analyserammen når FS ser på endringer i samfunnsøkonomisk lønnsomhet går i korthet ut på følgende. La oss anta en utbygging av nettet til 100 % ved hjelp av termineringssubsidier. En slik utbygging vil innebære noen samfunnsøkonomiske kostnader og noen gevinster. Vi vet ikke om dette er lønnsomt samfunnsøkonomisk, eller om andre måter å bygge ut nettet på vil være mer lønnsomt (eller mindre ulønnsomt). Det FS sier er at kostnadene med denne type utbygging er mindre enn før antatt, og gevinstene er større enn før antatt, og hovedgrunnene til dette er mindre grad av duplisering og større utbredelse av flatrate produkter enn før antatt.

I det følgende skal jeg gjennomgå rapportens analyser og vurderinger mer i detalj. Jeg vil da naturlig nok fokusere på analyserammen som ser på hvordan nylige endringer i mobilmarkedet kan ha påvirket kostnader og gevinster med en 75-100 % utbygging av det tredje mobilnettet i Norge. Jeg starter med en kort gjennomgang av oppbygging av analysen.

5.4 Oppbygging av analysen

FS starter ut analysen med en foreløpig forutsetning om at en 75-100 % utbygging av det tredje nettet ikke vil endre verken tjenestetilbudet eller prisene i markedet. Dersom det er ledig kapasitet i det eksisterende nettet til å avta all trafikk til den nye aktøren vil en 75-100 % utbygging innebære et samfunnsøkonomisk tap som er lik den bedriftsøkonomiske investeringen, ifølge FS. Fra samfunnets side bør en da klart ikke investere. Bedriftsøkonomisk kan det likevel være lønnsomt å investere dersom de etablerte tar marginer for gjesting. Det bedriftsøkonomiske regnestykket sier at man bør investere dersom de samlede marginene på gjesting er større enn investeringen, dvs. hvis $(w-c)q > I$, der I er den bedriftsøkonomiske investeringen som skal til for å bygge ut nettet. Dette tilsier isolert sett at de bedriftsøkonomiske insentivene til å foreta en 75-100 % utbygging er større enn de samfunnsøkonomiske.

Hva kan gjøre at utbyggingen likevel blir samfunnsøkonomisk lønnsom? Alt som reduserer de samfunnsøkonomiske kostnadene, og alt som øker de samfunnsøkonomiske gevinstene vil øke sannsynligheten for at utbyggingen er samfunnsøkonomisk lønnsom. Resten av FS-rapporten konsentrerer seg derfor om å diskutere forhold som tilsier at de samfunnsøkonomiske kostnadene er mindre enn tidligere antatt, samt at det finnes positive samfunnsøkonomiske gevinster av utbyggingen. Det er i hovedsak tre forhold som diskuteres:

- Graden av duplisering av faste kostnader kan være mindre enn tidligere antatt
- Utbyggingen kan være preget av at NetCom og Telenor utnytter markedsrett for tilgang til eksisterende master
- Effekten på priser og tjenestetilbud av en utbygging er positiv.

I så fall kan utbyggingen ifølge FS være samfunnsøkonomisk lønnsom, eller i alle fall mindre samfunnsøkonomisk ulønnsom enn man tidligere har antatt. I det følgende vil jeg gjennomgå de mer spesifikke argumentene som presenteres i FS-rapporten.

5.4.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomt med en utvidet periode med asymmetriske termineringspriser?

I dette avsnittet setter FS premissene for analysen. De starter ut med å spesifisere to betingelser som ifølge forfatterne skal være avgjørende for om myndighetene bør stimulere til en 75-100 % utbygging gjennom en utvidet periode med asymmetrisk regulering:

- a) Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt
- b) De bedriftsøkonomiske insentivene uten en forlenget periode er lavere enn de samfunnsøkonomiske

Som nevnt tidligere blir dette en feil tilnærming. Dersom utbyggingen er bedriftsøkonomisk lønnsom må en kunne legge til grunn at utbyggingen vil bli foretatt uten regulatorisk endring enten den er samfunnsøkonomisk lønnsom eller ikke. Det er derfor ingen grunn i et slikt tilfelle til at myndigheter ytterligere bør stimulere til videre utbygging gjennom utvidet asymmetrisk regulering.

Resten av dette avsnittet inneholder en generell diskusjon av fordeler med infrastrukturbasert konkurranse. Det henvises også til at asymmetrisk regulering har vært mye benyttet i Europa for å stimulere nykommere til å bygge ut nett. FS tar dette til inntekt for at myndighetene med dette har ment at de bedriftsøkonomiske insentivene ikke har vært tilstrekkelige for å sikre et samfunnsøkonomisk optimalt nivå med infrastrukturbasert konkurranse.

