

Vedlegg 2

Resultat av høringen av PTs varsel om vedtak i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7)

25. august 2010

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
2	Kommentarer til beskrivelse av konkurranseproblemer	3
3	Kommentarer til krav om ikke-diskriminering	4
3.1	Nettinterne anrop	4
3.2	Krav om ikke-diskriminering for de mindre tilbyderne	5
4	Kommentarer til krav om transparens	5
5	Kommentarer til foreslått prisregulering	6
5.1	Kommentarer til LRIC-modellen	6
5.1.1	Feil i beregning av investeringskostnad	6
5.1.2	Feil i beregning av effektiv LRIC-pris for det tredje nettet	7
5.2	Bruk av resultatene fra LRIC-modellen	7
5.3	Grunnlaget for asymmetriske termineringspriser	8
5.4	Sammenheng mellom tilgangspris og effektiv termineringspris	12
5.5	Prisregulering for Telenor og NetCom	13
5.5.1	Glidebane for Telenor og NetCom	13
5.6	Prisregulering for Network Norway og Tele2	14
5.6.1	Relevant investeringskostnad	14
5.6.2	Metode for beregning av merinntekt	15
5.6.3	Utforming av glidebanen videre fremover	18
5.6.4	Forholdsmessighetsvurderingen	21
5.7	Prisregulering for MVNOene	22
5.8	Konsekvenser for tilbyderne	23
5.9	Konsekvenser for sluttbrukerprisene	24
5.10	Regulerer PT mot "bill and keep"?	25
5.11	Ikrafttredelsestidspunkt for første prisjustering	26

1 Innledning

Dette dokumentet oppsummerer høringsvarene til Post- og teletilsynets (PT) varsel om vedtak i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7). Varselet var på nasjonal høring i perioden 26. mars til 10. mai 2009.

Følgende avga høringsvar:

- Konkurransetilsynet
- NetCom AS (NetCom)
- Network Norway AS (Network Norway)
- TDC AS (TDC)
- Telenor Norge AS (Telenor)
- Tele2 Norge AS (Tele2)
- Ventelo AS (Ventelo)

PT har også innhentet tilleggsinformasjon fra Telenor, Tele2 og Network Norway. I etterkant av høringsfristen har Telenor kommentert på Tele2s og Network Norways høringsvar.

Uttalelsene fra de ulike høringsinstansene er oppsummert etter emne og i henhold til de enkelte punktene i varselet. De viktigste og mest gjennomgående kommentarene er i størst mulig grad gjengitt. PT gir kortfattet uttrykk for sitt syn på de aktuelle kommentarene og hvordan tilsynet har behandlet innspillene.

PT har notert seg alle innspillene, og de er, på samme måte som muntlige tilbakemeldinger fra aktørmøter og liknende, tatt hensyn til i arbeidet med vedtak i dette markedet.

De enkelte høringsvarene er tilgjengelige på PTs hjemmeside.¹

2 Kommentarer til beskrivelse av konkurranseproblemer

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i kapittel 4.3 om overprising skrevet at ingen av tilbyderne Ventelo, TDC og Mundio Mobile har fastsatt termineringspriser lavere enn pristaket.

Høringsinnspill

Network Norway (side 6) u.off. [

[REDACTED]

PTs vurdering

PT vil vise til at u.off. [

[REDACTED]

] PT har på bakgrunn av kommentaren presisert teksten i kapittel 4.3 i vedtaket.

¹ Se <http://www.npt.no>, under menyvalg "SMP".

3 Kommentarer til krav om ikke-diskriminering

3.1 Nettinterne anrop

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet konkludert med at det er lite hensiktsmessig å kreve at prisen for terminering av netteksterne anrop skal være lik den implisitte interne prisen for terminering av nettinterne anrop.

Høringsinnspill

Tele2 viser til at "on-net-rabatter" skaper problemer for konkurransen i mobilmarkedet ved at kunder innelåses hos de store nettoperatørene (side 23-24). Selskapet ber derfor PT om å gjøre en grundigere vurdering av problemstillingen og deretter vurdere om et krav om ikke-diskriminering også bør gjelde mellom nettinterne og netteksterne anrop.

Network Norway mener ikke-diskrimineringsplikten må utvides til å omfatte nettinterne anrop for Telenor og NetCom (side 4 og 31-35). PT har tilsynelatende resirkulert egne konklusjoner fra vedtaket i tidligere marked 16 i 2007 og unnlatt å vurdere endringer som har skjedd i markedet siden den gang. Network Norway anmoder derfor PT om å foreta en grundig analyse av omfanget av prisplaner for nettinterne anrop, den absolutte differansen mellom sluttbrukerprisene for nettinterne anrop og termineringsprisen / sluttbrukerprisen for netteksterne anrop, effekten av prisklemmer, subsidieringsvirkningene fra mindre tilbydere til stor netteiere, konkurransefordelene for tilbydere med stor kundemasse og konkurranseulempene for tilbydere med små kundemasser. Selskapet mener også at PTs beskrivelse av konkurranseproblemene krysssubsidiering og prisdiskriminering i dagens marked er mangelfull, og dette antas å ha påvirket konklusjonen om at nettinterne anrop ikke skal være underlagt krav om ikke-diskriminering (side 6).

PTs vurdering

PT mener fortsatt det er lite hensiktsmessig å stille krav om at prisen for terminering av netteksterne anrop skal være lik den implisitte prisen for terminering av nettinterne anrop. Det synes heller ikke hensiktsmessig å skulle pålegge et ikke-diskrimineringskrav for nettinterne anrop for kun et begrenset utvalg av netteiere. Etter PTs mening vil reguleringen i tidligere marked 15 være bedre egnet til å adressere de konkurranseproblemene Tele2 og Network Norway trekker frem. PT stiller krav om ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille for Telenor i marked 15. Ved regnskapsoppstillingen skal Telenor rapportere inntekter som faktureres sluttbrukere og inntekter fra samtrafikk til de samme sluttbrukerne. I den grad Telenor i stor grad benytter seg av "on-net-rabatter", vil inntektene reduseres tilsvarende. Telenor må da sørge for at tilgangsprisene, både for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang, settes til et nivå som gir tilstrekkelig margin. PT vil også påpeke at reduksjon av termineringsprisene ned til et effektivt nivå vil redusere mulighetene for slik diskriminering, slik det allerede fremkommer i varsel om vedtak.

PT har ikke funnet grunn til å endre konklusjonen i vedtaket på dette punktet.

3.2 Krav om ikke-diskriminering for de mindre tilbydere

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet konkludert med at det ikke vil være nødvendig eller forholdsmessig å pålegge TDC, Ventelo og Mundio Mobile krav om ikke-diskriminering. For Tele2 og Network Norway varsler PT at krav om ikke-diskriminering vil bli pålagt.

Høringsinnspill

Tele2 mener TDC, Ventelo og Mundio Mobile må pålegges krav om ikke-diskriminering (side 23). Disse aktørene gis i praksis en forhandlingsfordel når tilgangspris skal forhandles, sammenlignet med Tele2 og Network Norway. Tele2 har vanskelig for å se hva som begrunner en slik fordel.

Network Norway mener det er urimelig å pålegge selskapet plikt til ikke-diskriminering når MVNOene ikke pålegges en tilsvarende forpliktelse (side 29-30). De mindre aktørene kan utnytte dette til å gi et konkurransevridende tilbud på priser for trafikk fra fast til mobil ved å sette en lav mobiltermineringspris til fastnettaktører som etablerer seg som videreselgere av mobiltjenester hos de små aktørene. Siden de små aktørene er MVNOer hos Telenor, innebærer dette at all trafikk går i Telenors nett i stedet for det tredje nettet.

PTs vurdering

PT vil vise til at markedsandelene for MVNOene er svært lave, og eventuelle konkurransevridende effekter av slik diskriminering vil være svært begrenset. Siden PT legger opp til en forholdsvis rask reduksjon av termineringsprisene for MVNOene ned til et effektivt, symmetrisk nivå, vil mulighetene til å foreta prisdiskriminering bli redusert.

PT har ikke funnet grunn til å endre konklusjonen i vedtaket på dette punktet².

4 Kommentarer til krav om transparens

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet konkludert med at tilbydere skal pålegges en plikt til å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud senest to måneder før de gjennomføres.

Høringsinnspill

Network Norway mener det bør presiseres i vedtaket at forhåndsvarsling bare skal gis til parter selskapet har inngått samtrafikkavtale med (side 30). Det vil være upraktisk å varsle andre tilbydere. Tilbydere som ikke har avtale om direkte samtrafikk med Network Norway vil kjøpe terminering hos Network Norway via sin transittoperatør (for eksempel Telenor) og vil da bli varslet gjennom denne operatøren.

Videre mener Network Norway at vedtaket bør presisere at forhåndsvarsling av prisjusteringer i henhold til vedtatte pristak ikke er nødvendig for første justering som følger av PTs vedtak dersom vedtaket påklages og klagesaken avsluttes mindre enn to måneder før fristen for første justering i henhold til vedtaket. Erfaringer fra tidligere vedtak tilsier slik varsling innebærer en del praktiske utfordringer.

² Se fotnote nr 1 i markedsanalysen (vedlegg 1 til vedtaket) for omtale av Mundio Mobile.

PTs vurdering

PT er enig med Network Norway i at det vil være upraktisk å varsle alle tilbydere direkte om prisendringer. Dette har heller aldri vært hensikten. Network Norway (og alle andre tilbydere) er pålagt å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på eget nettsted anses som en tilfredsstillende metode for offentliggjøring. Det vil da være naturlig at prisendringer offentliggjøres på forhånd på samme nettsted. I tillegg vil det være naturlig at Network Norway eksplisitt varsler tilbydere som selskapet har direkte samtrafikkavtale med. PT ser ikke behov for å presisere vedtaket på dette punktet.