På et generelt nivå er det vanskelig å være uenig i disse synspunktene. Spørsmålet er likevel om slike generelle utsagn har noen direkte relevans for den saken som her er i fokus. Når det gjelder utbygging av et tredje mobilnett i Norge så er ikke spørsmålet om det skal ytes subsidier til Tele2 og NwN i form av asymmetrisk regulering av termineringspriser. Det er derimot vedtatt at disse aktørene skal få mer eller mindre dekket alle sine investeringskostnader i forbindelse med en utbygging av et nett med 75 % gjennom reguleringen. Spørsmålet er hvorvidt de skal få finansiere de resterende 25 % gjennom en utvidet periode med asymmetrisk regulering. Slik sett hadde det vært mer relevant om diskusjonen til FS av tilnærmingen i EU/EØS hadde forholdt seg nærmere til de forhold som er på agendaen i denne saken.

5.4.2 Kostnadsvirkninger av utbygging av et landsdekkende tredje mobilnett

I dette avsnittet går FS gjennom et eksempel der de antar at utbyggingen fra 75 % til 100 % dekning ikke får noen innvirkning på verken priser eller tjenester til sluttbrukere. I et slikt scenario diskuterer rapporten kostnadseffektene av utbyggingen når i) det er ledig kapasitet i de eksisterende nettene, og ii) det er knapp kapasitet i de eksisterende nettene.

5.4.2.1 Ledig kapasitet

Dette scenarioet antas å være særlig relevant for utbygging fra 75 til 100 %, da det har vært antatt at nettopp disse basestasjonene har ledig kapasitet. Dette har sammenheng med at utbyggingen i disse områdene har vært dekningsdrevet heller enn trafikkdrevet.

I så fall vil utbygging under gjeldende forutsetninger alltid innebære et samfunnsøkonomisk tap lik investeringskostnaden, ifølge FS. Her kan det være på sin plass å påpeke at senere i analysen åpner FS for at den bedriftsøkonomiske investeringskostnaden kan være større enn den samfunnsøkonomiske investeringskostnaden, ettersom den bedriftsøkonomiske investeringskostnaden kan inneholde renprofitt som skyldes utnyttelse av markedsrett. Dette betyr at de bør skilles mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk investeringskostnad. Jeg vil komme tilbake til dette senere. Poenget til FS er nå at om nasjonal gjesting prises med en markup vil de bedriftsøkonomiske insentivene til å foreta utbyggingen være større enn de samfunnsøkonomiske, men så lenge dette påslaget ikke er for stort vil utbyggingen ikke være bedriftsøkonomisk lønnsomt.

5.4.2.2 Knapp kapasitet

FS argumenterer for at lav befolkningstetthet tilsier at mange basestasjoner har ledig kapasitet. FS nevner også at dette kan spesielt gjelde de basestasjoner som det er aktuelt å bygge ut dersom vi betrakter en utbygging fra 75 til 100 %. Det grunnleggende argumentet i FS-rapporten er nå at det finnes forhold som tilsier at denne overkapasiteten er mindre enn de estimatene man gjorde for noen få år siden. Dette betyr i så fall at graden av duplisering av faste kostnader, og dermed det samfunnsøkonomiske tapet av å bygge ut et ekstra landsdekkende nett, antakeligvis er mindre enn tidligere antatt.

Argumentene for dette er:

- Få mennesker som bor spredt, men norske konsumenter har høy etterspørsel.
- Vanskelig å estimere forventet etterspørsel, og denne usikkerheten vil tilta.
- Få andre land (kun Kypros?) som kun har to nett.

Når det gjelder konkret hvordan graden av duplisering har endret seg som følge av disse forholdene, sier forfatterne at de har "ingen inngående kunnskap om graden av duplisering", men at det "er rimelig å anta at uten utbygging ... må eksisterende mobilnett oppgraderes .. de kommende årene".

Dersom disse vurderingene er riktige innebærer det at kun en andel av investeringen i utvidelse av nettet fra 75 til 100 % vil medføre duplisering. Dette vil i så fall minske det samfunnsøkonomiske tapet ved å bygge ut nettet og slik sett øke sannsynligheten for at utbyggingen blir samfunnsøkonomisk lønnsom. I modellen til FS introduseres dette elementet med at det antas at kun en andel $(1-\alpha)$ av den bedriftsøkonomiske investeringen, I , som kan vil være å regne som samfunnsøkonomisk tap. Dette skrives nå som

$$(1 - \alpha)I$$

Implikasjonen er at ut fra en ren kostnadsanalyse så øker sannsynligheten for at utbyggingen vil være samfunnsøkonomisk lønnsom jo høyere α er.

Det er utfordrende å skulle vurdere disse argumentene. Dersom premissen om at α er positiv og at den er større enn tidligere antatt er rett, er argumentet gyldig. Problemet er at premissen ikke er dokumentert. Dette hadde klart vært ønskelig med dokumentasjon på i hvilken grad utbygging av det nye nettet utover 75 prosent dekning vil duplisere faste kostnader, eller om eksisterende nett har tilstrekkelig kapasitet. Foros og Steen framlegger ingen slik dokumentasjon.

Det som presenteres er anekdotiske bevis som forfatterne mener er indikasjoner på at dupliseringen kan være mindre enn 100 %. I grove trekk er disse argumentene at det er

relativt få norske konsumenter som bor spredt og at disse har relativt høy etterspørsel. Likeledes framholdes det at det eksisterer stor usikkerhet rundt hvor mye kapasitet som den enkelte kunde etterspør, vil utvikle seg i framtiden. Dernest argumenteres det med at det er kun Kypros og Norge som kun har to nett.

I likhet med Foros og Steen har jeg ingen kunnskap om graden av duplisering en full utbygging av det tredje nettet i Norge vil innebære. Det hadde uten tvil vært nyttig med tall for kapasitetsutnyttelse i de deler av de eksisterende nettene som en full utbygging av det tredje nettet vil berøre. Argumentet med at det kun er Kypros som sammen med Norge har to nett, er også vanskelig å vurdere. For det første er jeg usikker på i hvilken retning dette trekker? Det er på generelt grunnlag umulig å indusere noe om kapasitetsutnyttelse i nettene bare ved å telle antall nett. Det at det eksisterer få nett kan jo like gjerne tyde på at det er ledig kapasitet i nettene som det motsatte. For det andre framholder forfatterne selv (fotnote 10) at det jo ikke er slikt at alle nett er landsdekkende i andre land, men at noen av nettene er basert på ulike former for avtaler om deling av infrastruktur. I så fall vil en slik sammenlikning stå i fare for å være direkte misvisende fordi man sammenlikner antallet individuelle landsdekkende nett i Norge med antallet landsdekkende nett i andre land som også inkluderer infrastrukturdeling.

På dette grunnlag synes jeg det er vanskelig – for ikke å si umulig – å foreta en vurdering av graden av duplisering en full utbygging av det tredje mobilnettet i Norge vil medføre. I dette ligger det også at jeg ikke synes FS presenterer overbevisende faglig sterke argumenter for at graden av duplisering er lavere enn tidligere antatt.

Den påfølgende analyse av samfunnsøkonomiske kostnader på s. 13 i rapporten er således av relativ begrenset verdi, ettersom den fundamentale parameteren for analysen – graden av duplisering – fremdeles er ukjent.

Dernest går FS over til å diskutere en problemstilling knyttet til deling av master. FS presenterer et scenario der de etablerte aktørene NetCom og Telenor eier annenhver mast, og der disse to selskapene har avtale med hverandre om å sette opp sine

respektive basestasjoner i hverandres master. Gitt at dette er tilfelle, og at selskapene eier omtrent like mange master vil prisen de eventuelt tar fra hverandre for tilgang til mastene være uvesentlig. Inntektene et selskap får fra masteleie, vil motsvares av utgiftene de har til masteleie, i alle fall når begge tar samme pris. Dette betyr at med mindre mastekostnadene får innvirkning på hvilken pris selskapene kan ta til konsumentene – enten fordi selskapene er regulerte eller fordi mastekostnadene er trafikkavhengige – vil selskapene i utgangspunktet være indifferente med hensyn til hvilken pris de tar av hverandre. I alle fall er dette tilfelle hvis de kan sette seg ned og skrive en kontrakt om en felles pris.

Dersom de ikke kan sette seg ned å skrive en bindende kontrakt om en felles pris vil partene ha insentiver til å øke prisen i forhold til det konkurrenten tar, fordi dette da vil generere et overskudd i masterleieregnskapet. I et slikt scenario vil prisen på masteleie kunne eskalere selv uten en tredje aktør som ønsker å dele den infrastruktur som eies av de to andre selskapene. FS påviser at når en tredje aktør ønsker å få tilgang til mastene vil de etablerte masteeierne ha insentiver til å øke prisen på tilgang, og det kan til og med tenkes at de kan ha insentiver til å forsinke tilgang for å ramme konkurransekraften til den tredje aktøren.

De økonomiske realitetene i dette problemet er derfor tilsynelatende identisk som i hovedproblemet, nemlig spørsmålet om en tredje aktør skal bygge et eget nett eller basere seg på gjesting. Det er imidlertid en viktig forskjell. Mens markedet for nasjonal gjesting er et homogent duopol, vil markedet for masteleie – dersom strukturen er slik FS beskriver - være mange små lokale monopoler. Dersom de etablerte selskapene eier hver sin mast ”i samme område” vil problemet opphøre, ettersom man da skulle forvente hard konkurranse mellom de etablerte for å tilby mastetilgang. I teorien skulle en her forvente at markedsprisen ble nær null, i alle fall dersom mastekostnadene er sunkne.

Dersom de etablerte aktørene har markedsmakt for mastetilgang, og kan utnytte denne, virker det rimelig at de vil gjøre nettopp det.⁴ Dette vil i så fall innebære en overføring fra den tredje aktøren til de to etablerte aktørene. Fra et effektivitetssynspunkt er ikke dette noe poeng, det avgjørende i den sammenheng er at betalingen er fast og ikke trafikkavhengig. Størrelsen på avgiften for mastetilgang vil begrenses av alternativet til den tredje aktøren, som er å bygge en egen mast.