PT er kjent med at det kan oppstå en del praktiske utfordringer i forbindelse med varsling av første prisreduksjon dersom en eventuell klagesak ikke er endelig avgjort. Etter tilsynets mening er det likevel nødvendig å kreve varsling av prisendringer to måneder på forhånd. Tilbyderne har anledning til å fastsette sine termineringspriser basert på ulike priselementer, forutsatt at et vektet gjennomsnitt av de ulike priselementene ikke overstiger maksimalprisen per minutt. Selv om øvrige tilbydere kjenner til hva det nye pristaket vil være, vil de ha behov for å kjenne de konkrete oppstarts- og minuttprisene for å kunne fastsette egne sluttbrukerpriser. PT har derfor ikke endret vedtaket på dette punktet.

5 Kommentarer til foreslått prisregulering

5.1 Kommentarer til LRIC-modellen

5.1.1 Feil i beregning av investeringskostnad

Høringsinnspill

Tele2 (side 17) og **Network Norway** (side 4 og 10) viser til at PT i LRIC-modellen har modellert et nett med 1209 basestasjoner og en befolkningsdekning på 77 %. Dette er i stor grad et nett uten innendørs dekning, og andelen trafikk som formidles via nasjonal gjesting vil i så fall øke. Kvaliteten i et slikt nett vil være uakseptabel lav. Dersom PT i modellen korrigerer for feil i antall basestasjoner vil den relevante investeringskostnaden være 2,18 milliarder NOK.

PTs vurdering

PT har i etterkant av høringsinnspillene justert deler av modellen for den tredje hypotetiske aktøren, slik at modellert nettverk i større grad reflekterer Mobile Norways forretningsplan, spesielt med tanke på antall basestasjoner, dekningskvalitet og utbygging. Den justerte modellen gir en investeringskostnad for en tredje hypotetisk aktør som er omtrent i samme størrelsesorden som kostnadsestimatene fra Network Norway og Tele2 viser. Samtidig gir en justert modell med flere basestasjoner og bedre dekningskvalitet en noe lavere LRIC-kostnad for terminering. Årsaken til reduksjon i effektiv termineringskostnad er at modelljusteringene har som naturlig konsekvens et teknologiskifte, hvor en større andel av trafikken i det tredje nettverket er basert på 3G. Slik trafikk innebærer lavere trafikkdrevne kostnader. PT har foretatt endringer i vedtaket som reflekterer både den reviderte investeringskostnaden og den endrede effektive termineringsprisen.

5.1.2 Feil i beregning av effektiv LRIC-pris for det tredje nettet

Høringsinnspill

Tele2 (side 17-18) og **Network Norway** (side 4 og 10-11) mener det er tre feil i beregningen av effektiv LRIC-pris:

- Markedsandeler for den tredje operatøren bør være nærmere Tele2s og Network Norways reelle markedsandeler.
- Innkommende taletrafikk per abonnent er satt for lavt sammenlignet med Tele2s og Network Norways reelle volumer.
- Datavolumer for HSDPA vil flate ut etter introduksjon av LTE-nett i 2011, mens LRIC-modellen forutsetter videre vekst.

PTs vurdering

Hva gjelder markedsandeler, har PT lagt til grunn en konservativ tilnærming slik at den tredje aktørens markedsandel ikke umiddelbart tilsvarende Tele2 og Network Norways samlede markedsandel. Hensynet bak en slik konservativ tilnærming er å ta høyde for tiden det tar å produsere og implementere eventuelt nye SIM-kort eller øvrige aktiviteter ved å flytte kunder fra et MVNO-system til et system for nasjonal gjesting. PT har imidlertid tatt deler av innspillene til følge. Markedsandelen for den tredje aktøren ved oppstart er endret fra 15 % til 17 %, som tilsvarende Tele2 og Network Norways samlede markedsandel ved utgangen av 2009. Trafikktallene som er oppdatert frem til og med mai 2010 er lagt til grunn for ytterligere undersøkelser av trafikkstrømmer fra andre nettverk som bæres over nettverkene til Tele2 og Network Norway. Tilsynet har funnet grunnlag for å imøtekomme innspillene slik at anslagene for innkommende taletrafikk per abonnent er justert opp.

Datatrafikk er i sterk utvikling og fremskriving av volum er svært utfordrende. I desember 2009 utarbeidet tilsynet en prognose for kommende vekst. Når helårstall for 2009 nå foreligger, viser det seg at realisert vekst er 39 % høyere enn prognosen. Det kan indikere en sterkere vekst på et tidligere stadium, og samtidig utflating på et tidligere tidspunkt. PT har tatt innspillene til følge og finner det hensiktsmessig å modellere et datavolum som stabiliseres fra 2011.

For disse tre ovennevnte innspillene vises det til ytterligere redegjørelser i vedlegg G til modelldokumentasjonen for LRIC-modellen.

5.2 Bruk av resultatene fra LRIC-modellen

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet konkludert med at LRIC uten påslag av felleskostnader etc. bør danne grunnlag for den regulerte termineringsprisen i neste periode. Ren LRIC basert på en streng fortolkning av Kommisjonens anbefaling kan innebære uforholdsmessig lav kostnad for terminering i det norske markedet.

Høringsinnspill

Telenor støtter PTs konklusjon om å ikke benytte ren LRIC. Selskapet er imidlertid uenig i PTs begrunnelse for å se bort fra andre felleskostnader (side 2 og 13). Etter Telenors mening har ikke PT gitt en tilfredsstillende begrunnelse for å endre prinsippet for fastsettelse av kostnadsorientert pris. PT har benyttet LRAIC+++ i tidligere vedtak, og dette prinsippet bør videreføres. Den varslede maksimalprisen på 17 øre fra 1. juli 2013 er følgelig for lav.

Telenor og NetComs termineringspriser kan under enhver omstendighet ikke reduseres ytterligere fra dagens nivå før det er innført symmetri mellom aktørene.

NetCom støtter PTs konklusjon om å ikke benytte ren LRIC (side 10-11). Selskapet mener imidlertid at så lenge det ikke utarbeides sammenlignbare modeller for alle operatører, vil ikke resultatene fra de ulike modellene gi PT det nødvendige grunnlaget for å definere effektiv pris for alle operatører. Selskapet er likevel enig med PT i at resultatene fra den oppdaterte LRIC-modellen ikke gir grunnlag for asymmetriske termineringspriser over tid.

Konkurransetilsynet mener at harmoniseringshensyn tilsier at PT bør følge Kommisjonens anbefaling om at ren LRIC bør legges til grunn for prisreguleringen (side 1). Høye termineringspriser kan føre til redusert forbrukervelferd samt konkurransemessige vridninger mellom fastnett- og mobilmarkedet og mellom tilbydere med asymmetriske markedsandeler og trafikkmønstre. Det er også grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten av å belaste kjøper av terminering med kostnader knyttet til dekning.

PTs vurdering

PT kan ikke se at kommentarene bringer inn vesentlige nye momenter og vil derfor i hovedsak vise til vurderingene som fremkommer i kapittel 6.4.3 i vedtaket. Siden utbygging av mobilnett i Norge i større grad er drevet av dekning enn trafikk, blir resultatene ved bruk av ren LRIC lavere i Norge enn i mange andre land. PT mener derfor det bør brukes lengre tid på en eventuell innføring av ren LRIC i Norge. Samtidig mener PT det er nødvendig å bevege seg i retning av den anbefalte modellen, og LRIC uten påslag for felleskostnader, kostnader til lokalisering av håndsett og administrasjonskostnader er derfor en mer korrekt tilnærming enn LRAIC+++.

PT har imidlertid foretatt justeringer av LRIC-modellen som langt på vei imøtekommer innspill om å utarbeide en operatørsesifikk modell også for den tredje utbyggeren. Informasjonen fra denne justeringen gir PT et ytterligere styrket grunnlag for å fastsette effektiv termineringspris.

PT har ikke funnet grunn til å endre konklusjonen om å fastsette effektiv pris basert på aktøren med høyest kostnad i neste reguleringsperiode.

5.3 Grunnlaget for asymmetriske termineringspriser

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet utformet glidebaner som innebærer at Tele2 og MVNOene TDC, Ventelo og Mundio Mobile får symmetriske termineringspriser med Telenor og NetCom fra 1. januar 2012, mens Network Norway får beholde høyere termineringspriser enn øvrige aktører frem til 1. juli 2012.

Høringsinnspill

Telenor mener det er en rekke forhold som tilsier at symmetriske termineringspriser bør innføres umiddelbart. For det første viser Telenor til at det klare rettslige utgangspunkt er at termineringspriser skal være effektive og symmetriske dersom det ikke kan dokumenteres underliggende objektive kostnadsforskjeller utenfor termineringstilbydernes kontroll (side 2-3). Dette fremkommer bl.a. av Kommisjonens anbefaling om regulering av termineringspriser. PT har slått fast at det ikke er noen objektive kostnadsforskjeller mellom

tilbyderne, og det er dermed ikke hjemmel for fortsatt asymmetrisk regulering. Ønske om nettutbygging kan heller ikke begrunne asymmetrisk regulering.

Telenor mener videre at ønske om nettutbygging uansett ikke kan begrunne videreføring av asymmetri ettersom det allerede ved utløpet av inneværende periode er overført mer enn PT har beregnet at det tredje nettet vil koste (side 2 og 4). Totalt vil Tele2 og Network Norway ha oppnådd merinntekter fra terminering på omtrent 2,4 milliarder NOK før symmetriske termineringspriser er varslet innført.

Videre har Telenor foretatt en oppdatert beregning som viser at det samfunnsøkonomiske tap som følger av vedtaket utgjør om lag 650 millioner NOK per år (side 2 og 5-7). Dette er et effektivitetstap, og PT har ikke sannsynliggjort at eventuelle gevinster av økt konkurranse kan være i denne størrelsesorden. PT har ikke selv foretatt noen vurderinger av de samfunnsøkonomiske ulempene eller de eventuelle samfunnsøkonomiske gevinstene av å videreføre en asymmetrisk regulering. PT bør klargjøre om dette skyldes at tilsynet ikke anser det som nødvendig å veie fordeler opp mot ulemper ved valg av virkemidler. Telenor viser også til Samferdselsdepartementets beregninger i vedtak 19. mai 2009 og mener disse har en rekke svakheter. Etter Telenors mening blir det bl.a. inkonsistent å sammenligne forbrukergevinster med samfunnsøkonomisk tap slik departementet gjør. Telenor mener også et antatt prisfall på 1 øre per samtaleminutt, SMS og MMS er ubegrunnet. OECDs sammenligninger viser at Norge allerede er blant landene med de laveste prisene. Uten dokumentasjon som sannsynliggjør at videre utbygging av det tredje nettet leder til slike prisreduksjoner, vil beregninger av positive brukereffekter være spekulasjoner.