Det som FS presenterer av analyse her synes å være i god overensstemmelse med sunn og etablert økonomisk teori. Uten en effektiv regulering av tilgangsprisen for master vil de etablerte ha insentiver til å vanskeliggjøre tilgang for en nykommer, først og fremst gjennom å ta en for høy pris. Hvor reelt dette problemet er, eller i hvilken grad problemet kan løses regulatorisk skal jeg ikke ta stilling til. Det denne diskusjonen i FS-rapporten munner ut i, er at man anslår en andel β av investeringen I som en kostnad knyttet til tilgang til master hos NetCom og Telenor utover de kostnader som påføres NetCom og Telenor ved å tilby tilgang, med andre ord en slags renprofitt. Siden dette er en omfordeling mellom masteeiere og utbyggerne av det nye nettet, skal ikke dette regnes som en del av samfunnsøkonomiske tapet. Dette fører, ifølge forfatterne, at det samfunnsøkonomiske tapet i eksempelet deres nå kan skrives som:

$$(1 - \alpha - \beta)I$$

I sine kommentarer rundt dette uttrykket er forfatterne relativt kortfattet. Det kan imidlertid se ut som om at forfatterne mener at utnyttelse av markedsmakt når det gjelder tilgang til master for utbyggerne av det tredje nettet, vil føre til at det samfunnsøkonomiske tapet av en full utbygging av det tredje nettet vil bli mindre. Det er ikke riktig. Det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår ved en utbygging av det tredje nettet er selvfølgelig helt uavhengig av om de eksisterende netteierne utnytter markedsmakt for tilgang til sine master eller ikke. Det som skjer når slik markedsmakt utnyttes er at den bedriftsøkonomiske investeringen som skal til for å realisere utbyggingen selvfølgelig øker dersom det utnyttes markedsmakt, men den

⁴ I så fall må det forutsettes at Telenor kan omgå PTs vedtak av 05.08.2010 i tidligere marked 15. Her er Telenor pålagt en plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering på master og bygninger – videre skal samlokalisering tilbys til kostnadsorientert pris.

samfunnsøkonomiske kostnaden er den samme.⁵ Jeg finner at presentasjonen som FS har på dette punktet i beste fall er misvisende, i og med at uinnvidde lesere kan komme i skade for å tro at disse forholdene er noe som vil redusere det samfunnsøkonomiske tapet ved utbyggingen. FS har en formulering på s. 16 i tilknytning til dette der de sier at dette er en forenkling. Det kan synes som dette er mer enn en forenkling.

Årsaken til at FS kan ha kommet i skade for å presentere dette på en uheldig måte er at de ikke skiller mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk investeringskostnad. Den mest naturlige tolkningen av FS er at parameteren I måler de bedriftsøkonomiske kostnadene knyttet til å utvide nettet. Når det utnyttes markedsmakt (målt med β) vil den bedriftsøkonomiske kostnaden, I , være høyere enn den samfunnsøkonomiske S , og sammenhengen er $I = S(1+\beta)$. Når det er ledig kapasitet i nettet og det ikke utnyttes markedsmakt i eksempelet til FS er $I = S$, slik som også FS starter ut med i første del av sitt eksempel. Med kjennskap til graden av utnyttelse av markedsmakt, β , og den bedriftsøkonomiske investeringskostnaden, kan vi regne ut den samfunnsøkonomiske kostnaden S , og denne ligger fast. En endring i β påvirker I , men ikke S . Hvis vi nå skal følge notasjonen til FS og anta en eller annen grad av duplisering, vil det samfunnsøkonomiske tapet uavhengig av graden av utnyttelse av markedsmakt være $(1-\alpha)S$ og ikke $(1-\alpha-\beta)I$ som i FS.⁶

Et annet problem med fremstillingen i FS på dette punktet er følgende. Det grunnleggende argumentet når det gjelder grad av duplisering gjennom parameteren α er at trafikkøkningen er større enn tidligere forutsatt, altså en *endring* som kan føre til at de samfunnsøkonomiske kostnadene er lavere enn det man tidligere har antatt. Når det gjelder overprising av tilgang til master gjennom parameteren β er argumentet så vidt jeg kan bedømme ikke at dette har endret seg. Derimot peker FS kun på eksistensen av dette problemet. Slik sett blandes påståtte endrede forhold sammen med ting som ikke har endret seg på en uheldig måte.

⁵ I alle fall hvis vi ser på dette fra et rent kostnadssynspunkt som FS gjør her.

⁶ En uheldig egenskap ved likningen til FS er at dersom vi antar ingen duplisering, det vil si $\alpha = 1$, så innebærer en positiv β at det samfunnsøkonomiske tapet i eksempelet deres blir negativt. Det gir ingen mening.

Jeg er derfor kritisk til måten FS-rapporten tilsynelatende beskriver hvordan et eventuelt problem med overprising av mastetilgang for en ny aktør påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å bygge ut et tredje landsdekkende nett. For å finne hva den samfunnsøkonomiske kostnaden er, må en selvsagt justere for overprising som skyldes utnyttelse av markedsmakt. Men den samfunnsøkonomiske kostnaden med å bygge ut et tredje landsdekkende nett er selvsagt helt uavhengig av graden av overprising av mastetilgang. Selv om den skulle være det, så argumenterer ikke FS med at det skjedd noen endring i graden av overprising, og da blir argumentet uansett irrelevant for problemstillingen som forfatterne analyserer.

Siste del av dette avsnittet inneholder en diskusjon av konsekvensene for regulering dersom det tredje nettet skulle basere seg på 25 % gjesting. Forfatterne hevder at dette vil føre til et behov for tilgangsregulering som ikke ville vært nødvendig ved en full landsdekkende utbygging. Dette argumentet må basere seg på en antakelse om at konkurransen mellom de eksisterende aktørene om å tilby gjesting ikke vil fungere for eksempel på grunn av en eller annen form for prissamarbeid mellom de etablerte aktørene. Det kan ikke på generelt grunnlag utelukkes at konkurransen om å tilby gjesting kan bli begrenset, like lite som at sterk konkurranse kan utelukkes. Det som er viktig i denne sammenheng er at det uansett er vanskelig å betrakte dette som et argument for at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en full utbygging av nettet er større enn tidligere antatt.

5.4.2.3 Mobilnett – en delt ressurs

I dette avsnittet diskuterer FS implikasjoner av at det i økende grad utvikles produkter i markedet der prisen er av typen ”spis-så-mye-du-vil”, ofte også kalt flatrate prising. Et eksempel på et produkt som prises på denne måten er mobilt bredbånd. Typisk vil prisen på slike produkter innebære at marginalprisen på datatrafikk er null, men at det finnes en øvre grense for forbruk. Det grunnleggende argumentet til FS – slik jeg forstår det – er at en aktør som må basere seg på 25 % gjesting vil kunne ha en konkurranseulempe i forhold til aktørene som ikke trenger å basere seg på gjesting. Konkurranseulempen består i at prisen for gjesting pr. trafikkenhet kan settes over marginalkostnaden. Kombinert med en tilstrekkelig lav detaljpris for produktet fra

aktørene med 100 % eget nett, fører dette til at aktøren som må basere seg på gjesting ikke kan konkurrere om slike produkter. På denne måten klarer de etablerte aktørene å utestenge aktøren som må basere seg på gjesting fra markedet. Dersom denne aktøren hadde hatt 100 % dekning og eget nett, ville en slik utestenging ikke være mulig, og konkurransen ville ha vært sterkere. Siden utbredelsen av denne typen ”spis-så-mye-du-vil” prising er større – og forventes å bli enda større i framtiden – vil følgelig den samfunnsøkonomiske gevinsten av å hindre at dette skjer være større enn tidligere antatt, ifølge FS. Manglende tilbud av såkalt superbredbånd fra NwN og Telez tas til inntekt for at dette er et reelt problem.

Jeg kan ikke vurdere påstanden om forventninger om utbredelse og faktisk utbredelse av ”spis-så-mye-du-vil” prising og produkter på det norske markedet. Dersom det forfatterne beskriver med utgangspunkt i et eksempel fra markedet for mobilt bredbånd er korrekt, synes det imidlertid å være et klassisk eksempel på marginskvis. Selv om eksempelet i FS-rapporten er knyttet til flatrate tilbud i markedet, er eksistensen av dette problemet helt uavhengig av utbredelsen av flatrate prising. Dersom de to etablerte nettene kan koordinere sine grossist- og detaljpriser vil de kunne utestenge en tredje aktør gjennom marginskvis også dersom detaljprisene er trafikkbaserte. Dette betyr at utbredelsen av flatrate prising har ingenting å si for muligheten for utestenging via marginskvis.

Det at en aktør som kontrollerer en viktig innsatsfaktor til en konkurrent kan sette i verk marginskvis er et velkjent problem. For dominerende aktører vil dette være forbudt etter konkurranseloven § 11. Dersom det er konkurranse om å tilby innsatsfaktoren er det normalt antatt at konkurransen vil ta hånd om problemer knyttet til overprising av innsatsfaktoren. I denne konkrete saken er det to potensielle tilbydere av gjesting, og for at problemet skal bestå, må man i så fall forutsette at disse klarer å samarbeide om å sette høye priser på gjesting for å kunne utestenge konkurrenter nedstrøms.

Siden dette problemet synes å være generelt, og ikke spesielt knyttet til produkter som prises med såkalt flatrate, synes det tvilsomt at en eventuell økende utbredelse av

flatrate tilbud gjør dette til et økende problem for aktøren som baserer seg på gjesting. Dersom de to aktørene kan koordinere seg om marginskvis av en tredje aktør, er dette et problem som gjelder uavhengig av hvordan produktene prises i markedet. Dersom de koordinerende aktørene finner det lønnsomt vil en tredje aktør kunne utestenges uavhengig av hvilken tariffing som aktørene velger.