Telenor påpeker at en grunnleggende premiss for den foreslåtte regulering fra PT er at det ikke er bærekraftig konkurranse i tidligere marked 15 (side 8-9). En grunnleggende svakhet ved PTs varsel er at tilsynet ikke har dokumentert at eksisterende markedsforhold i marked 15 i dag oppfyller tre-kriterie-testen. Telenor mener også at hvis de faktiske forutsetninger knyttet til markeds situasjonen i marked 15 som Samferdselsdepartementet la til grunn i sitt vedtak ikke er dekkende for faktum i dag, må PT hensynta dagens situasjon. Departementets uttalelser i forrige vedtak binder således ikke PT i dag.

Telenor viser til at Tele2 og Network Norway med sitt nett vil kunne tilby mobilt bredbånd i konkurranse med bl.a. ICE. ICE tilbyr kun mobilt bredbånd, men er en potensiell tilbyder av tale. Telenor mener det er konkurransevridende når myndighetene sørger for at den ene nettoperatøren får nettet fullfinansiert ved hjelp av termineringspriser mens den andre nettoperatøren må sørge for finansieringen selv. PT har ikke gjort noen vurderinger av hvilke konsekvenser den asymmetriske reguleringen vil ha for nettoperatører som kun tilbyr mobilt bredbånd eller for markedet hvor mobilt bredbånd inngår. Det er heller ikke vurdert hvilken betydning konkurransevridningen har for å oppnå formålet ved regelverket. PTs varsel er derfor mangelfullt.

Telenor viser til at Tele2 og Network Norway ligger etter med nettverksutbyggingen sammenlignet med hva de har lovet til myndighetene tidligere (side 12). Dette kan være et uttrykk for en bedriftsøkonomisk avveining av at det er mer lønnsomt å benytte nasjonal gjesting fremfor å bygge flere basestasjoner. En slik avgjørelse er helt uavhengig av den asymmetriske termineringsprisen, og asymmetri gir ikke incentiver til bedre dekning.

NetCom påpeker at det rettslige utgangspunktet er at termineringspriser skal være effektive og symmetriske og at avvik bare kan aksepteres dersom dette kan begrunnes adekvat (side 3-

6). Selskapet viser til Kommisjonens anbefaling om regulering av termineringspriser og påpeker at varslet regulering ikke er fullt ut i samsvar med anbefalingen. Tilbyderne nyter godt av asymmetrisk regulering i mer enn 4 år, og NetCom kan heller ikke se at det finnes imperfeksjoner i sluttbrukermarkedet som tilsier at slik regulering er nødvendig. NetCom påpeker også at asymmetrisk prisregulering vil kunne påvirke eksisterende operatørens investeringsinsentiver, eksempelvis knyttet til utrulling av 4G-nett i Norge (side 6 og 15).

NetCom mener videre at tidligere marked 15 nå tenderer mot effektiv konkurranse. Myndighetenes begrunnelse om å benytte asymmetrisk prisregulering av termineringspriser som virkemiddel for å oppnå bærekraftig konkurranse i marked 15 er derfor ikke lenger holdbar (side 6-7). NetCom viser til PTs utkast til vedtak i marked 15 og kan vaskelig se at asymmetrisk regulering av termineringspriser kan forsvares når PT samtidig finner grunn til å redusere virkemiddelbruken i marked 15 av hensyn til at markedet tenderer mot effektiv konkurranse. Videre mener NetCom at stor interesse for ledige frekvensressurser i både 800 og 1800 MHz-båndet, sammenholdt med eksisterende tilbud om nasjonal gjesting, gjør at asymmetrisk prisregulering ikke lenger kan anses nødvendig av hensyn til målet om infrastrukturbygging.

NetCom mener også at varslet prisregulering er uforholdsmessig og i strid med ekomlovens formål (side 7-8). Asymmetrisk prisregulering vil ikke bøte på konkurranseproblemer overprising og krysssubsidiering. Idet tilbydere som også i neste reguleringsperiode skal tilgodeses med høyere termineringspriser allerede har fått tilstrekkelig med støtte til å kunne etablere seg i markedet, mener NetCom reguleringen går utover det som er nødvendig for å ivareta formålet med den.

Videre viser NetCom til at Samferdselsdepartementet i sitt vedtak 19. mai 2009 har stilt som krav for asymmetrisk regulering at utbygging av et tredje mobilnett skjer i samsvar med planer fremlagt av Tele2 og Network Norway (side 8). Etter NetComs mening må PT verifisere hvorvidt forutsetningen om nettutbygging er oppfylt eller ikke. Dersom forutsetningen ikke er oppfylt, må det gis en begrunnelse for hvorfor asymmetrisk prisregulering til fordel for disse tilbyderne likevel skal opprettholdes.

Konkurransetilsynet viser til flere mulige negative effekter ved å tillate asymmetriske termineringspriser over tid og mener det er hensiktsmessig at PT innfører symmetriske termineringspriser for aktørene i markedet så tidlig som mulig (side 2).

PTs vurdering

PT oppfatter Telenors og NetComs kommentarer til i stor grad å være sammenfallende med anførselene begge selskaper ga i sine klager på PTs vedtak 17. november 2008 vedrørende prisregulering for de mindre tilbyderne av mobilterminering. Disse anførselene ble vurdert av både PT og Samferdselsdepartementet i forbindelse med klagen, og PT vil derfor i hovedsak vise til departementets vedtak 19. mai 2009 der hverken Telenors eller NetComs klage ble tatt til følge. Både PT og departementet har i flere sammenhenger gitt klart uttrykk for at symmetriske termineringspriser er det langsiktige målet, og PTs vedtak innebærer at dette målet vil bli nådd i løpet av den kommende reguleringsperioden. Samtidig har departementet i sitt klagevedtak lagt grunn at Tele2 og Network Norway skal få dekket sine investeringskostnader gjennom merinntekt på terminering. Videre asymmetrisk regulering er nødvendig for at dette skal kunne skje.

PT har ikke sett noen grunn til å foreta en vurdering av de samfunnsøkonomiske ulempene eller de eventuelle samfunnsøkonomiske gevinstene av å videreføre en asymmetrisk regulering, slik Telenor etterlyser. Dette skyldes at Samferdselsdepartementet allerede i forrige periode har avgjort at asymmetrisk regulering skal videreføres inntil kostnadsdekning for Tele2 og Network Norway er oppnådd. I den forbindelse har departementet også konkludert med at bruk av asymmetrisk regulering som virkemiddel er samfunnsøkonomisk lønnsomt når man ønsker å stimulere til økt konkurranse gjennom bygging av et tredje mobilnett (kapittel 3.12.1 i vedtak overfor Tele2 og kapittel 3.13.1 i vedtak overfor Network Norway). PT ser derfor heller ikke noen grunn til å gå nærmere inn på Telenors anførsler til departementets forutsetninger og beregninger.

Når det gjelder kommentarene om at asymmetrisk regulering ikke er på sin plass ettersom det ikke lenger er grunnlag for regulering av tidligere marked 15, viser PT til at tilsynet har gjennomført tre-kriterie-test og funnet at det fortsatt er grunnlag for regulering av dette markedet i Norge. PT er kjent med at Telenor og NetCom har et annet syn enn PT på utfallet av tre-kriterie-testen og videre reguleringsbehov, men vil her vise til vurderingen i PTs vedtak 5. august 2010 i markedet for tilgang og orginering i mobilnett. ESA har også sagt seg enig i at det fortsatt er grunnlag for å regulere tidligere marked 15 i Norge.

PT ser ikke noen grunn til å vurdere særskilt hvorvidt det er konkurransevridende at en aktør som ICE, som utelukkende tilbyr mobilt bredbånd, ikke får anledning til å finansiere sin nettutbygging ved hjelp av merinntekter fra terminering. PT og Samferdselsdepartementet har i tidligere vedtak tillatt alle nye tilbydere av mobilterminering som bidrar til økt infrastrukturkonkurranse (både MNOer og MVNOer) å ta høyere termineringspriser enn de etablerte tilbyderne i en oppstartsperiode. ICE har selv valgt å ikke tilby taletjenester i sitt mobilnett, og det har følgelig ikke vært aktuelt å vurdere dette spørsmålet for ICE. Dersom ICE i fremtiden velger å tilby å tilby terminering av tale i sitt mobilnett, vil PT foreta en konkret vurdering for ICE.

Når det gjelder Telenors og NetComs kommentarer om fremdriften i Tele2s og Network Norways nettutbygging, viser PT til at tilsynet mottar jevnlige rapporter om fremdriften i utbyggingen, i tråd med departementets vedtak 19. mai 2009. Maksimal termineringspris kan endres til ugunst for selskapene dersom utbyggingen ikke i tilstrekkelig grad oppfyller forutsetningene om utbyggingstakt. PT har så langt ikke funnet grunn til å endre pristakene til ugunst for Tele2 og Network Norway som følge av manglende utbygging. I henhold til departementets vedtak skal slik rapportering fortsette til perioden med lempelig regulering er avsluttet. PT har i vedtaket presisert at dette rapporteringskravet fortsatt gjelder og at prisreguleringen kan endres til ugunst for Tele2 og Network Norway dersom forutsetningene om utbygging ikke i tilstrekkelig grad oppfylles.

Når det gjelder NetComs kommentar om at varslet prisregulering er uforholdsmessig og i strid med ekomlovens formål, vil PT vise til at Samferdselsdepartementet har vurdert disse spørsmålene i sitt vedtak 19. mai 2009, jf. kapittel 3.5 og 3.6 i departementets vedtak i NetComs klage. Vi viser også til vurderingen av Tele2s og Network Norways glidebaner i kapittel 5.6 nedenfor.