Sentralt i all konkurranseanalyse er ikke bare å stille spørsmålet om hvorvidt en spesiell form for adferd – i dette tilfelle utestenging – er *mulig*, men en må også stille spørsmålet om det er *lønnsomt* for den utførende part. Denne sjekken er viktig for å sikre at en har funnet den rette rasjonelle forklaringen på et observert fenomen. I dette tilfellet antyder FS at den observerte mangelen på tilbud av superbredbånd fra NwN og Tele2 kan tilskrives koordinerende marginskvis fra Telenor og NetCom sin side. I den grad kundene av NwN og Tele2 har betalingsvilje for denne type produkter kan det stilles spørsmål med om det kan være rasjonelt for Telenor og NetCom å koordinere seg på så høye grossistpriser at denne betalingsviljen ikke blir utnyttet, dvs. at denne typen produkter ikke kan tilbys. Dette betyr at betalingsviljen til disse kundene ikke blir utnyttet, noe som ikke synes effektivt fra aktørenes synspunkt. Et annet poeng i denne sammenheng er jo at dersom de to etablerte aktørene ønsker å forhindre konkurranse, så bør de jo også være forsiktige med denne type utestengingsstrategi ettersom dette vil øke sannsynligheten for at den tredje aktøren utvider nettet sitt og dermed blir uavhengig av gjesting.

Nå skal jeg ikke utelukke at det kan oppdrives en teori for rasjonell utestenging i den settingen som her er beskrevet, men jeg stiller spørsmål med den historien som FS presenterer. Uansett synes det klart at poenget er mer generelt og ikke spesifikt knyttet til flatrate tilbud. Konklusjonen er derfor at en eventuell økt utbredelse av flatrate tilbud i mobilmarkedet etter mitt syn ikke er et gyldig argument for at det vil være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt (eller mindre ulønnsomt) å utvide utbyggingen av et tredje mobilnett fra 75 til 100 % dekning.

5.4.3 Effekter på konkurranse og innovasjon av utbygging av et tredje landsdekkende mobilnett

5.4.3.1 Sterkere priskonkurranse for eksisterende tjenester

I dette avsnittet beskriver FS effektene på konkurranse og innovasjon av at det tredje nettet blir landsdekkende og dermed uavhengig av 25 % gjesting. Mye av diskusjonen her er av generell art og ikke knyttet spesifikt til de endrede forhold som påpekes av FS. Rapporten påpeker at dersom det nye nettet blir uavhengig av gjesting vil aktøren ha lavere marginalkostnader, og dette vil føre til økt konkurranse. Dette er åpenbart riktig, men det er ikke en effekt som skyldes de endrede forholdene som påpekes av FS.

Det argumentet som står igjen da er effekten av en eventuell oppblomstring av flatrate-tilbud i markedet. Som jeg har påpekt over synes den konkurransebegrensende effekten som kommer at Telenor og NetCom kan koordinere seg om å marginskvis en ny aktør å ha lite å gjøre med eksistensen av flatrate prising. De eventuelle insentivene som aktørene har til gjøre dette er generelt uavhengig av prisstrukturen, og følgelig er den positive effekten en kan få på konkurransen av å lage et tredje landsdekkende nett i stedet for et nett med 75 % dekning også i det store og hele uavhengig av hvordan ulike produkter prises i detaljmarkedet.

Det er ingen tvil om at fra et konkurranseperspektiv vil det være bedre jo flere uavhengige landsdekkende nett som eksisterer. Jo flere nett som finnes, og jo bedre kapasitet hvert nett har, dess mer aggressive vil aktørene være i priskonkurransen, og jo lavere vil prisene være. Kundene vil tjene på dette – i alle fall på kort sikt – men hvis konkurransen blir for hard, vil aktørene ikke kunne dekke sine faste kostnader, og noen må da forlate markedet. Dette betyr at vi i denne type markeder ønsker hard konkurranse, men det går også en grense for hvor hard konkurransen bør bli.

Sammenhengen mellom innovasjon og konkurranseintensitet viser at innovasjonstakten er størst i markeder med midlere konkurranseintensitet. FS-rapporten påpeker denne sammenhengen, blant annet med å gjengi den omvendt U-formede sammenhengen mellom innovasjonstakt og konkurranseintensitet. Mye av diskusjonen i denne delen av FS-rapporten er igjen av generell art. Det framheves at

det er usikkert om hvorvidt et tredje landsdekkende nett vil øke innovasjonen. Det nevnes også at myndighetene i mange land satser på infrastrukturbasert konkurranse, og dette tas til inntekt for at økt konkurranse medfører økt innovasjon, og at det vil være samfunnsøkonomisk sett for lite innovasjon med to nett. Disse vurderingene som gjøres av FS har karakter av spekulasjoner. 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 konkurransebegrensingen er større enn før antatt, og det har etter mitt syn FS ikke vist på en overbevisende måte.

5.4.4 Antall mobilnett og sikkerhet- /beredskapsaspektet

Å vurdere sikkerhetsaspekter som følge av flere eller færre nett vil kreve teknisk kompetanse om nettenes konstruksjon som jeg ikke besitter. Undertegnede har derfor ikke spesielle forutsetninger for å vurdere sikkerhets- og beredskapsaspekter knyttet til at det bygges flere landsdekkende nett.

FS-rapporten framfører et ganske trivielt argument for at et tredje landsdekkende nett vil kunne minske risikoen for bortfall. Argumentet henger på at sannsynligheten for bortfall i de ulike nettene er uavhengige av hverandre. Dersom dette ikke er tilfelle for eksempel fordi de ulike nettene er avhengig av samme infrastruktur, for eksempel samme strømforsyning, er det ikke lenger sikkert at flere nett nødvendigvis vil redusere risikoen for bortfall. I mangel av konkret kunnskap om disse forholdene velger jeg ikke å kommentere dette spørsmålet noe videre.

6. Andre myndigheters anbefalinger

Regulering av termineringspriser i mobilmarkedet har potensielt store effekter for markedets funksjonsmåte. EU-kommisjonen har derfor publisert en anbefaling om hvordan nasjonale regulatorer bør forholde seg til dette. Spørsmålet er også interessant for andre konkurransemyndigheter. I de følgende skal jeg derfor kort gjengi noen trekk i kommisjonens anbefaling, samt synspunkter fra ESA og konkurransetilsynet.

6.1 EU-kommisjonens anbefalinger

EU-kommisjonen publiserte i 2009 en anbefaling om regulatorisk behandling av termineringspriser (2009/396/EC). Utgangspunktet for anbefalingen er delvis forskjeller i reguleringen av terminering i medlemslandene, men også det at mange medlemsland har tillatt høyere termineringspriser for nykommere. Til grunn for reguleringen ligger en anerkjennelse av at høye termineringspriser fører til høyere sluttbrukerpriser, lavere volum og dermed redusert konsumentvelferd. I tillegg fører asymmetriske termineringspriser til vridninger. EU-kommisjonen anbefaler derfor at nasjonale reguleringsmyndigheter regulerer termineringspriser slik at de er kostnadsbaserte (LRIC) og symmetriske (LRIC basert en "ideell" effektiv operatør). EU-kommisjonen åpner for asymmetrisk regulering (2009/396/EC, pkt. 10) kun i det tilfelle der det kan dokumenteres at en nyetablert mobiloperatør har høyere inkrementelle kostnader per enhet enn den modellerte effektive operatøren, og dersom det eksisterer hindringer for ekspansjon i detaljmarkedet. Dersom disse to betingelsene er oppfylt kan nasjonale reguleringsmyndigheter tillate at disse ekstrakostnadene hentes inn gjennom midlertidig å tillate høyere termineringsavgifter for slike aktører. Kommisjonen anbefaler at denne type asymmetrisk regulering ikke skal vare lenger

enn fire år etter etablering i markedet. Man legger merke til at det er ingenting i kommisjonens anbefaling som åpner opp for at man kan benytte asymmetrisk regulering av termineringspriser som en ren finansieringsmekanisme for å bygge opp et nytt mobilnett.

6.2 ESA

Regelverket tilsier at ESA må notiseres før vedtak om regulering settes i verk, og ESA informerer videre EU-kommisjonen, som i sin tur informerer alle medlemslandene. I denne saken kommenterer ESA vedtaket med å gjenta EU-kommisjonens anbefaling om symmetrisk LRIC regulering av termineringsprisene. Overraskende nok, uttaler også ESA – og da med referanse til egne tidligere uttalelser – at de aksepterer at asymmetrisk regulering kan benyttes som et virkemiddel for å finansiere et nytt mobilnett i Norge. Det er vanskelig å se annet enn at dette standpunktet er i strid med kommisjonens anbefaling.

ESA påpeker riktignok at dette virkemidlet bør begrenses mest mulig, og understreker faren med at utbyggerne av et nytt nett som blir finansiert på denne måten kan ha insentiver til å trenere utbyggingen. ESA påpeker på dette grunnlag at det er viktig at PT påser at forpliktelsene til utbygging av nettet etterfølges, og at de sanksjoner brudd på forpliktelsene.

6.3 Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynet har også inngitt høringsvar i saken. KT påpeker for det første at PTs regulering er basert på LRAIC i stedet for LRIC som kommisjonen anbefaler. Konkurransemyndighetene uttrykker også bekymring for effektene av asymmetrisk regulering av termineringsprisene ettersom disse kan medføre en krysssubsidiering som svekker investeringsinsentivene til de etablerte aktørene, og høyere sluttbrukerpriser enn med symmetriske og kostnadsbaserte priser. På denne bakgrunn anbefaler KT at det innføres symmetriske og kostnadsbaserte termineringspriser så tidlig som mulig.