5.4 Sammenheng mellom tilgangspris og effektiv termineringspris

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet fastsatt effektiv termineringspris på grunnlag av resultater fra LRIC-modellen. Den effektive prisen er basert på aktøren med høyest kostnad i den kommende reguleringsperioden. Tilgangspriser hensyntas ikke i den relevante termineringskostnaden.

Høringsinnspill

Tele2 mener effektiv pris for aktører som benytter nasjonal gjesting eller MVNO-tilgang må settes ved å gjøre et påslag for de faktiske tilgangsprisene disse aktørene har (side 18). PT kan ikke sette termineringsprisen til et så lavt nivå som 17 øre i inneværende reguleringsperiode uten samtidig å regulere tilgangsprisen (nasjonal gjesting) til et nivå som ligger betydelig under 17 øre (side 18-21). Dersom termineringsprisen reguleres ned til 17 øre, vil Tele2 settes i en marginskvisituasjon. Andel trafikk som formidles via nasjonal gjesting vil avgjøre hvor mye penger selskapet vil tape. Ved å oppheve prisreguleringen i marked 15, fjerner PT et mulig verktøy for å forhindre marginskvis. Etter Tele2s mening vil krav om ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille ikke være tilstrekkelig for å hindre marginskvis. Man kan for eksempel tenke seg en prisregulering i marked 15 der prisen for nasjonal gjesting settes til effektiv termineringspris minus 20 %. Eneste måte å oppnå lavere tilgangspris vil nå være gjennom forhandlinger. I så fall må Tele2 og Network Norway gis tilstrekkelig tid å forhandle prisene ned. Dette er ikke mulig med den foreslåtte glidebanen. For å unngå marginskvis bør PT i kommende reguleringsperiode ikke regulere termineringsprisen under 50 øre. PT kan eventuelt kombinere dette med kun å regulere frem til 1. januar 2013 og gjøre en ny vurdering i løpet av 2011/2012.

Network Norway viser til tidligere uttalelser fra PT der det fremkommer at lavere termineringspriser vil kunne resultere i prisklemmer sett i forhold til tilgangsprisen som PT kan regulere i tidligere marked 15 (side 4 og 25-28). Selskapet mener PT er forpliktet til å sikre at balansen mellom regulering i de to markedene opprettholdes. I utkastet til vedtak i marked 15 endres den foreslåtte reguleringen i marked 15 på flere punkter, spesielt ved at PT legger opp til at pris-minus-reguleringen ikke vil bli videreført. PT må derfor vurdere en annen form for prisregulering enn pris-minus som sikrer at tilgangsprisen reflekterer underliggende kostnader, spesielt med tanke på korrelasjonen mellom nasjonal gjesting og termineringspriser. Det fremstår også særdeles uklart hva PT mener skal være det konkrete vurderingstema for å avdekke om det forekommer prisklemmer når termineringsprisene reduseres.

Ventelo mener at enhver reduksjon av selskapets termineringspriser må forutsette at Telenor reduserer tilgangsprisene i MVNO-avtalen tilsvarende, enten frivillig eller gjennom oppfølging fra PT (side 1, 3). Dersom termineringsprisene reguleres ned til et symmetrisk nivå på 17 øre, er det betydelig mulighet for at prisen MVNOene må betale til nettoperatøren vil være høyere enn termineringsinntekten. PT tar ikke sikte på å regulere tilgangsprisen for MVNOer. Etter Ventelos mening må reguleringen i marked 7 i større grad ses i sammenheng med reguleringen i tidligere marked 15.

TDC mener at tilgangsprisen hos Telenor bør under enhver omstendighet ikke kunne holdes høyere enn termineringsprisen (side 7). Effekten av en høyere tilgangspris enn termineringspris vil være en prisklemme. Kombinasjonen av utilstrekkelig regulering av tilgang og den foreslåtte regulering av terminering åpner også for at Telenor kan gi tilbud på on-net-samtaler som innebærer en prisklemme.

Ventelo (side 6-7) og TDC (side 8) mener videre at det er behov for en kobling mellom Telenors tilgangspriser og reguleringen av termineringspriser. Tilgangsprisene må reduseres senest samtidig med at nye pristak trer i kraft. Etter selskapenes mening må marked 15 prisreguleres for å hindre at marginskvis oppstår. En måte å forhindre marginskvis på kan være å koble Telenors tilgangspriser for terminering direkte til Telenors LRIC-kostnader for å produsere samme tjeneste, inklusiv et rimelig marginpåslag.

PTs vurdering

PT er enig i at reguleringen i marked 7 og tidligere marked 15 må ses i sammenheng. Tilsynet er kjent med at dagens tilgangspriser for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang er vesentlig høyere enn den effektive termineringsprisen som alle tilbydere skal reguleres ned til. Reduksjonen til effektiv pris vil imidlertid ikke skje før 1. januar 2013, og PT forventer at tilgangsprisene vil bli vesentlig redusert innen den tid. I ny regulering i marked 15 stiller PT krav om ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille for Telenor. Ved regnskapsoppstillingen skal Telenor rapportere de kostnadene Telenors interne sluttbrukervirksomhet ville betalt til deres nettoperatør hvis det mellom disse var etablert en standard MVNO-avtale eller avtale om nasjonal gjesting. Kostnaden skal beregnes ved å multiplisere det volum av taletrafikk, SMS og datatrafikk som er relevant i de ulike regnskapsoppstillingene og som genereres av og termineres til sluttbrukerne med gjeldende priser i henholdsvis MVNO-avtale og avtale om nasjonal gjesting. Telenor må da sørge for at tilgangsprisene, både for nasjonal gjesting og MVNO-tilgang, settes til et nivå som gir tilstrekkelig margin. Etter PTs mening er dette tilstrekkelig for å sikre at tilbydere som kjøper tilgang ikke settes i marginskvis totalt sett.

Når det gjelder kommentarene som er direkte relatert til reguleringen i marked 15, ser PT ikke grunn til å kommentere disse her. Synspunkter på virkemiddelbruken i marked 15 er vurdert i forbindelse med prosessen frem mot ny regulering i det markedet.

5.5 Prisregulering for Telenor og NetCom

5.5.1 Glidebane for Telenor og NetCom

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet foreslått en glidebane der Telenor og NetComs maksimalpriser reduseres til 30 øre fra 1. januar 2011. Neste reduksjon til 25 øre vil skje 1. juli 2012, og siste reduksjon til 17 øre vil skje 1. januar 2013.

Høringsinnspill

Tele2 viser til at Samferdselsdepartementet i sitt vedtak 19. mai 2009 har påpekt at Telenor og NetCom også får en betydelig merinntekt i perioden frem til 31. desember 2010 (side 21). Denne merinntekten hensyntas ikke av PT når Telenor og NetCom blir regulert ned fra 2011 og fremover. Selskapene tillates ytterligere merinntekt, og dette kan ikke begrunnes i ekomlovens formål og hensynet til økt konkurranse. Tele2 mener PT bør vurdere en hurtigere reduksjon for disse selskapene ned mot effektiv pris.

Network Norway mener at Telenors og NetComs termineringspriser må settes ned til effektiv pris fra 1. januar 2011 (side 4 og 30-31). Siden effektiv pris er basert på høyeste LRIC-kostnad, får Telenor og NetCom en positiv effekt ved at pristaket settes høyere enn LRIC-resultatene basert på faktiske opplysninger om Telenors og NetComs nett. PT må også foreta en beregning av merinntekt for Telenor og NetCom ved at de ikke umiddelbart blir regulert

ned til effektiv pris, tilsvarende som Samferdselsdepartementet har gjort i sitt vedtak 19. mai 2009.

Ventelo mener både Telenors og NetComs termineringspriser bør senkes til 25 øre eller lavere innenfor den første 6-månedersperioden (side 7). Dette vil gi forbrukerne en umiddelbar gevinst samtidig som den samlede reguleringen blir mindre byrdefull for de mindre aktørene.

TDC mener Telenor og NetCom må pålegges å senke sine priser ned til 17 øre allerede 1. januar 2011 (side 9). Et høyere nivå påfører de øvrige aktørene ytterligere tap samtidig som det gir de to dominerende aktørene en superprofitt som er ødeleggende for konkurransen.

PTs vurdering

Som det fremgår av vedtaket, er glidebanene for de ulike tilbyderne fastsatt etter en avveining av ulike hensyn. De samfunnsøkonomiske gevinstene ved reduserte termineringspriser for Telenor og NetCom må balanseres mot det bedriftsøkonomiske hensynet til de regulerte tilbyderne. Videre skal asymmetrien reduseres samtidig som Tele2 og Network Norway skal tillates en merinntekt fra terminering inntil investeringskostnadene ved nettutbygging er dekket inn. Etter PTs mening gir differensen mellom de ulike tilbydernes termineringspriser det beste grunnlaget for å beregne merinntekt. En raskere reduksjon av Telenors og NetComs termineringspriser ville derfor medføre raskere reduksjon av øvrige tilbydernes termineringspriser. Siden det er differansen i termineringspriser som er av størst betydning, har det etter PTs mening liten hensikt å foreta en beregning av merinntekt for Telenor og NetCom opp mot det som til enhver tid vurderes til å være effektiv pris.

PT kan ikke se at kommentarene har tilført noen vesentlig nye momenter, og PT mener fortsatt at glidebanene for Telenor og NetCom balanserer de ulike hensynene på en god måte.

PT har imidlertid justert glidebanene slik at termineringsprisen i 2013 reflekterer oppdatert effektiv LRIC-kostnad.

5.6 Prisregulering for Network Norway og Tele2

5.6.1 Relevant investeringskostnad

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT mente i varselet at investeringskostnaden bør beregnes på grunnlag av oppdatert LRIC-modell. Man bør da se på kostnadene ved å gå fra å være MVNO til å bli en nasjonal operatør med eget radionettverk. Den samlede investeringskostnaden utgjør da 1,44 mrd. NOK.

Høringsinnspill

Tele2 (side 3-4 og 11) og **Network Norway** (side 2 og 14-17) mener varselet endrer forutsetningene som er lagt til grunn i Samferdselsdepartementets vedtak av 19. mai 2009 der departementet har akseptert Network Norways og Tele2s forretningsplan. Den relevante investeringskostnaden er dermed u.off. [REDACTED] NOK. Ettersom departementet har akseptert det planlagte mobilnettet og kostnadene ved dette, kan ikke PT legge til grunn et annet hypotetisk mobilnett med færre antall basestasjoner og lavere kostnad.

Videre mener Tele2 (side 18) og Network Norway (side 11) at PT ikke har tatt med alle relevante kostnader i forbindelse med migrering fra MVNO til nasjonal operatør med eget

radionettverk. Dette gjelder kostnader for nye systemer knyttet til fakturering, kostnader for systemintegrasjon og kostnader for drift av nettet.

Telenor (tilleggskommentarer) mener på sin side at det i Samferdselsdepartementets vedtak ikke kan innfortolkes at departementet har ment å binde fremtidig forvaltningsmyndighet (både sin egen og PTs). Etter selskapets syn er det videre høyst tvilsomt om departementet har adgang til å binde PTs (og sin egen) fremtidige myndighetsutøvelse på et så dynamisk område, og det vises i tillegg til de begrensninger i departementets instruksjonsadgang som følger av ekomloven § 10-2. Når det gjelder investeringskostnaden og bruk av LRIC, trekkes det bl.a. frem at departementet i sitt klagevedtak ikke foretok noen grunnleggende vurdering av ulike alternativer for beregning av investeringskostnad med den følge at man ikke kan utlede av vedtaket at departementet på bindende måte har ment å tilside sette enhver beregning basert på LRIC.

PTs vurdering

PT har i lys av de mottatte kommentarene foretatt en ny vurdering av hvilken investeringskostnad som bør legges til grunn. Tilsynet har kommet til omtrent den samme kostnaden som departementet legger til grunn i sitt vedtak. Vedtaket er derfor endret på dette punktet. PTs reviderte konklusjon er bl.a. basert på at LRIC-modellen er oppdatert slik at den også beregner kostnadene for en operatør med en profil som ligger nærmere den faktiske utbyggingen som Network Norway og Tele2 foretar. Resultatene fra modellen viser da at kostnadene for en slik operatør er i omtrent samme størrelsesorden som kostnadsestimatene fra Network Norway og Tele2 viser.

Ettersom PT ikke direkte vil benytte kostnadene ved migrering fra MVNO til nasjonal nettoperatør som grunnlag for investeringskostnaden, har kommentarene knyttet til migrasjonskostnadene mindre relevans. PT ser derfor ikke behov for å kommentere disse særskilt.

5.6.2 Metode for beregning av merinntekt

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT mente i varselet at merinntekt fra terminering for Network Norway og Tele2 bør beregnes med utgangspunkt i differansen i fastsatt termineringspris mellom de ulike aktørene. PT har beregnet merinntekter fra 1. oktober 2007 for både Tele2 og Network Norway.

Høringsinnspill

Tele2 mener at PT i varselet overprøver beregningene av merinntekt for perioden 1. oktober 2007 til 31. desember 2010 som Samferdselsdepartementet har lagt til grunn i sitt vedtak 19. mai 2009 (side 4-6 og 11). I perioden 1. oktober 2007 til 31. januar 2009 har departementet beregnet merinntekter ved å se på den lettelse Tele2 har oppnådd ved å klatre i investeringsstigen. Dette gir en merinntekt på 170 millioner NOK som departementet med endelig og bindende virkning har avgjort. Videre har departementet for perioden 1. februar 2009 til 31. desember 2010 beregnet merinntekt på grunnlag av forskjellen mellom Tele2s termineringspris og den effektive termineringsprisen (0,50 NOK) i denne perioden. Departementet har basert beregningen på trafikk tall fra januar og februar 2009 og har på grunnlag av disse estimert antall terminerte minutter for 2009 og 2010, uten volumvekst. Departementets vedtak åpner for endringer i merinntekter som følge av volumøkninger. Etter Tele2s mening er imidlertid PTs prognose, hentet fra LRIC-modellen, for terminert trafikk i

2010 for høy. PT bør i stedet innhente faktiske tall fra Tele2 og bruke disse som grunnlag for prognosen for 2010.

Siden PT kun ser på kostnader for å gå fra en MVNO til en nasjonal nettverksoperatør, mener Tele2 at merinntekt bør beregnes ut fra forskjellen mellom Tele2s pris og MVNO-aktørens pris (side 18). Det vil da bli en sammenheng mellom hvilke kostnadselementer PT utelater og hvordan merinntekt beregnes.

Network Norway mener også PTs beregning av merinntekter representerer et markant avvik fra Samferdselsdepartementets vedtak 19. mai 2009 (side 2-3 og 15-19). PT er bundet av føringer som kommer til uttrykk i klagevedtaket. Etter Network Norways mening kan ikke PT ta hensyn til merinntekter forut for 1. januar 2009 ettersom departementet har fastslått at merinntekter før dette tidspunktet ikke er relevante. PTs beregning innebærer en usaklig forskjellsberegning av Network Norway sett i forhold til andre mobiloperatører.

Videre bestrider Network Norway at merinntektene fra 1. februar 2009 til 31. desember 2010 er så høye som PT har lagt til grunn. Spesielt gjelder dette for beregningen for 2010 der trafikkprognoser fra LRIC-modellen er benyttet. Merinntektene må beregnes med utgangspunkt i faktiske volumtall for Network Norway fram til mars 2010 og deretter basert på selskapets egne prognoser frem til utgangen av 2010. Network Norway mener også merinntekter bør beregnes med grunnlag i differansen mellom Network Norways og MVNOenes pristak frem til MVNOene har symmetri for å unngå at Network Norways merinntekter spises opp av fordelene de øvrige aktørene har av å ligge over effektiv pris i perioden.

NetCom mener at perioden for beregning av merinntekt er for kort, spesielt for Tele2 (side 13). Tele2 har kunnet ta en vesentlig høyere termineringspris enn Telenor og NetCom siden 2004. Også Network Norway har mottatt merinntekt i en lengre periode enn det som legges til grunn for beregningene i varselet. Selskapet lanserte kommersielle tjenester allerede i februar 2007.

PTs vurdering

Samferdselsdepartementet har skilt mellom Tele2 og Network Norway i sine vedtak 19. mai 2009 når det gjelder tidsperiode for beregning av merinntekter. For Network Norway legger departementet til grunn at merinntekt skal beregnes for perioden 1. februar 2009 frem til 31. desember 2010 og videre inn i den nye reguleringsperioden. For Tele2 har departementet slått fast at det også vil være relevant å hensynta den merinntekt Tele2 har oppnådd i perioden fra 1. oktober 2007. Etter en fornyet vurdering har PT kommet til at periodene for merinntektsberegningene bør følge samme tidsintervall som departementet la til grunn slik at merinntekter for Network Norway først beregnes fra det tidspunktet selskapet ble pålagt å justere ned sine termineringspris. PT har derfor oppdatert vedtaket slik at beregninger av merinntekter for Tele2 gjøres fra 1. oktober 2007 og for Network Norway fra 1. februar 2009.

Når det gjelder selve metoden for beregning av merinntekt, har Samferdselsdepartementet lagt til grunn ulike beregningsmetoder i ulike tidsperioder. I perioden 1. februar 2009 til 31. desember 2010 er beregningene basert på differansen mellom pristaket og effektiv pris i perioden (inflasjonsjustert LRIC-pris på 0,50 NOK per minutt). Departementet har basert seg på innhentede trafikk tall for januar og februar 2009 og har fortutsatt at det ikke skjer noen trafikkvekst i perioden. For Tele2 har departementet vist til at beregninger for perioden 1. oktober 2007 til 1. februar 2009 som tallfester den lettelse i regulering Tele2 har oppnådd ved

å klatre i investeringsstigen "har relevans". En slik beregning gir i henhold til departementets klagevedtak 170 millioner NOK i merinntekt for Tele2 i denne perioden.

Etter en fornyet vurdering mener PT fortsatt at departementets vedtak ikke angir et absolutt prinsipp for beregning av merinntekt. Det gir for eksempel liten mening å benytte 0,50 NOK som grunnlag for effektiv pris for en beregning av merinntekt i den kommende reguleringsperioden. Etersom alle tilbydere i store deler av perioden vil ha høyere termineringspris enn beregnet effektiv pris, mener PT fortsatt det vil være mest relevant å ta utgangspunkt i størrelsen på asymmetrien mellom de ulike aktørene. Videre mener PT metoden bør være den samme for hele perioden, dvs. fra 1. oktober 2007 for Tele2 og fra 1. februar 2009 for Network Norway og videre inn i neste reguleringsperiode inntil investeringskostnaden er dekket.

I tillegg må beregningene av Tele2s merinntekter for perioden 1. oktober 2007 til 1. februar 2009 etter PTs mening baseres på faktiske trafikk tall. Det skal her bemerkes at departementet sitt klagevedtak ikke foretok en selvstendig vurdering av merinntektene i denne perioden, men i stedet benyttet på tallmateriale levert av PT. Dette tallmaterialet var basert på trafikk tall for 2007. Det er åpenbart at PT i et etterfølgende vedtak må kunne legge til grunn en merinntektsberegning som baseres på faktiske trafikk tall når resultatet man skal komme frem til er de reelle merinntektene selskapet har hatt. Dette vil innebære at merinntektene for Tele2 blir høyere for perioden 1. november 2007 til 1. februar 2009 enn de 170 millioner NOK departementet har referert til i sitt vedtak.

På den annen side vil både Tele2s og Network Norways merinntekter bli lavere for perioden 1. februar 2009 til 1. juli 2009 siden Telenors og NetComs termineringspriser da var 0,60 NOK, dvs. over den effektive prisen på 0,50 NOK som departementet har tatt utgangspunkt i. Videre vil denne metoden innebære at merinntektene for begge selskaper utover i neste periode blir vesentlig lavere enn dersom man skulle tatt utgangspunkt i effektiv pris etter nye LRIC-beregninger.