7. Oppsummering

I denne rapporten har jeg vurdert de faglige argumentene og vurderingene i rapporten ”3 eller 2.75 mobilnett i Norge?” av professorene Foros og Steen. I likhet med disse forfatterne tar jeg ikke stilling til om en full utbygging – det vil si en utbygging fra 75-100 % dekning - av det tredje mobilnettet er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke, enten denne finansieres ved hjelp av en utvidelse av perioden med asymmetrisk regulering av termineringspriser eller på annen måte. Spørsmålet som er under lupen er hvorvidt FS-rapporten har påvist endrede forhold som skulle tilsi at det samfunnsøkonomiske overskuddet er større – eventuelt underskuddet mindre – av en videre utbygging av det tredje mobilnettet i Norge fra 75 - 100 % dekning finansiert gjennom asymmetrisk regulering enn man har antatt tidligere.

FS-rapporten påstår at det samfunnsøkonomiske regnestykket av en slik utbygging er endret på grunn av to forhold: i) graden av kapasitetsutnyttelse i de relevante delene av de eksisterende nettene er større enn tidligere antatt, og ii) økende utbredelse av flatrate-prising gjør at skadevirkningene av å basere det tredje nettet seg på 25 % gjesting er større enn tidligere antatt. Så er det litt uklart om forfatterne også hevder at utnyttelse av markedsmakt fra de etablerte aktørenes side når det gjelder tilgang til master for montering av basestasjoner også tilsier at den samfunnsøkonomiske kostnaden er lavere enn tidligere antatt. Argumentet må uansett være feil.

Det er lite substansielt i FS-rapporten som gjør det mulig å konkludere med hensyn til graden av kapasitetsutnyttelse i de eksisterende nettene, og hvordan dette eventuelt har endret seg i forhold til hva man forutså tidligere. Jeg finner det derfor vanskelig å ta stilling til dette spørsmålet.

Argumentet om at økende utbredelse av flatrate pricing gjør at konkurranseskadene av å basere seg på gjesting er større enn tidligere antatt mener jeg er feil. Problemet som beskrives at et klassisk marginskvisproblem. Dette problemet har ingenting med tariffstruktur i sluttbrukermarkedet å gjøre, og dermed er det lite som tyder på at

økende innslag av flatrate har noe å si for den konkurranseskade en kan forvente av at det tredje nettet baserer seg på 25 % gjesting.

Etter FS-rapporten er det fremdeles usikkert hvorvidt en full utbygging av det tredje mobilnettet finansiert med utvidet asymmetrisk regulering vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og det er også lite som tilsier at denne usikkerheten har endret seg.

For undertegnede virker det uansett fornuftig å vente med å ta stilling til spørsmålet til at utbyggingen til 75 % dekning er gjennomført, slik 2011 vedtaket fra SD legger opp til. Det vil være svært overraskende dersom en aktør som har fått finansiert en slik dekningsgrad mer eller mindre fullt ut gjennom termineringssubsidier ikke vil være en konkurransedyktig og bærekraftig utfordrer i markedet for mobiltjenester. De markedsandeler som selskapet på det tidspunkt har opparbeidet seg, vil være en viktig indikator på om så er tilfelle.

Referanser

Armstrong, M. (1998): Network Interconnection in Telecommunications. **Economic Journal**, 108: 545-564.

Finansdepartementet (2005): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. 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. og S. Vagstad (2008a): Why is on-net traffic cheaper than off-net traffic? Access markup as a collusive device. **European Economic Review** 52: 99-115.

Gabrielsen, T.S. og S. Vagstad (2008b): M2M Call Termination – Regulation or Competition?, **Applied Economics Quarterly**, 54: 203-215.

Gans, J. S. and S. P. King (2000): Mobile Network Competition, Customer Ignorance and Fixed-to-mobile Call Prices, **Information Economics and Policy**, 12: 301-327.

Gans, J. S. and S. P. King (2001): Using bill and keep. Interconnect Arrangements to Soften Network Competition, **Economics Letters**, 71: 413-420.

Laffont, J.J., P. Rey and J. Tirole (1998a): Network Competition: I. Overview and Nondiscriminatory Pricing, **RAND Journal of Economics**, 29: 1-37.

Laffont, J.J., P. Rey and J. Tirole (1998b): Network Competition: II. Price Discrimination, **RAND Journal of Economics**, 29: 38-56.

Peitz, M. (2005a): Asymmetric access price regulation in telecommunications markets, **European Economic Review**, 49: 341-358.

Peitz, M. (2005b): Asymmetric regulation of access price and price discrimination in telecommunications, **Journal of Regulatory Economics**, 28: 327-343.

Wright, J. (2002): Access Pricing Under Competition: An Application to Cellular Networks, **Journal of Industrial Economics**, 50: 289-315.