Videre mener PT det er hensiktsmessig å oppdatere beregningene slik at de gjøres på grunnlag av de siste tilgjengelige data for trafikkvolum. PT har derfor innhentet nye trafikk tall fra Tele2 og Network Norway for de første fem månedene i 2010. Prognosene i LRIC-modellen er også oppdatert på grunnlag av nye trafikk tall for siste halvår 2009 og første fem måneder i 2010.

Når det gjelder NetComs kommentar om at merinntekter bør beregnes lengre tilbake i tid, vil PT igjen vise til at departementet i sine vedtak 19. mai 2009 har angitt de relevante periodene for beregning av merinntekter for Tele2 og NetCom, fra hhv. 1. oktober 2007 og 1. februar 2009. PT er enig med NetCom i at både Tele2 og Network Norway har hatt høyere termineringspriser enn Telenor og NetCom også før de aktuelle starttidspunktene og at de således kan sies å ha mottatt merinntekter også tidligere. Dette har også vært kjent for departementet på vedtakstidspunktet, og PT legger derfor til grunn at problemstillingen har vært vurdert av departementet. PT har ikke grunnlag til å fravike departementets vurderinger på dette punktet.

5.6.3 Utforming av glidebanen videre fremover

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet utformet glidebaner som innebærer at Tele2 og Network Norway får symmetriske termineringspriser med Telenor og NetCom fra hhv. 1. januar 2012 og 1. juli 2012.

Høringsinnspill

Tele2 mener Samferdselsdepartementet har gitt klare retningslinjer for hvordan glidebanen skal se ut fra 2011 og utover (side 6-7). Det korrekte utgangspunktet for PT er at Tele2 tidligst i løpet av 2012 vil nå krysningspunktet mellom investeringskostnad og merinntekter. PT kan i prinsippet skyve tidspunktet ut til etter 2012, men har ikke anledning til å gjøre endringer til Tele2s ugunst, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 35.

Network Norway viser til at Samferdselsdepartementet har fastsatt et styringsmål som tilsier at Network Norway skal ha asymmetriske priser frem til 2013 og at selskapets priser deretter skal reduseres "relativt raskt" mot et symmetrisk nivå (side 3, 7-8 og 19-20). PT endrer dette styringsmålet ved å fastsette symmetriske priser "så raskt som mulig" etter oppstartsperioden. Network Norway innvilges en overgangsperiode på 5 år og 5 måneder, og de øvrige mobiloperatørene har hatt lengre glidebane enn dette. Som et minimumskrav må Network Norway få samme lengde med fritak for regulering som Tele2 har hatt. Network Norway mener også at PT synes å fokusere ensidig på kortvarige effekter ved reduserte sluttbrukerpriser, heller enn å sikre sunn, bærekraftig konkurranse på lang sikt.

Videre mener Tele2 (side 7 og 10) og Network Norway (side 3 og 24-25) at utformingen av glidebanen fjerner muligheten til at en mer omfattende utbygging enn 75 % dekning gis innvirkning på termineringsprisene utover 2012/2013, slik departementet har åpnet for i sitt vedtak.

Tele2 (side 7-10) og Network Norway (side 20-21) mener at PT, i strid med departementets forutsetninger, har lagt til grunn at symmetriske priser basert på LRIC bør innføres så raskt som mulig. Hastigheten på nedtrappingen ses i sammenheng med hvilken glidebane andre aktører har hatt. Det vises til NetComs glidebane og til glidebaner i Irland og Italia. Etter det Tele2 kjenner til har ingen andre europeiske operatører fått tilsvarende kraftige og brå reduksjoner i termineringspris som det PT foreslår i varselet. Network Norway mener det er ikke relevant å sammenligne med land som allerede har innført symmetri.

Tele2 mener også at glidebanen som PT har foreslått er i strid med ekomlovens formål og i strid med det grunnleggende kravet til forutsigbarhet (side 11-12). PT vektlegger ikke tilstrekkelig hva som er det sentrale virkemiddelet for å oppnå ekomlovens overordnede formål. Forslaget vil igjen true det tredje nettet og dermed det overordnede formålet om virksom konkurranse.

Network Norway mener også at varselet innebærer en urimelig forskjellsbehandling mellom Network Norway og MVNOene ved at MVNOene, som ikke har tilsvarende kostnader som Network Norway, vil kunne benytte merinntekten som følger av asymmetrien til markedsføring og kundeakkvisisjon (side 3 og 24).

Telenor viser til at Tele2 og Network Norway samlet får overført mer enn hva det aktuelle nettet koster (side 11-12). Det er etter Telenors mening merinntekten selskapene samlet har

mottatt som må legges til grunn ved vurderingen om det er grunnlag for videre asymmetri. Det er ikke grunnlag for å hevde at begge parter minimum skal få merinntekt tilsvarende halve investeringen hver. Under enhver omstendighet må Tele2 reguleres ned til symmetrisk nivå fra begynnelsen av neste reguleringsperiode siden selskapet da vil ha fått mer enn sin andel av investeringen i nettet.

NetCom viser til ERGs Common Position om regulering av termineringspriser der det bl.a. fremkommer at det ved utgangen av 2007 kun var 7 av totalt 98 tilbydere som hadde termineringspriser som var over 50 % høyere enn tilbyderen med lavest termineringspris (side 8-10). Selv om varslet prisregulering generelt går i riktig retning, fremstår det som et paradoks at asymmetrien for Network Norway økes fra 44 % til 57 % det første halvåret sammenlignet med NetCom og Telenor. NetCom påpeker også at symmetriske priser allerede er oppnådd i Sverige og Finland og vil bli oppnådd vesentlig raskere i Danmark enn i Norge. Harmoniseringshensyn tilsier derfor at den asymmetriske reguleringen må avvikles raskere enn det varselet legger opp til.

NetCom viser også til at selskapet i PTs vedtak 8. mai 2007 ble pålagt å utjevne kostnadsforskjellen mot Telenor i løpet av et halvt år, mens Tele2 og Network Norway får hhv. 1 og 1,5 år (side 11-12). Ut fra likebehandlingshensyn må den asymmetriske prisreguleringen avvikles raskere enn varslet.

Videre henviser NetCom til at beregnede merinntekter for Tele2 og Network Norway for perioden 1. oktober 2007 til 31. desember 2010 overstiger nettinvesteringskostnaden PT har lagt til grunn på 1,44 milliarder NOK (side 12 og 13). Det er derfor ikke grunnlag for å opprettholde asymmetrisk prisregulering for disse tilbyderne inn i neste periode. Samferdselsdepartementet legger etter NetComs mening opp til at det er den totale merinntekten som skal tilsvare investeringskostnaden, og ikke nødvendigvis at selskapene hver for seg skal få dekket sin andel. PT også lagt til grunn et alternativ som innebærer at Tele2 og Network Norway tilgodeses med en investeringskostnad som er høyere enn selskapenes reelle investeringer.

Ventelo mener det ikke er grunnlag for å forskjellsbehandle Tele2 / Network Norway og MVNOer (side 8). Samtlige aktører er nødvendige for å sikre utbygging av et tredje nettverk. PT har dessuten varslet at samtlige selskap skal reguleres ned til samme effektive pris innenfor reguleringsperioden. Ventelo ber derfor om at Network Norway pålegges samme nedtrapping som Ventelo.

PTs vurdering

På bakgrunn av mottatte høringskommentarer og nye trafikk tall fra Tele2 og Network Norway har PT foretatt nye beregninger av merinntekter, se kapittel 5.6.2 over. De nye beregningene påvirker også utformingen av glidebanene, spesielt for Network Norway, og dette er også oppdatert i vedtaket.

Etter PTs mening er ikke Samferdselsdepartementets angivelse av hhv. 2012 og 2013 som antatte tidspunkter for når investeringene kan forventes å være innekket, å være bindende føringer som PT må hensynta i utformingen av glidebanene. Departementet har foretatt beregninger basert på antagelser og forutsetninger og har på grunnlag av disse gitt sine anslag, jf. også departementets formuleringer i vedtakene:

*”Tele2 / Network Norway vil **trolig**, basert på beregningene foretatt i kapittel 3.12.3 / 3.13.3 med forbehold om blant annet volumvekst, i løpet av 2012 / 2013 oppnå en merinntekt som tilsvarer investeringskostnaden som er lagt til grunn i dette vedtaket.”*
(PTs uthevninger)

Det sentrale i departementets vedtak er at begge selskaper skal få dekket sine investeringskostnader gjennom merinntekter fra terminering, og så vil bl.a. volumutvikling for tilbyderne, nivå på effektiv pris og utforming av glidebaner for alle tilbydere kunne påvirke lengden på perioden som er nødvendig for å få dekket investeringskostnadene.

Departementet har videre lagt til grunn at nedtrapping til effektiv pris, eventuelt til andre aktørers glidebaner skal skje ”relativt raskt”. Samtidig har departementet uttalt at merinntekter tidlig i utbyggingsperioden må antas å være viktigere enn sent i perioden. PT har lagt opp glidebanene i henhold til dette. Tele2 vil i hovedsak ha fått dekket inn investeringskostnadene allerede ved utgangen av 2010. For å sikre at selskapet ikke gis ytterligere fordeler som det ikke er grunnlag for, reduseres termineringsprisene fra 1. januar 2011. Selskapet gis imidlertid tid frem til 1. juli 2011 før prisene reduseres ned på glidebanen til Telenor og NetCom. For Network Norway er det grunnlag for å opprettholde vesentlig høyere termineringspriser et stykke inn i neste reguleringsperiode. Siden det fortsatt er nesten to år til Network Norway har fått dekket sine investeringskostnader, mener PT at selskapet gjennom dette har tilstrekkelig tid til å forberede seg på det nye nivået på termineringsprisene. PT mener derfor selskapets termineringspriser på det tidspunktet kan reduseres ned til de øvrige tilbydernes glidebaner uten noen ytterligere tilpasningstid.

PT er ikke enig med Tele2 og Network Norway at asymmetri må vedvare ut neste reguleringsperiode for å holde muligheten til at en mer omfattende utbygging enn 75 % dekning gis innvirkning på termineringsprisene utover 2012/2013. Departementet har kun antydning at dette vil kunne vurderes senere dersom Tele2 og Network Norway skulle vise evne og vilje til å bygge nett med dekning ut utover 75 %. Det betyr ikke at det ligger noen automatikk i at selskapene vil kunne få merinntekter hvis en slik situasjon skulle oppstå og heller ikke at asymmetri må opprettholdes i tilfelle tilbyderne en gang i fremtiden skulle ønske å bygge et større nett.

PT er ikke enig med Telenor og NetCom i at det er samlede merinntekter for Tele2 og Network Norway som skal legges til grunn ved vurderingen av om det er grunnlag for videre asymmetri. Departementet har fattet separate vedtak for Tele2 og Network Norway 19. mai 2009, og beregning av merinntekter gjøres separat for de to selskapene. Departementet uttaler også bl.a. følgende i vedtaket overfor Network Norway:

*”Under de foreliggende forutsetningene mener departementet at **når Network Norways merinntekt fra terminering anses å tilsvare investeringskostnaden til selskapet for bygging av nett ... vil det være rimelig at termineringsprisen relativt raskt reduseres ned mot et effektivt nivå, ...**”* (PTs uthevelse)

PT er ikke enig med Ventelo i at det ikke er grunnlag for å forskjellsbehandle Tele2/Network Norway og MVNOene. Tele2 og Network Norway investerer i utbygging av et tredje mobilnett, inkludert nødvendig radiodekning, noe MVNOene ikke gjør. Prisreguleringen av de ulike selskapene hensyntar dette. Samferdselsdepartementet har i sitt vedtak 19. mai 2009 også lagt til grunn at Tele2 og Network Norway skal reguleres forskjellig fra MVNOene.

PT har oppdatert vedtaket slik at det inkluderer ytterligere eksempler på øvrig europeisk regulering av termineringspriser til et relativt lavt, symmetrisk nivå.

5.6.4 Forholdsmessighetsvurderingen

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet beregnet netto inntektsreduksjon for Tele2 og Network Norway i perioden 2011 til 2013. Selv om prisreguleringen innebærer en betydelig inntektsreduksjon for begge selskaper, må den ses i sammenheng med at selskapene i flere år har fått nytte godt av mild regulering.

Høringsinnspill

Tele2 er sterkt uenig i at den foreslåtte prisregulering er forholdsmessig (side 13-15). Varselet vil føre til for store reduksjoner i termineringsinntekter for de nye nettutbyggerne. Dette kan igjen true oppnåelsen av målet om et tredje konkurransedyktig nett i Norge. Effektene bør ses i sammenheng med Telenors, NetComs og Tele2s resultater for 2009, og en netto inntektsreduksjon for Tele2 på 1 milliard NOK vil være virksomhetstruende for Tele2.

Tele2 mener det også er relevant å se hen til den vurdering Samferdselsdepartementet gjorde i 2006 i forbindelse med reduksjon av NetComs termineringspriser. Departementet gjorde da en vurdering av betydningen for konkurransen at NetCom ble svekket, og på bakgrunn av vurderingen opphevet departementet den siste prisreduksjonen ned til 83 øre som PT hadde pålagt. Tele2 kan ikke se at PT har gjort noen vurdering av hvilken effekt det har på konkurransen i mobilmarkedet at Tele2 og Network Norway blir så kraftig svekket økonomisk som varselet legger opp til.

Network Norway stiller spørsmål om hvorfor kostnadsbesparelsen for selskapet i perioden 2011-2013 er på 1.100 millioner NOK, mens den bare er på 900 millioner NOK for Tele2 (side 21). Det er etter selskapets mening grunn til å tro at PT har beregnet for høye kostnadsbesparelser for Network Norway.

Videre mener Network Norway at varselet innebærer en overføring av midler til NetCom og Telenor samtidig som Network Norway får reduserte inntekter som har en nettoeffekt på en 1 milliard NOK (side 22-24). Det varslede vedtaket er derfor uforholdsmessig tyngende for Network Norway og vil innebære en forverring av forretningsmodellen for Network Norway. PT har behandlet spørsmålet om forholdsmessighet for overfladisk, og tilsynet må utdype hvilken vekt det legger på de ulike virkemidlene. Network Norway mener også at innstramningen i marked 7 og fjerning av pris-minus-reguleringen samlet sett ikke er egnet til å nå de styringsmål som Samferdselsdepartementet har fastlagt i sitt klagevedtak 19. mai 2009. PT anmodes derfor om å utrede og beskrive konsekvensene av samvirkeeffekten mellom reguleringen i disse markedene.

Telenor mener PT har snudd utgangspunktet for forholdsmessighetsprinsippet ved å ta utgangspunkt i hva en reduksjon av gjeldende overpris vil bety for aktørene (side 2 og 10-11). Når den klare hovedregelen er symmetrisk regulering, må vurderingen ta utgangspunkt i symmetrisk regulering. Videreføring av asymmetri vil være en fordel for mottakerne av merinntekt for terminering og en byrde for betalere av overprisen. Telenor er derfor uenig i at den varslede regulering er byrdefull for Tele2 og Network Norway. Telenor kan heller ikke se at en hurtig nedtrapping av termineringsfordelen skulle true eksistensgrunnlaget for aktørene.

PTs vurdering

Med de justeringer PT har gjort av glidebanene, mener tilsynet at vedtakene er fullt ut i tråd med Samferdselsdepartementets vedtak 19. mai 2009. Departementet har også vurdert forholdsmessighet for Tele2 og Network Norway i sine vedtak. Begge tilbydere får dekket sine investeringskostnader gjennom merinntekter fra terminering, og i tråd med signalene fra departementets vedtak må begge forvente rask nedtrapping mot effektiv pris etter at investeringskostnadene er innekket. PT mener derfor den foreslåtte reguleringen er forholdsmessig.

PT er ikke enig med Telenor i at vurderingen av forholdsmessighet må ta utgangspunkt i en tenkt situasjon med symmetrisk regulering. Konsekvensene for de berørte tilbyderne må vurderes ut fra den faktiske, konkrete situasjonen som eksisterer i markedet.

5.7 Prisregulering for MVNOene

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet foreslått en glidebane der MVNOene TDC, Ventelo og Mundio Mobile får symmetriske termineringspriser med Telenor og NetCom fra 1. januar 2012.

Høringsinnspill

Telenor mener en lempelig regulering for MVNOene helt til 1. januar 2012 er lenger enn det selskapene kan sies å ha en berettiget forventning om ut i fra tidligere vedtak (side 2 og 12-13). Det er ikke relevante kostnadsforskjeller eller andre omstendigheter som kan gi grunnlag for videre asymmetri. TDC og Ventelo etablerte seg høsten 2005, og PT legger opp til en nedtrappingsperiode som er betydelig lenger enn det som ble varslet selskapene i 2007.

NetCom viser til at TDC og Ventelo har hatt merinntekt fra terminering siden 2005 og Mundio Mobile siden 2007 (side 13-14). Varslet prisregulering vil innebære at disse selskapene vil få fritak for effektive priser langt utover det de har blitt forespeilet tidligere (tre til fire år).

NetCom viser også til at selskapet i PTs vedtak 8. mai 2007 ble pålagt å utjevne kostnadsforskjellen mot Telenor i løpet av et halvt år, mens MVNOene får ett år på seg (side 11-12). Ut fra likebehandlingshensyn må den asymmetriske prisreguleringen avvikles raskere enn varslet.

Ventelo (side 4) og **TDC** (4-5) viser til at tilstedeværelse av MVNOer er viktig for konkurransen i mobilmarkedet. Terminering har vært og er fortsatt en sentral inntektskilde for alle de mindre aktørene. Dersom asymmetriske termineringspriser til fordel for MVNOer fjernes, peker mye i retning av at det vil være mer fordelaktig å inngå tjenesteleverandøravtale, eventuelt trekke seg ut av markedet.

Videre er Ventelo (side 5) og TDC (side 5) ikke enig i at MVNOer vil ha de samme effektive kostnadene som en vertsoperatør. PT tar ikke hensyn til at en MVNO må forholde seg til Telenors tilgangspriser. Prisene er ikke kommersielt fremforhandlet, slik PT legger til grunn, men er et resultat av Telenors markedsrett. Ventelo og TDC anmoder derfor PT om å klargjøre uttalelsen om at det ikke er hensiktsmessig å inkludere kommersielt fremforhandlede tilgangspriser i den relevante termineringskostnaden.

Videre viser Ventelo (side 6) og TDC (side 8) til at ekomloven § 4-9 stiller som et absolutt vilkår for prisreguleringen at en aktør kan opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå. Dersom Telenors tilgangspriser ligger nær eller over MVNOenes termineringspriser, vil ikke selskapenes prisnivå være uforholdsmessig høyt.

Ventelo mener PT heller bør fastsette en lineær glidebane for Ventelo i perioden frem til 1. januar 2013 (side 7). Dette vil føre til lavere tap på kort sikt og dermed ikke ramme selskapets konkurransekraft i samme grad som den varslede reguleringen.

TDC mener PT bør endre selskapets glidebane slik at det blir små justeringer i begynnelsen og at en eventuell symmetri ikke blir gjeldende fra 2013 (side 9). Dette vil føre til lavere tap på kort sikt og dermed ikke ramme konkurransekraften i samme grad som den varslede reguleringen.

PTs vurdering

I PTs vedtak i tidligere marked 16 av henholdsvis 8. mai 2007 vedrørende TDC og 17. november 2008 vedrørende Ventelo, fremkommer det at selskapene kan forvente å bli regulert ned mot effektiv pris i løpet av 2011. I tråd med at PT finner det hensiktsmessig at MVNOene samtidig skal gis forutsigbare betingelser og tid til tilpasning, legges det opp til en glidebane som gjør at det er symmetri mellom MVNOene og Telenor og NetCom fra 1. juli 2011. PT har således hensyntatt NetComs og Telenors kommentarer.

5.8 Konsekvenser for tilbyderne

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet beregnet netto effekt for de involverte tilbyderne. Bl.a. har PT kommet til at den varslede reguleringen vil ha en samlet positiv effekt for Telenors mobilvirksomhet på 160 millioner NOK.

Høringsinnspill

Telenor mener PTs beskrivelse gir et galt bilde av den foreslåtte prisreguleringen (side 2 og 5). Når det riktige utgangspunktet er symmetrisk regulering, må konsekvenser av reguleringen vurderes opp mot en situasjon med symmetri og ikke opp mot dagens situasjon med høy asymmetri. Konsekvensene er følgelig motsatt av hva PT argumenterer for. For tilbydere som fortsatt får ta ut overpris vil varselet være positivt, mens for tilbydere som Telenor og NetCom vil varselet være negativt.

NetCom mener PTs beregninger for den enkelte tilbyder er beheftet med store usikkerheter (side 14). Etter NetComs mening er den positive nettoeffekten for Telenor høyere enn det som fremkommer i varselet dersom det tas hensyn til effekten for Telenors fastnettvirksomhet.

Ventelo mener PT tar feil når tilsynet i varselet har kommet til at netto resultateffekt for perioden 2011 til 2013 vil være tilnærmet lik null (side 5-6). Det er på overordnet nivå balanse med hensyn til inngående og utgående trafikk i Ventelos nett, men på aktørnivå er det store forskjeller. Etter Ventelos beregninger vil den varslede reguleringen innebære et tap på anslagsvis u.off. [] i perioden 2011-2013.

TDC mener PT tar feil når tilsynet i varselet har kommet til at netto resultateffekt for perioden 2011 til 2013 vil være tilnærmet lik null (side 5-6). Det varslede pristaket, sett sammen med de foreslåtte forpliktelsene på andre aktører, vil få umiddelbare og store

negative konsekvenser for TDC og andre utfordrere. Den eneste sikre konsekvensen av den varslede reguleringen blir at Telenors konkurransekraft blir betydelig styrket på bekostning av de andre aktørene.

PTs vurdering

PT er uenig med Telenor i at konsekvenser av reguleringen må måles opp mot en tenkt situasjon med symmetrisk regulering. Konsekvensene for de berørte tilbyderne må vurderes ut fra den faktiske, konkrete situasjonen som eksisterer i markedet.

PT er uenig med NetCom i at den positive nettoeffekten for Telenor vil være høyere enn det som fremgår i varselet. Som det fremgår av varselet, mener PT det er mest sannsynlig at reduksjonen i prisene for mobilterminering vil komme fasttelefonkundene til gode i form av reduserte sluttbrukerpriser for samtaler fra fastnett til mobilnett. Nettoeffekten for Telenors fastnettvirksomhet vil derfor være tilnærmet lik null. PT har oppdatert vedtaket med eksempler på tidligere reduksjoner i sluttbrukerpriser i forbindelse med reduksjoner i termineringspriser i mobilnett.

Ventelo og TDC har ikke gitt særskilt begrunnelse eller dokumentasjon som viser hvorfor PTs beregninger ikke er riktige. PT har derfor ikke grunnlag for å endre prinsippene for disse beregningene.

PT har for øvrig oppdatert beregningene i vedtaket for å hensynta justerte glidebaner og endringer i trafikkprognoser i LRIC-modellen.

5.9 Konsekvenser for sluttbrukerprisene

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT viser i varselet til at det er usikkerhet knyttet til hvilken effekt vedtaket vil ha på utviklingen i sluttbrukerprisene for samtaler mellom ulike mobilnett. Tilbyderne kan velge å rebalansere sine sluttbrukerpriser for å kompensere deler av inntektsbortfallet på termineringssiden. For trafikk fra fastnett forventer PT at tilbyderne reduserer sine sluttbrukerpriser for samtaler til mobilnett som følge av reduksjonene i termineringspriser.

Høringsinnspill

Tele2 mener det er åpenbart at utfordrerne, spesielt Tele2 og Network Norway, må øke sine sluttbrukerpriser for å overleve i markedet dersom inntektsreduksjonen blir gjennomført i tråd med varselet (side 16). Dette vil medføre kundeavgang til Telenor og NetCom, og varselet har dermed som konsekvens at konkurransen svekkes. Konsekvensene blir økte sluttbrukerpriser på både kort og lang sikt, noe som ikke er i tråd med formålet i ekomloven § 1-1.

Network Norway er skeptisk til PTs antagelse om at sluttbrukerprisene fra fastnett til mobilnett reduseres tilsvarende ved reduksjon av termineringspriser i mobilnett og ber PT redegjøre nærmere for hvordan tilsynet kan trekke en slik konklusjon (side 22). Videre er Network Norway skeptisk til at sluttbrukerprisene til Telenor og NetCom for anrop til de øvrige aktørenes nett vil reduseres. Selskapenes prisstruktur umuliggjør en etterfølgende kontroll av at reduksjonen i termineringspriser faktisk resulterer i reduserte sluttbrukerpriser for anrop fra Telenor og NetCom.

Telenor mener at den naturlige referansen er den effektive, symmetriske pris, og PTs varsel innebærer derfor et betydelig tap for sluttbrukerne. Etter Telenors mening må en derfor legge

til grunn at samlet negativ effekt for forbrukerne minst må være lik utbyggingskosten for det tredje nettet.

Ventelo kan ikke se at en reduksjon i termineringspriser vil føre til tilsvarende reduksjon i sluttbrukerpriser i mobilmarkedet (side 4-5). Reduksjon i termineringspriser vil føre til at MVNOer vil ha svekket økonomisk ryggdekning til å delta i priskonkurranse. Det er heller ikke åpenbart at Telenor eller NetCom vil ha noe incitament til å redusere sluttbrukerprisene. Uansett vil negative konkurransemessige konsekvenser av streng regulering overstige fordelene ved at forbrukerne på kort sikt eventuelt får lavere priser.

PTs vurdering

Som det fremgår av varselet, mener PT det er usikkerhet knyttet til hvilken effekt vedtaket vil ha på utviklingen i sluttbrukerprisene for samtaler mellom de ulike mobilnettene. PT har pekt på at tilbyderne vil kunne rebalansere sluttbrukerprisene for å kompensere for deler av inntektsbortfallet på termineringssiden. Dette vil etter PTs mening gi en prissetting som i større grad reflekterer underliggende kostnader, noe som vil innebære en mer samfunnsøkonomisk effektiv prissetting. PT har påpekt dette i varselet og kan ikke se at kommentarene fra Tele2, Network Norway og Ventelo innebærer noen nye momenter som er relevante for denne vurderingen. Disse selskapene argumenterer i realiteten for en permanent asymmetri i termineringspriser. Både PT og Samferdselsdepartementet har avvist en slik regulering og gitt klart uttrykk for at symmetriske termineringspriser på et effektivt nivå er det langsiktige målet.

Når det gjelder trafikk fra fastnett til mobilnett, tilsier erfaringene fra tidligere reduksjoner av termineringspriser i mobilnett at tilsvarende reduksjoner blir gjort i sluttbrukerprisene. PT har oppdatert vedtaket med eksempler på slike prisreduksjoner.

PT er uenig med Telenor i at konsekvenser av reguleringen må måles opp mot en tenkt situasjon med symmetrisk regulering. Konsekvensene for sluttbrukerne må vurderes ut fra den faktiske, konkrete situasjonen som eksisterer i markedet.

5.10 Regulerer PT mot "bill and keep"?

Høringsinnspill

Tele2 viser til uttalelser i media fra PTs direktør og tolker disse som at PT allerede kan ha bestemt seg for sluttresultatet, dvs. termineringspris på 0 ("bill and keep"). Dette forklarer de svært aggressive prisreduksjonene som fremkommer av varselet. Tele2 mener dette i så fall er forhastet. Selskapet viser også til at ERGs høringsdokument om "bill and keep" ikke er ferdigbehandlet. "Bill and keep" er heller ikke forenelig med dagens regulering der det i tilgangsdirektivet artikkel 13 stilles krav om at eventuell prisregulering skal sikre den regulerte tilbyderen en rimelig avkastning på sine investeringer.

PTs vurdering

PT har i forbindelse med dette vedtaket ikke vurdert eller tatt stilling til om "bill and keep" kan være en aktuell reguleringsform en gang i fremtiden. "Bill and keep" er derfor heller ikke omtalt i varselet. Utgangspunktet for prisreguleringen fremgår i kapittel 6.4.1 i vedtaket, og Kommisjonens anbefaling om bruk av ren LRIC som metode for beregning av effektiv kostnad har vært blant de momenter PT har sett hen til. Når Tele2 karakteriserer prisreduksjonene som svært aggressive, vil PT vise til at tilsynet faktisk har lagt seg på en

forsiktig linje ved å ikke benytte ren LRIC som styringsmål i den kommende perioden, jf. kapittel 6.4.3 i vedtaket.

5.11 Ikrafttredelsestidspunkt for første prisjustering

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT legger i varselet opp til at første reduksjon av pristaket for alle tilbydere skal skje fra 1. januar 2011.

Høringsinnspill

Network Norway viser til at Telenor og NetCom i 2009 avviste å foreta etterberegninger av differansen mellom regulert pris i PTs vedtak og eventuelt høyere termineringspris dersom Network Norway skulle få medhold i klagen etter 1. februar 2009 (side 29). Etter at dette ble kjent, konkluderte Samferdselsdepartementet med at hensynet til reversibilitet ikke kan tillegges vekt i retning av å ikke gi utsatt iverksetting. Network Norway mener at det vil være formålstjenelig at første reduksjon av pristaket ikke skal skje før tidligst fire måneder etter vedtaksdato. Eventuelt kan PT beslutte at det skal foretas en etterberegning mellom samtrafikkpartene dersom et senere klagevedtak endrer på tidspunkt eller pristaksjustering som har blitt gjennomført i henhold til vedtaket.

PTs vurdering

Etter at PT har justert glidebanene i vedtaket, vil glidebanen for Network Norway innebære at selskapets termineringspris først vil bli redusert fra 1. juli 2011. PT legger til grunn at departementet ved en eventuell klage på PTs vedtak vil fatte vedtak i klagesaken på et tidspunkt som medfører at problemstillingene Network Norway tar opp ikke blir aktuelle for selskapet.